

RP 26/2024 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och 2 § i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen och lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete ändras.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering är syftet med propositionen att mer effektivt förhindra att inresebestämmelserna kringgås genom att alla situationer där en ansökan om uppehållstillstånd leder till att uppehållstillstånd vägras beaktas i lagen. De föreslagna bestämmelserna grundar sig i huvudsak på nuvarande rättspraxis i fråga om kringgående av inresebestämmelserna.

Enligt propositionen ska spårbyte till arbetskraftsinvandring i fråga om personer som fått ett negativt asylbeslut förhindras. Enligt förslaget ska också uppehållstillstånd för studerande och andra motsvarande uppehållstillstånd omfattas av förbudet mot spårbyte. Förbudet mot spårbyte omfattar ansökan om uppehållstillstånd under asylförfarande samt efter avslutat asylförfarande, om utlänningsmyndigheten fortfarande vistas i landet.

I propositionen förtydligas bestämmelserna om verifiering av identiteten av och varaktigheten av rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd

I propositionen föreslås det vidare att det ska vara möjligt att för införande i Schengens informationssystem av registreringar om återsändande och registreringar om nekad inresa och vistelse i landet lämna ut biometriska uppgifter som med stöd av utlänningslagen förts in i polisens register.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Kringgående av inresebestämmelserna.....	5
2.2 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd	12
2.3 Asylsökandes rätt att arbeta	15
2.4 Verifiering av identitet.....	16
2.5 Utlämnande av uppgifter till Schengens informationssystem	24
3 Målsättning	27
4 Förslagen och deras konsekvenser	28
4.1 De viktigaste förslagen	28
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	29
4.2.1 Allmänt	29
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	30
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	31
4.2.4 Andra samhällseliga konsekvenser	33
4.2.4.1 Konsekvenser för individen	33
4.2.4.2 Konsekvenser för jämställdheten.....	36
4.2.4.3 Konsekvenser för barn.....	36
4.2.4.4 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	39
4.2.4.5 Konsekvenser för säkerhet och brottsförebyggande.....	44
5 Alternativa handlingsvägar.....	44
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	44
5.1.1 Kringgående av inresebestämmelserna.....	44
5.1.2 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd	44
5.1.3 Verifiering av identitet.....	44
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	45
5.2.1 Kringgående av inresebestämmelserna.....	45
5.2.2 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd	46
5.2.3 Identitetsverifiering och krav på nationellt resedokument	48
5.2.4 Utlämnande av uppgifter till Schengens informationssystem	49
6 Remissvar	50
7 Specialmotivering.....	51
7.1 Utlänningslagen	51
7.2 Lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete	75
8 Ikraftträdande	75
9 Verkställighet och uppföljning	76
10 Förhållande till andra propositioner	76
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	76
11.1 Allmänt	76
11.2 Grunder för vägran av uppehållstillstånd	77

11.3 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd	82
11.3.1 Personer som söker internationellt skydd och jämlikhet	82
11.3.2 Kulturella rättigheter och rätt till arbete	84
11.3.3 Förhållande till unionsrätten	85
11.4 Verifiering av identitet.....	85
11.5 Utlämnande av uppgifter till Schengens informationssystem	86
LAGFÖRSLAG.....	91
1. Lag om ändring av utlänningslagen.....	91
2. Lag om ändring av 2 § i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete	99
BILAGA.....	101
PARALLELLTEXTER.....	101
1. Lag om ändring av utlänningslagen.....	101
2. Lag om ändring av 2 § i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete	114

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Propositionen läggs fram på grund av följande skrivningar i punkt 10.3 Invandrings- och integrationspolitiken i regeringsprogrammet för statsminister Orpo.

Bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna revideras. Målet är att effektivare än tidigare förhindra kringgående av inresebestämmelserna.

Regeringen ser till att asylprocessen inte blir en kanal för jobbsökning och arbetskraftsinvandring. De som fått avslag på sin asylansökan hindras från att byta spår till arbetskraftsinvandring. En anställning som fått under asylprocessen utgör inget hinder för avlägsnande ur landet för dem som fått avslag på sin ansökan.

Utlänningslagens bestämmelser om styrkande av identiteten görs tydligare. Målet är att stärka skyldigheten att styrka identiteten och tillförlitligheten för identiteten.

Genom propositionen genomförs således skrivningarna i regeringsprogrammet, men den innehåller också ett förslag till ändring av bestämmelserna om varaktigheten av rätten att arbeta för asylsökande. Regleringen har i praktiken visat sig vara svår att tillämpa och delvis ha oklar innebörd, och därför föreslås den bli förtydligad.

I propositionen föreslås vidare att 131 § i utlänningslagen ändras med anledning av uttalandet i riksdagens svar RSv 92/2022 rd¹. Det är fråga om utlämnande av biometriska uppgifter ur polisens register för införande av registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i Schengens informationssystem (nedan *SIS*).

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid inrikesministeriets migrationsavdelning i samarbete med ministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning samt arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och Migrationsverket.

Propositionen var ute på remiss den 30 januari–20 februari 2024. Grunden för en kortare remisstid än normalt är strävan att överlämna propositionen till riksdagen så att den kan behandlas under vårsessionen 2024. På detta sätt kan skrivningarna i regeringsprogrammet genomföras och lagändringarna sättas i kraft så snart som möjligt. Syftet med det föreslagna förbudet mot spårbyte är att bidra till att minska antalet sådana inresor och asylansökningar vid östgränsen som sker i syfte att få arbete i Finland.

Inrikesministeriet bad om yttrande av sammanlagt 37 instanser, nämligen inrikesministeriets polisavdelning, gränsbevakningsavdelning och enhet för nationell säkerhet, utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, skyddspolisen, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Skatteförvaltningen, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens

¹ [DEMD12D.tmp.xml \(eduskunta.fi\)](#)

justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, dataombudsmannen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Finlands näringsliv, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Företagarna i Finland, Centralhandelskammaren, Business Finland, Brottsofferjouren, Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI, Hjälpssystemet för offer för människohandel, Amnesty International, Flyktingrådgivningen, Rädda Barnen rf, UNHCR Norden, Finlands Unicef, Finlands universitetsrektors råd UNIFI rf, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf, Finlands Akademi, Finlands studentkårers förbund (FSF) rf och Finlands studerandekårers förbund – SAMOK rf.

Beredningsunderlaget till propositionen finns på inrikesministeriets webbplats på adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/projektsida?tunnus=SM041:00/2023>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Kringgående av inresebestämmelserna

Bestämmelser om de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd finns i 36 § i utlänningslagen (301/2004). Enligt dess 2 mom. kan uppehållstillstånd vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utläningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. Uppehållstillstånd som söks på grundval av familjeband kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att anknytningspersonen har fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet eller sina familjeband och därigenom har kringgått bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet, står det i 3 mom. Paragrafens 4 mom. föreskriver att uppehållstillstånd även kan vägras om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet vid ansökan om uppehållstillstånd. När 2 eller 4 mom. tillämpas i fråga om bedömning av förutsättningarna för en ansökan för arbete enligt 5 kap. beaktas det vid bedömningen också huruvida de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på grund av arbete samt arbetstagarens och arbetsgivarens informationsskyldighet uppfylls, föreskrivs det i 36 § 5 mom.

Bestämmelserna i utlänningslagens 36 § 2 mom. om kringgående av inresebestämmelserna har haft samma utformning i utlänningslagen sedan lagen stiftades 2004. I motiveringen till regeringens proposition RP 28/2003 rd konstateras följande (s. 142): ”Illegal invandring innebär allt oftare missbruk av lagliga sätt att resa in i landet. Det ansöks om visum eller uppehållstillstånd på grunder som inte motsvarar det verkliga syftet med inresan. Tid, under vilken utläningen inte behöver ha visum, används till illegalt arbete. Även asylförfarandet kan missbrukas. Ett till synes lagligt sätt för inresa skapas genom att utläningen undanhåller myndigheten det egentliga syftet med inresan och uppger falska uppgifter i ärendet, inklusive dokumentförfalskningar. Kringgående av bestämmelserna om inresa genom missbruk av lagliga sätt för inresa kan också kallas skenbart laglig invandring. Den effektiva bevakningen av de yttre gränserna samt samarbetet med transportbolag och ursprungs- och transiteringsländerna har lett, och leder, i allt högre grad till att det blir allt svårare att illegalt resa in i landet. Därför genomförs organiserandet av illegal invandring allt oftare till formaliteterna som ett lagligt förfarande (t.ex. visum för affärsmän, studerandestatus, skenäktenskap) där den egentliga avsikten med inresan undanhålls.”

Paragrafens 3 mom. har fogats till lagen genom en lag (549/2010) som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Enligt propositionsmotiven (RP 240/2009 rd, s. 29) var ett av målen med propositionen att minska möjligheterna att missbruka familjeåterföreningsförfarandet samt kringgåendet av inresebestämmelserna. I de situationer där familjeband åberopas är de allmännaste formerna för kringgående av inresebestämmelserna att en person ingår äktenskap

endast för att få uppehållstillstånd, utan egentlig avsikt att leva i familjegemenskap med maken (s.k. skenäktenskap) eller ger oriktiga uppgifter för att uppehållstillstånd ska beviljas. I propositionsmotiven står bland annat följande: ”Samtidigt strävar man också efter att eliminera vissa attraktionsfaktorer, så att Finland inte ska vara ett attraktivare land för asylsökandena än de övriga nordiska länderna och EU-länderna. Genom propositionen samordnas även lagstiftningen om familjeåterförening för personer som fått internationellt skydd med lagstiftningen i de övriga EU-medlemsstaterna och de övriga nordiska länderna. Därmed kommer möjligheten till familjeåterförening inte, såsom för närvarande, att vara en faktor som ökar invandringsbenägenheten. Syftet med bestämmelsen om lämnande av oriktiga uppgifter är att eliminera olika former av missbruk. Det blir mindre lockande att söka uppehållstillstånd genom att lämna oriktiga uppgifter om familjeförhållandena då detta senare påverkar möjligheterna att få uppehållstillstånd för den familj som stannat kvar i hemlandet. Genom propositionen preciseras de bestämmelser som förhindrar kringgående av inresebestämmelserna i samband med alla slags uppehållstillstånd. Ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem ska kunna förkastas om det finns grundad anledning att misstänka att anknytningspersonen har fått uppehållstillstånd i Finland på basis av oriktiga uppgifter, trots att sökanden själv inte anses ha gjort sig skyldig till kringgående av inresebestämmelserna.”

Paragrafens 4 mom. har fogats till lagen genom en lag (554/2021) som trädde i kraft den 1 oktober 2021. Bestämmelsen ingick i proposition RP 253/2020 rd. Genom den kompletterades utlänningslagen med bestämmelser för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft och förbättra den rättsliga ställningen för dem som fallit offer för arbetskraftsutnyttjande. Enligt propositionsmotiven (RP 253/2020 rd, s. 14–15) kan även arbetsgivaren i vissa situationer med fog misstänkas ha rekryterat en arbetstagare i syfte att kringgå inresebestämmelserna. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att arbetsgivare eller uppdragsgivare som handlar i ond tro kan rekrytera utländska arbetstagare med stöd av uppehållstillstånd.

Paragrafens 5 mom. har fogats till lagen genom en lag (216/2023) som trädde i kraft den 23 februari 2023. Ändringen ingick i en omfattande översyn av 5 kap. i utlänningslagen. Kapitlet gäller bland annat arbete och syftet var att främja en snabb och smidig behandling av uppehållstillstånd som beviljas för arbete.

EU:s s.k. forskar- och studerandedirektiv (direktiv (EU) 2016/801)² har i Finland genomförts genom lag 719/2018 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (nedan *forskar- och studerandelagen*). Den trädde i kraft den 1 september 2018. Alla bestämmelser om uppehållstillstånd som beviljas för studier och till stor del också regleringen om forskares inresa överfördes då från utlänningslagen till den speciallagen. På inresa, utresa, vistelse och arbete för tredjelandsmedborgare som avses i forskar- och studerandelagen tillämpas dock enligt 3 § bestämmelserna i utlänningslagen, om inte något annat föreskrivs i forskar- och studerandelagen. Forskar- och studerandelagen innehåller bestämmelser om invandring för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete. Den innehåller dessutom bestämmelser om rätt för en sådan tredjelandsmedborgare som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde eller som inte kan beviljas uppehållstillstånd enligt direktivet att få nationellt uppehållstillstånd.

² [Europaparlamentets och rådets direktiv \(EU\) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete.](#)

I 11 § i forskar- och studerandelagen finns bestämmelser om grunderna för avslag på ansökan om uppehållstillstånd. I 2 mom. föreskrivs det om grunder för avslag efter prövning. Enligt 2 mom. 6 punkten får en ansökan avslås om det kan visas att tredjelandsmedborgarens inresa avser andra ändamål än de för vilka han eller hon ansöker om inresa. Bestämmelsen gäller situationer där sökandens eget handlande väcker misstankar om hans eller hennes faktiska avsikter när det gäller inresan. I praktiken är det fråga om samma situation som avses med kringgående av bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sin rättspraxis kommit fram till följande när det gäller 36 § 2 mom. i utlänningslagen. Bestämmelserna i 36 § 2 mom. i utlänningslagen är avsedda att främst gälla situationer där uppehållstillstånd har sökts på grunder som inte motsvarar det faktiska syftet med inresan. Bestämmelsen är dock tillämplig även på annat förfarande som en person vidtar för att genom vilseledande av myndigheterna eller annars på falska grunder resa in i landet eller vistas här (HFD 2016:31³). Enligt högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis kan faktorer som vid avvägningen talar för att inresebestämmelserna kringgått vara till exempel inresa till landet medan ett inreseförbud varit i kraft, vistelse i landet utan någon grund enligt utlänningslagen, ansökan om uppehållstillstånd under olaglig vistelse i landet, vilseledande av myndighet vid utredning av grunderna för inresa eller vistelse i landet, uppvisande av en förfalskad handling för en myndighet i syfte att påverka behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd, vilseledande av myndigheter vid ansökan om internationellt skydd genom att lämna oriktiga uppgifter om sig själv och undvikande av myndigheter i syfte att förhindra avlägsnande ur landet.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis ska det i ett ärende där det finns grundad anledning att misstänka avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa bedömas om hanteringen av invandringen och det tillhörande allmänintresset anses väga tyngre än det familjeliv som ändringssökanden lever i Finland (HFD 2020:63, HFD 2020:98 och HFD 2022:64). I fråga om uppehållstillstånd som sökts på grund av familjeband har högsta förvaltningsdomstolen ansett att syftet att kringgå bestämmelserna väger tyngre än familjebandet främst när fallet utöver olaglig vistelse har varit förknippat med exempelvis lämnande av oriktiga uppgifter, arbete utan tillstånd eller omständigheter som gett anledning att även betvivla familjebandets äkthet. I fall där barnets bästa ska beaktas har vägran av uppehållstillstånd i allmänhet krävt ett av flera faktorer bestående och allvarligt syfte att kringgå bestämmelserna. Enligt högsta förvaltningsdomstolen måste skyddet för familjelivet vid en övergripande bedömning träda tillbaka exempelvis när sökanden har vistats i landet i flera år utan att ansöka om uppehållstillstånd, sökanden har brutit mot ett inreseförbud eller ansökt om uppehållstillstånd medan inreseförbudet varit i kraft eller när sökanden har försökt vilseleda myndigheterna exempelvis genom att lämna oriktiga personuppgifter eller hållit sig undan myndigheterna för att förhindra avlägsnande ur landet (HFD 2020:63 och HFD 2020:64). Högsta förvaltningsdomstolen granskade i ett familjeåterföreningsfall som gällde en person som beviljats alternativt skydd och som kommit till landet utan vårdnadshavare huruvida det funnits någon av ändringssökandens liv eller hälsa beroende tvingande grund till föräldrarnas beslut att skicka iväg ändringssökanden att ansöka om asyl i Finland då föräldrarna bodde på annat håll än det område i förhållande till vilket anknypningspersonen behov av skydd hade undersökts (HFD 2020:98).

³ [HFD:2016:31 - Högsta förvaltningsdomstolen](#).

Migrationsverket meddelande den 3 april 2023 anvisningar om tillämpningen av 36 § 2 mom. i utlänningslagen (MIGDno-2023-227⁴, på finska), det vill säga om att vägra uppehållstillstånd vid grundad anledning att misstänka kringgående av bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. Anvisningarna gäller särskilt betydelsen av sökandens kundhistorik vid helhetsbedömningen. Anvisningarna avses utgöra ett stöd för en korrekt helhetsbedömning och enhetlig tillämpning av bestämmelsen inom Migrationsverket.

Anvisningarnas innehåll sammanfattas i början i följande fyra punkter: 1) uppehållstillstånd kan vägras med stöd av 36 § 2 mom. i utlänningslagen, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningsansökan har för avsikt att kringgå bestämmelserna, det vill säga grunden för utlänningsansökan motsvarar inte det faktiska syftet med utlänningsansökan om inresa eller vistelse i landet, 2) tillämpningen av bestämmelsen är en sådan helhetsbedömning i det specifika fallet som också styrs av den allmänna proportionalitetsprincipen i förvaltningen: en utlänningsansökan får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt, 3) sökandens eventuella tidigare ansökningar och avslag på dessa utgör inte i sig en grundad misstanke om att bestämmelserna kringgås, men tillsammans med andra omständigheter kan de stödja misstanken och 4) om sökanden i övrigt uppfyller villkoren för att beviljas uppehållstillstånd men har meddelats inreseförbud, gör Migrationsverket i samband med tillståndsprövningen en bedömning av huruvida förbudet kan återkallas utan särskild ansökan.

Kringgående av inresebestämmelserna som ett allmänt villkor i 36 § nämns också i Migrationsverkets anvisningar av den 10 maj 2023 om uppehållstillstånd för arbete och näringsutövning (MIGDno-2022-1222⁵, på finska). Anvisningarna gäller Migrationsverkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållstillstånd för arbete och näringsutövning i utlänningslagen, den så kallade lagen om säsongsanställning (lag 907/2017 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning) och den så kallade ICT-lagen (lag 908/2017 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal). När det prövas huruvida uppehållstillstånd kan beviljas ska det alltid säkerställas att sökanden uppfyller de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd i 36 § i utlänningslagen. De allmänna villkoren gäller uppehållstillstånd enligt såväl utlänningslagen som lagen om säsongsanställning och ICT-lagen. I anvisningarna behandlas dessutom i 36 § 4 mom. avsett kringgående av inresebestämmelserna från arbetsgivarens eller uppdragsgivarens sida.

Migrationsverket meddelade den 19 april 2022 anvisningar om tillämpning av forskar- och studerandelagen vid Migrationsverket (MIGDno-2021-446⁶, på finska). Anvisningarna behandlar förhållandet mellan 36 § 2 mom. i utlänningslagen och 11 § 2 mom. 6 punkten i forskar- och studerandelagen. Enligt anvisningarna kan bestämmelsen i forskar- och studerandelagen och prövningen utifrån den delvis jämföras med 36 § 2 mom. i utlänningslagen. Även om prövningen enligt 36 § 2 mom. i utlänningslagen och 11 § 2 mom. 6 punkten i forskar- och studerandelagen i huvudsak påminner om varandra, ska bestämmelsernas olika viktvärde beaktas vid prövningen, står det i anvisningarna. Enligt utlänningslagen räcker det med ”grundad anledning att misstänka” för att avslå ansökan avslås, men forskar- och studerandelagen kräver att ”det kan visas” att sökanden förfar på det sätt som avses i lagen. I det senare fallet krävs det starkare grunder till stöd för beslutet. Vid prövning av om uppehållstillstånd enligt forskar- och studerandelagen ska vägras på grund av kringgående av

⁴ [Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltaminen \(migri.fi\).](#)

⁵ [Oleskeluluvat työntekoa ja elinkeinon harjoittamista varten \(migri.fi\).](#)

⁶ [Tutkija- ja opiskelijalain soveltaminen Maahanmuuttovirastossa \(migri.fi\).](#)

bestämmelserna ska det senare förfarandet tillämpas. Utlänningslagens 36 § gäller inte i dessa situationer. I praktiken kan rättspraxis från tillämpningen av 36 § i utlänningslagen och annan samlad erfarenhet ändå användas som vägledande hjälpmedel också vid prövning enligt forskar- och studerandelagen, förutsatt att de strängare beviskraven beaktas i det senare fallet.

Migrationsverket meddelade den 30 juni 2021 anvisningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband (MIGDno-2021-1185⁷, på finska). Anvisningarna behandlar ingående tillämpningen av bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna vid behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. De går också igenom högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis. I anvisningarna konstateras det att högsta förvaltningsdomstolen i sin rättspraxis har ansett bland annat följande omständigheter utgöra bevis på kringgående av bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet: sökanden har brutit mot ett inreseförbud och/eller ansökt om uppehållstillstånd medan inreseförbudet varit i kraft, har uppträtt under flera olika identiteter, har rest in och vistats olagligt i landet, har hållit sig undan eller vilselett myndigheterna eller har tidigare fått avslag på sina ansökningar.

Människorättscentret har utarbetat en utredning om rättspraxis som gäller kringgående av inresebestämmelserna (Människorättscentrets publikationer 2/2023⁸, på finska, med presentationsblad på svenska). Den publicerades den 31 januari 2023. I utredningen granskas det hur domstolarna förstår kringgående av inresebestämmelserna. Utredningen studerar i vilka situationer förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen har gjort den bedömningen att den som ansöker om uppehållstillstånd har kringgått inresebestämmelserna och av den anledningen inte ändrat på Migrationsverkets beslut att vägra uppehållstillstånd.

Den går in på vad som avses med kringgående av inresebestämmelserna och på tillämpningen. Enligt utredningen är bestämmelsen tämligen öppen och ger omfattande prövningsrätt att bedöma i vilka situationer uppehållstillstånd kan vägras. Syftet med utredningen är att skapa en helhetsbild av de situationer där förbudet mot kringgående av inresebestämmelserna nuförtiden tillämpas.

Utredningen analyserar förvaltningsdomstolarnas och högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis och de typsituationer i anslutning till kringgående av inresebestämmelserna som framgår av den samt hur typsituationerna förhåller sig till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Under perioden den 1 januari 2019–1 juni 2022 fattade förvaltningsdomstolarna närmare 2 000 beslut där man granskade om sökanden har kringgått inresebestämmelserna. Materialet för utredningen bestod av 136 beslut av förvaltningsdomstolarna under perioden den 1 januari–1 juni 2022. De fyra mest förekommande typsituationerna i materialet är att sökanden levit i papperslöshet och då anses ha kringgått bestämmelserna om vistelse i landet, lämnande av oriktiga uppgifter, skenäktenskap och en ansökningshistorik där sökandens agerande i tidigare förfaranden för uppehållstillstånd eller visering har ansetts vara klandervärt.

Utredningen visar att förvaltningsdomstolarna tillämpar momentet om kringgående av inresebestämmelserna i relativt stor utsträckning på olika situationer. Det faktum att rättspraxis är mångsidig framgår emellertid åtminstone inte exakt av momentet. I utredningen övervägs det om momentet kan behöva preciseras så att det tillräckligt exakt och noggrant avgränsat framgår vad som avses med kringgående av inresebestämmelserna. Samtidigt kan det granskas vilket

⁷ [Oleskelulupa perhesiteen perusteella \(migri.fi\)](https://www.migri.fi/olleskelulupa-perhesiteen-perusteella).

⁸ [Människorättscentret - Selvitys maahantulosaännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä \(yhdistysavain.fi\)](https://www.migri.fi/menniskorattscntrt-selvitys-maahantulosaannosten-kiertamista-koskevasta-oikeuskaytannosta-yhdistysavain.fi).

allmänt intresse som bör försöka skyddas med bestämmelsen om kringgående av inresebestämmelserna och om det är ändamålsenligt att tillämpa förbudet mot kringgående av inresebestämmelserna på alla typsituationer som identifierats i utredningen. Dessutom kan man fråga sig om tröskeln för tillämpning av bestämmelsen är lämplig eller om strävan bör vara att höja den.

Kringgående av inresebestämmelserna	2021	2022	2023	Sammanlagt
Ansökan om första uppehållstillstånd	665	767	1 060	2 492
<i>Kringgående av inresebestämmelserna UtIL 36 §</i>	665	700	580	1 945
Arbete som förutsätter delbeslut	504	582	480	1 566
Make till finsk medborgare	62	50	6	118
Företagare	35	17	5	57
<i>Forskar- och studerandelagen 11 § 2 mom. 6 pt</i>		47	95	142
Studier		47	95	142
<i>Arbetsgivaren kringgår inresebestämmelserna*</i>		20	385	405
Arbete som förutsätter delbeslut		20	385	405
Ansökan om fortsatt tillstånd	52	62	97	211
<i>Kringgående av inresebestämmelserna UtIL 36 §</i>	52	43	20	115
Arbete som förutsätter delbeslut	32	21	16	69
Företagare	10	6	0	16
<i>Forskar- och studerandelagen 11 § 2 mom. 6 pt</i>		5	3	8
Studier		5	3	8
<i>Arbetsgivaren kringgår inresebestämmelserna</i>		14	74	88
Arbete som förutsätter delbeslut		14	70	84
Ansökan om permanent uppehållstillstånd	6	47	3	56
Kringgående av inresebestämmelserna UtIL 36 §	6	47	3	56
Alla sammanlagt	723	876	1 160	2 759
* Bestämmelsen fogades till lagen den 1 oktober 2021				

Tabell 1. Avslag på grund av kringgående av inresebestämmelserna. Urval efter grund för ansökan. Källa: Migrationsverket.

Utifrån statistiken från Migrationsverket har omkring 700–1 000 ansökningar om uppehållstillstånd avslagits varje år under de senaste tre åren med kringgående av inresebestämmelserna som grund. Relativt få ansökningar om fortsatt tillstånd har avslagits på grund av kringgående av inresebestämmelserna.

Åren 2021–2023 avslogs totalt 2 759 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av kringgående av inresebestämmelserna, och av dessa gällde 1 945 avslag ett första uppehållstillstånd. Största delen (1 566) gällde ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare.

Beslut om uppehållstillstånd	Sammanlagt	Avslag	Avslag på grund av kringgående av inresebestämmelserna
2023	117 450	7 739	1 060 (13,7 %)
2022	90 075	6 583	876 (13,3 %)
2021	76 792	5 498	723 (13,2 %)

Tabell 2. Kringgående av inresebestämmelserna som grund för avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Källa: Migrationsverket.

I drygt 13 procent av de fall där ansökan om uppehållstillstånd avslagits har kringgående av inresebestämmelserna varit orsaken.

Beslut om uppehållstillstånd för vårdnadshavare till personer som fått internationellt skydd	Sammanlagt	Avslag	Avslag på grund av kringgående av inresebestämmelserna
2023	124	10	1
2022	65	17	0
2021	45	14	0

Tabell 3. Beslut om första uppehållstillstånd för vårdnadshavare till en person som fått internationellt skydd. Källa: Migrationsverket.

Under de senaste åren har vårdnadshavare till minderåriga som får internationellt skydd meddelats beslut i allt större utsträckning. År 2021 fattades totalt 45 beslut, år 2022 totalt 65 beslut och år 2023 totalt 124 beslut. Andelen avslag har varierat mellan omkring 31 procent och 8 procent. Bara ett beslut på grund av kringgående av inresebestämmelserna har fattats under de senaste åren.

Också diskrimineringsombudsmannen har i en utredning (Barn utan familj – Familjeåterförening för barn som beviljats internationellt skydd, 3.3.2020) granskat tillämpningen av bestämmelsen om kringgående av inresebestämmelserna i situationer där det är fråga om minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare. Av utredningen framgår att hälften av alla minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd och som ansökt om familjeåterförening under perioden 2018–september 2019 fått avslag, dvs. föräldrar har inte fått komma till Finland. Orsaken var att föräldrarna ansågs ha försökt kringgå inresebestämmelserna när de skickade sitt barn utan vårdnadshavare till Finland och att familjebanden mellan barnet och föräldrarna ansågs ha brutits. Även om statistiken ovan pekar på att beslutspraxis skulle ha förändrats efter det att utredningen gjordes, ansåg diskrimineringsombudsmannen att utredningen är ett bevis på att bestämmelsen om kringgående av inresebestämmelserna inte uppfyller kraven på exakthet och noggrann avgränsning som ställs i grundlagen, utan att den i sin nuvarande form ger lagtillämparen en

alltför omfattande prövningsrätt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I utredningen framförde ombudsmannen bland sina rekommendationer att bestämmelsen om kringgående av inresebestämmelserna i sin nuvarande form ger lagtillämparen en alltför omfattande prövningsrätt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ombudsmannen rekommenderade att inrikesministeriet genomför lagstiftningsändringar för att säkerställa att 36 § 2 mom. i utlänningslagen bättre uppfyller de krav på exakthet och noggrann avgränsning samt skydd för familjelivet som fastställs i grundlagen. Bestämmelsens tillämpningsområde bör avgränsas tydligare, i synnerhet i fråga om familjeåterförening, men också vad gäller övriga grunder för uppehållstillstånd.

Olika analyser visar således att ordalydelsen i 36 § 2 mom. i utlänningslagen är vag och ger migrationsmyndigheten omfattande prövningsrätt i fråga om när uppehållstillstånd kan vägras med kringgående av inresebestämmelserna som grund. Bestämmelsen har inte ändrats sedan utlänningslagen stiftades 2004.

Kringgående av inresebestämmelserna i snäv bemärkelse och i lagens ursprungliga ordalydelse innebär att någon ansöker om uppehållstillstånd och reser in i landet genom att lägga fram annat än de faktiska grunderna för syftet med inresan. Tolkningen av bestämmelsen har utvecklats genom rättspraxis, men den öppna formuleringen gör det i princip möjligt att tolka bestämmelsen på olika sätt. Ett centralt avgörande i rättspraxis är högsta förvaltningsdomstolens ovan nämnda årsboksbeslut från 2016 (HFD 2016:31).

Ordalydelsen i bestämmelsen gör det möjligt att tillämpa bestämmelsen på olika situationer och genom rättspraxis har tillämpningen i viss mån etablerats. Bestämmelsen har gjort det möjligt att ingripa i missbrukssituationer när ett enskilt lagligt inresesätt kan ha varit förknippat med en möjlighet till missbruk eller när någon exempelvis genom att vilseleda myndigheter eller på något annat sätt försöker skapa en grund för beviljande av uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 36 § 2 mom. ställer ett allmänt villkor för uppehållstillstånd och den kan i princip tillämpas på alla uppehållstillstånd.

Kringgående av inresebestämmelserna har tillämpats på relativt många olika situationer. Det är fråga både om vilseledande och döljande av det verkliga syftet med vistelsen och om sökandens ansöknings- och vistelsehistorik. I praktiken har typfall för sådant klandervärt förfarande varit en ansökningshistorik där sökandens agerande när hen tidigare ansökt om uppehållstillstånd varit klandervärt, skenäktenskap, en bakgrund av olaglig vistelse i landet samt olagligt arbete eller olaglig företagsverksamhet, lämnande av felaktiga uppgifter, förfalskning av arbets- och studieintyg, risk för arbetskraftsexploatering vid bristfällig information samt ansökningar om uppehållstillstånd för företagare i situationer där sökandens ställning snarare påminner om en arbetstagares ställning.

När man överväger att utveckla regleringen är det uppenbart att det skapar klarhet i hur bestämmelsen ska tillämpas om olika praktiska tillämpningssituationer skrivs in i lagen. De gällande bestämmelserna medger i sig olika tolkningar och också variation i tolkningen.

2.2 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd

Enligt 60 § 1 mom. i utlänningslagen ska det första uppehållstillstånd före inresan till Finland sökas i det land där sökanden lagligen vistas. Momentet anger också undantag från huvudregeln. I 49 § i utlänningslagen anges om undantagsfall där uppehållstillstånd kan beviljas på ansökan i Finland.

Forskar- och studerandedirektivet genomfördes nationellt genom forskar- och studerandelagen, som trädde i kraft den 1 september 2018. I och med att den lagen trädde i kraft upphörde möjligheten för asylsökande att ansöka om uppehållstillstånd bland annat på grund av studier. Det berodde på att direktivets tillämpningsområde uteslöt dem från lagens räckvidd. Det innebar samtidigt att personer som ansökt om eller fått internationellt skydd i Finland eller någon annan EU-medlemsstat inte längre kunde ansöka om uppehållstillstånd på grund av studier, även om de i övrigt uppfyllde villkoren. Inte heller tredjelandsmedborgare med utvisningsbeslut kunde längre ansöka om uppehållstillstånd på grund av studier.

Regleringen ändrades genom en lag (277/2022) som trädde i kraft den 15 april 2022. Forskar- och studerandelagen kompletterades då med nationella bestämmelser om uppehållstillstånd. Genom ändringen kan de med en bakgrund av internationellt skydd, men också den som meddelats utvisningsbeslut, ansöka om uppehållstillstånd enligt forskar- och studerandelagen, med undantag av de på forskar- och studerandedirektivet baserade uppehållstillstånden för forskare enligt 6 § och studerande enligt 7 §. Om villkoren för uppehållstillstånd uppfylls ska de här personerna kunna beviljas ett nationellt uppehållstillstånd för forskare eller studerande utan möjlighet till rörlighet inom unionen enligt forskar- och studerandedirektivet eller något annat av de uppehållstillstånd som anges i lagen.

I 2 § i forskar- och studerandelagen föreskrivs det om lagens tillämpningsområde både i fråga om uppehållstillstånd enligt direktivet och i fråga om nationella uppehållstillstånd. De tredjelandsmedborgare som avses i 3 mom. omfattas inte av de uppehållstillstånd som avses i direktivet. Det rör sig exempelvis om personer som ansöker om eller får internationellt skydd i en medlemsstat och tredjelandsmedborgare som meddelats utvisningsbeslut som fortfarande gäller. De tredjelandsmedborgare som inte omfattas av direktivet kan dock beviljas nationellt uppehållstillstånd enligt forskar- och studerandelagen.

Andra tredjelandsmedborgare än de som omfattas av direktivets tillämpningsområde beviljas nationellt uppehållstillstånd för högskolestudier med stöd av 7 a § 1 mom. Ett villkor är att personen har godkänts som examensstuderande till en högskola i Finland och har betalat avgifterna till högskolan. I praktiken kan nationellt uppehållstillstånd för högskolestudier beviljas en sökande som har ansökt om eller fått internationellt skydd i en EU-medlemsstat och en sökande som har meddelats utvisningsbeslut, men i fråga om vilken beslutet ännu inte har verkställts.

Finland har inga uttryckliga bestämmelser om att personer som ansöker om internationellt skydd kan bli sökande av något annat typ av uppehållstillstånd. En asylsökande kan lämna in en ansökan om uppehållstillstånd på någon annan grund i vilken fas som helst av ett pågående asylofförande. Det innebär att Migrationsverket samtidigt kan ha två inledda ärenden om samma person, ett som gäller personens asylansökan och ett som gäller en annan ansökan om uppehållstillstånd. Enligt arbetsfördelningen mellan Migrationsverkets tillstånds- och medborgarskapsenhet och asylenhet handläggs och avgörs ansökningarna om asyl och uppehållstillstånd i princip separat och vid olika enheter, även om handläggningen pågår samtidigt. Om det blir avslag på båda ansökningarna kan ett beslut om avlägsnande ur landet inte fattas i samband med det första beslutet. Hinder för detta är exempelvis en helhetsbedömning och ett förbud mot tillbakasändning, vilka inte kan beaktas på behörigt sätt förrän båda ärendena har avgjorts. Beslut om avlägsnande ur landet fattas i samband med det ärende som avgörs senare, oberoende av om det är fråga om ett uppehållstillståndsärende eller ett asylärende. Beslut om avlägsnande ur landet fattas således vid den enhet avgör sitt ansökningsärende senare. Den enheten behöver information om hur det ansökningsärende som avgjorts först påverkar ett beslut om avlägsnande ur landet. En asylsökande kan också ha ett

ärende anhängigt vid förvaltningsdomstolen samtidigt som ett annat ärende är aktuellt vid Migrationsverket eller flera ärenden som samtidigt är föremål för ändringssökande.

I Polisstyrelsens anvisning av den 26 augusti 2021 om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning ur landet (POL-2021-67956) finns ett eget avsnitt om inverkan av andra anhängiggjorda ansökningar om uppehållstillstånd på verkställbarheten. Enligt det ska den polisinrättning som svarar för verkställigheten under tjänstetid kontakta Migrationsverket per telefon gällande behandlingsfasen för en ansökan om uppehållstillstånd så att ett eventuellt uppehållstillstånd beaktas vid verkställigheten av ett avlägsnande ur landet. Verkställigheten av ett avlägsnande ur landet skjuts upp tills ansökan om uppehållstillstånd är avgjord, om Migrationsverket meddelar att personen i fråga med säkerhet kommer att få uppehållstillstånd eller om det finns omständigheter utifrån vilka avlägsnandet ur landet innan ansökan avgörs kan begränsa sökandens rättigheter mer än nödvändigt.

Positiva beslut på ansökningar om uppehållstillstånd med tidigare beslut i asylärende (spårbyte)	2021	2022	2023	Sammanlagt
Ansökningar om första uppehållstillstånd	520	400	707	1 627
Arbete som förutsätter delbeslut	216	168	276	660
Annat arbete	19	14	4	37
Specialsakkunnig	1	1	2	4
Företagare	15	2	1	18
Studier	19	8	42	69
Person som avlagt examen eller slutfört forskning i Finland			16	16
Make/maka till finsk medborgare	122	74	143	339
Make/maka till annan utlänning*	20	20	38	78
Vårdnadshavare för annan utlänning	2	9	51	62
* Med annan utlänning avses i statistiken en utlänning som fått uppehållstillstånd på någon annan grund än internationellt skydd.				

Tabell 4. Exempel på beviljade uppehållstillstånd där sökanden tidigare har meddelats ett beslut i asylärende. Källa: Migrationsverket.

Tabell 4 innehåller uppgifter från Migrationsverket om uppehållstillstånd som beviljats på olika grunder i situationer där den sökande tidigare fått avslag i sitt asylärende. Av tabellen framgår de positiva beslut som fattats på grund av arbete, företagsverksamhet och studier och dessutom för jämförelsens skull också uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeband. Utifrån siffrorna i tabellen går det att uppskatta i vilken utsträckning det efter asylofförandet har skett spårbyte till andra typer av uppehållstillstånd. Däremot finns det inga statistiska uppgifter om antalet avslag på motsvarande ansökningar.

Enligt statistiken har det under de tre senaste åren, 2021–2023, beviljats totalt 1 627 uppehållstillstånd till sökande som tidigare fått avslag i ett ärende som gäller internationellt skydd. Under treårsperioden har antalet varierat mellan 400 och 707 per år. Den största gruppen, omkring 40 procent, har fått uppehållstillstånd för arbetstagare (660) och det årliga antalet på sådana tillstånd har varierat mellan 168 och 276. Makar till en finsk medborgare är en annan grupp (339) som skiljer ut sig från mängden. Totalt har 78 utlänningar fått uppehållstillstånd som make till annan utlänning och 62 utlänningar som vårdnadshavare för annan utlänning. Sammanlagt 69 sökande har beviljats uppehållstillstånd för studerande. Dessutom beviljades 16 sökande 2023 uppehållstillstånd på grund av avlagd examen eller slutförd forskning. Statistiken säger inget om huruvida de som sökt internationellt skydd fortfarande befunnit sig i Finland när de beviljades uppehållstillstånd. De sökande har antagligen inte lämnat landet.

En slutsats när det gäller hur betydande spårbyte är som fenomen är att spårbyte till arbetskraftsinvandring uppskattningsvis under de senaste tre åren har lyckats i genomsnitt till ett antal av drygt två hundra positiva beslut per år. Det bör noteras att det näst största antalet uppehållstillstånd har beviljats makar till finska medborgare på grund av familjeband eller på grund av familjeband till någon annan utlänning. Antalen är något lägre än antalet beviljade uppehållstillstånd för arbetstagare. Av dem som ansökt om internationellt skydd har högst 42 sökande per år gått över till studerandespåret. Det bör påpekas att antalet ansökningar om uppehållstillstånd ökade betydligt 2023 jämfört med tidigare år och samtidigt har också allt fler bytt spår. Det går inte att utläsa ur statistiken hur många ansökningar om uppehållstillstånd som har avslagits för utlänningar som kommit som asylsökande. Den informationen skulle kunna bidra till att ge en bättre bild av fenomenet och av hur spårbyte sammantaget varit möjligt och hur många asylsökande utlänningar som genom att ansöka om annat uppehållstillstånd försökt komma in på arbetsmarknaden, men utan att lyckas.

Lagen anger inget hinder för att ansöka om annat uppehållstillstånd medan asylförfarandet pågår. I praktiken har det varit fritt fram att ansöka om uppehållstillstånd medan asylförfarandet pågår. En asylsökande kan ha fått uppehållstillstånd till exempel på grund av arbete, företagsverksamhet eller studier, om han eller hon har uppfyllt villkoren för att beviljas uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 49 § i utlänningslagen har genom rättspraxis tillämpats positivt för de sökande, dvs. uppehållstillstånd har beviljats utlänningar som ansökt om internationellt skydd och vistas i landet utan krav på att uppehållstillstånd ska sökas utomlands. Det faktum att en person har fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och meddelats beslut om avvisning har inte heller utgjort ett hinder för ansökan om och erhållande av uppehållstillstånd. I praktiken har polisen i vissa situationer instruerats att avvakta med att verkställa ett avlägsnande ur landet tills beslutet om ansökan om uppehållstillstånd har fattats.

Den tillämpningspraxis som etablerats genom förvaltningsdomstolarnas rättspraxis har gjort det möjligt för personer som ansökt om internationellt skydd att under asylförfarandet också inleda andra uppehållstillståndsärenden, antingen hos Migrationsverket eller hos förvaltningsdomstolen. Sökanden har kunnat lämna in en ansökan om uppehållstillstånd på någon annan grund än en sådan som gäller internationellt skydd medan asylförfarandet pågår eller efter att ha fått avslag på sin ansökan. Flera samtidigt anhängiga ansökningar som lämnats in på olika grunder har komplicerat och försvårat behandlingen av sökandens ärende vid Migrationsverket och kunnat leda till oklara lägen. I synnerhet om ärendet överklagats hos domstol har läget kunnat bli mer komplicerat. En sådan ansökningsdjungel kan då ha kommit att bli allt mer svårbegriplig beroende på hurdana avgöranden förvaltningsdomstolen har träffat och i vilket skede av processen de har fattats.

En ansökan om uppehållstillstånd har kunnat leda till att verkställandet av ett i övrigt verkställbart beslut om avlägsnande ur landet behövt skjutas upp och blivit fördröjt. Ett särskilt

problem är om ansökan om uppehållstillstånd görs medvetet för att fördröja avlägsnandet ur landet.

2.3 Asylsökandes rätt att arbeta

Utlänningslagens 81 c § innehåller bestämmelser om rätten att inleda arbete samt rättens varaktighet. Om rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, upphör rätten att arbeta enligt 6 mom. i den paragrafen när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart eller utlänningens ansökan om internationellt skydd har förfallit.

Bestämmelser om sysselsättning av personer som söker internationellt skydd finns i det s.k. mottagandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)⁹). Enligt artikel 15.3 i direktivet får tillträde till arbetsmarknaden inte upphävas under överklagandeförfaranden, om ett överklagande av ett beslut om avslag i ett ordinarie förfarande har suspensiv verkan, fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeärendet

Bestämmelsen om hur länge rätten att arbeta gäller för dem som söker internationellt skydd fogades ursprungligen till 80 § 6 mom. i utlänningslagen genom en lag av den 1 juni 2019 (437/2019). Bestämmelsen har senare flyttats till 81 c § genom en lag som trädde i kraft den 23 februari 2023 (216/2023). En asylsökandes rätt att arbeta bygger direkt på lag. Myndighetsbeslut fattas inte om rätten att arbeta. Enligt propositionsmotiven (RP 273/2018, s. 37) upphör rätten att arbeta när ett avvisningsbeslut blir verkställbart. Enligt ordalydelsen i bestämmelsen upphör rätten att arbeta när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart.

Under pandemitiden förlängdes rätten att arbeta för asylsökande genom en temporär lag (487/2020) som gällde den 29 juni–31 oktober 2020. När lagen antogs godkände riksdagen ett uttalande (RSv 63/2020 rd – RP 65/2020 rd) enligt vilket riksdagen förutsatte att regeringen utreder hur arbetsgivaren mer tillförlitligt kan försäkra sig om att en utlänning som sökt internationellt skydd har rätt att arbeta och att regeringen vid behov vidtar lämpliga lagstiftningsåtgärder.

Det har i praktiken visat sig vara problematiskt att knyta upphörandet av rätten att arbeta för den som söker internationellt skydd till att ett beslut om avlägsnande ur landet är verkställbart. Myndigheterna har upplevt det svårt att i realtid fastställa verkställbarheten, och det har varit svårt att förutse när rätten att arbeta upphör. I den gällande bestämmelsen sägs det inte heller direkt hur ett verkställighetsförbud som förvaltningsdomstolen meddelat med anledning av ett beslut om avlägsnande ur landet påverkar upphörandet av rätten att arbeta. Myndigheterna har tolkat bestämmelsen på två olika sätt, dvs. antingen så att verkställighetsförbudet återställer sökandens rätt att arbeta eller så att när rätten att arbeta upphört kan den inte inträda på nytt när förvaltningsdomstolen meddelar verkställighetsförbud.

Biträdande justitiekanslern slår i ett avgörande av den 29 november 2022 med anledning av ett klagomål över Migrationsverkets förfarande¹⁰ fast att lagstiftningen om utredning, fastställande och övervakning av rätten att arbeta är splittrad och svårbegriplig. Biträdande justitiekanslern ansåg situationen vara mycket otillfredsställande och oroväckande, särskilt med tanke på att

⁹ [L_2013180SV.01009601.xml \(europa.eu\)](#)

¹⁰ [julkaistu ratkaisu maahanmuuttoviraston menettely OKV 3210_10_2021.pdf \(oikeuskansleri.fi\)](#).

oklarheter i fråga om huruvida rätten att arbeta är i kraft kan leda till att både arbetstagaren och arbetsgivaren gör sig skyldiga till utlänningsförseelse. Också riksdagens förvaltningsutskott har behandlat frågan i samband med det ovannämnda uttalandet från riksdagen.

Eftersom det har visat sig att bestämmelserna om när rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd upphör är oklara, finns det skäl att förtydliga bestämmelserna.

2.4 Verifiering av identitet

Begrepp

Utlänningslagen anger de allmänna villkoren för inresa och vistelse i landet för beviljande av uppehållstillstånd. Även om utlänningslagen innehåller många bestämmelser som i vid bemärkelse har samband med identifiering av en person, finns det varken i utlänningslagen eller i annan nationell invandringslagstiftning någon uttrycklig definition för identifiering av en utlänning och verifiering av dennes identitet eller bestämmelser om identifiering eller verifiering som ett villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Beroende på hur verifiering definieras finns det emellertid många bestämmelser i invandringslagstiftningen som i vid bemärkelse är kopplade till förfarandet för att identifiera en person.

Utlänningslagen är från 2004, vilket innebär att bestämmelserna om identifiering av personer delvis är föråldrade och har byggts på i flera omgångar, men dessutom begreppsmässigt osammanhängande. Utlänningslagen innehåller ett par tiotal bestämmelser där begreppen säkerställa, fastställa, kontrollera, verifiera, styrka och utreda någons identitet används. Begreppsapparaten bör vara exakt och enhetlig. En enhetlig begreppsapparat skulle skapa en grund för en sammanhängande reglering i fråga om identifieringen av sökande från det att en första ansökan om uppehållstillstånd lämnas in till det att sökanden får medborgarskap, och den skulle också göra det möjligt att stegvis ta fram relevanta och mer effektiva bestämmelser.

Den nationella lagstiftningen innehåller inte heller mer allmänt någon heltäckande allmän definition av fastställande och verifiering av identitet. Grundlagsutskottet har emellertid i sitt utlåtande om en proposition som gällde reformering av personbeteckningen (GrUU 87/2022 rd, s. 2, punkterna 3 och 4) förutsatt att de allmänna lagarna om dataskydd kompletteras med definitioner av begreppen identifiering och specificering. Enligt utskottet har de formella förutsättningarna för specificering och identifiering av en person en central betydelse för att personen ska kunna fungera i samhället, och en tillförlitlig specificering är ofta nödvändig. Specificering och identifiering används traditionellt som grund för tilldelning av rättigheter och skyldigheter och har i praktiken betydelse också för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser att identifiering och specificering bör definieras tydligt i lagen.

Det bör beaktas att definitionerna av identifiering och verifiering av identitet ofta är kopplade till det berörda sammanhanget. Exempelvis avses enligt 1 kap. 4 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017) med identifiering i den lagen utredning av en kunds identitet på grundval av uppgifter som kunden tillhandahållit. Enligt 7 punkten i samma moment avses med kontroll av identiteten säkerställande av en kunds identitet utifrån handlingar och uppgifter från en tillförlitlig och oberoende källa. Men enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 om ett in- och utresesystem avses i förordningen däremot med verifiering förfarandet att jämföra en grupp av uppgifter med en annan för att fastställa om en påstådd identitet är den riktiga ("one-to-one-check") och med identifiering förfarandet att fastställa en persons identitet genom

databassökning mot flera grupper av uppgifter ("one-to-many-check"). Enligt 11 § 1 mom. i lagen om identitetskort (663/2016) krävs det för att identitetskort ska utfärdas att sökanden har identifierats och att hans eller hennes identitet har verifierats på ett tillförlitligt sätt.

Ledningsgruppen för informationssäkerheten inom statsförvaltningen (Vahti) har tagit fram en ordlista där det står att identifikation (identification) avser ett förfarande där en person specificeras.¹¹ I inrikesministeriets projekt rörande skapande av identitet har det dessutom preciserats att man med identifiering i myndighetsverksamheten avser fastställande av identitet, det vill säga att en person kopplas till en viss befintlig identitet.¹² I samband med identifieringen verifieras det således att en person faktiskt är en viss person. Med verifiering avses ett förfarande där den ena parten försäkras sig om att de uppgifter som presenterats vid identifieringen är riktiga.¹³ Verifiering (authentication, verification) handlar således om att på önskad konfidensnivå säkerställa att identiteten är äkta.¹⁴

Det beror på personens registreringsprocess hur tillförlitlig en verifiering är. Om en person i samband med registreringen själv lämnar personuppgifter som inte på något sätt kontrolleras exempelvis i ett myndighetsregister, är uppgifterna om identiteten inte särskilt tillförlitliga. Om identiteten däremot kan utredas i samband med ett personligt besök där de uppgifter verifieras som personen visar upp i ett nationellt resedokument och genom jämförelse av personens biometriska uppgifter med exempelvis uppgifterna på chippet i passet, leder registreringen till att man har en identitet med högre tillförlitlighet.¹⁵

Merparten av dem som ansöker om uppehållstillstånd kan identifieras och deras respektive identitet verifieras med ett biometriskt pass som uppfyller Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) standard. Däremot har personer som söker internationellt skydd ofta inte tillgång till resedokument som uppfyller ICAO-standarderna eller andra resedokument eller över huvud taget andra dokument som skulle styrka identiteten. I så fall ska myndigheten med sökandens medverkan utreda sökandens identitet med andra medel den har till sitt förfogande. Exempelvis 97 § i utlänningslagen innehåller bestämmelser om utredning av identiteten för personer som söker internationellt skydd.

Uppgiften om sökandens identitet utgör utgångspunkten för handläggningen av alla tillståndsärenden. Myndigheten måste veta vem den beviljar uppehållstillstånd. Identiteten är också en nödvändig uppgift när säkerhetsriskerna ska bedömas. Eftersom det är väsentligt för hela uppehållstillstånds-förfarandet att få identiteten för dem som reser in eller vistas i landet bekräftad är det motiverat att i lagen klart och entydigt ange kravet på att personen ska identifieras och identiteten verifieras på önskad nivå som villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Dessutom är det motiverat att koppla rättsverkningar till skyldigheten att medverka till utredningen av sin egen identitet.

¹¹ Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalveluissa. Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä, VAHTI 12/2006, s. 38.

¹² Henkilöllisyyden luomista koskeva hanke. Inrikesministeriets publikation 32/2010, s. 18.

¹³ Voutilainen, Tomi: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa - ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely - 2009, s. 244.

¹⁴ VAHTI 12/2006, s. 37.

¹⁵ VAHTI 12/2006, s. 18—20.

Krav på resedokument

I 35 § i utlänningslagen finns bestämmelser om krav på resedokument som villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Enligt huvudregeln ska utlänningen ha ett giltigt resedokument för att kunna beviljas uppehållstillstånd. Den regeln har funnits i utlänningslagen sedan den stiftades 2004. I princip gäller villkoret alla som ansöker om uppehållstillstånd. Med ett giltigt resedokument går det att förvissa sig om utlänningens identitet innan uppehållstillstånd beviljas. Detta framgår av motiveringen i proposition RP 104/2010 rd, där följande konstateras: ”För beviljande av uppehållstillstånd förutsätts i regel att utlänningens identitet har fastställts. Det här framgår indirekt av 35 § i utlänningslagen, där det sägs att en förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att utlänningen har ett giltigt resedokument. Enligt samma paragraf får uppehållstillstånd dock beviljas på de grunder som nämns särskilt i paragrafen trots att giltigt resedokument saknas. Identiteten för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd bör utredas så bra som möjligt.”

I 8 § 1 mom. i utlänningslagen anges sökandens skyldighet att inleda ett förvaltningsärende enligt utlänningslagen personligen. Enligt motiveringen till lagen (RP 28/2003 rd) har praxis i ärenden om uppehållstillstånd varit att ansökan anhängiggörs personligen och att sökandens identitet fastställs redan vid inlämnandet av ansökan. I 11 § finns bestämmelser om inresevillkoren för utlänningar, av vilka ett är ett resedokument som berättigar till gränsövergång. Även om den paragrafen inte gäller villkoren för beviljande av uppehållstillstånd, är det värt att notera hur detaljmotiveringen till bestämmelsen i RP 28/2003 rd kopplar samman ett giltigt resedokument och utredning av identiteten enligt följande: ”Det skall vara möjligt att på ett tillförlitligt sätt klarlägga identiteten på en utlänning som reser in i landet. Detta är viktigt bl.a. för att det skall kunna fastställas om personen har belagts med inreseförbud eller om myndigheterna är medvetna om något annat som kunde utgöra grund för att hindra personen från att resa in i landet.” Enligt 14 § i utlänningslagen ska en utlänning vid inresa till och vistelse i landet ha ett sådan resedokument som har erkänts av Finland och där innehavaren av resedokumentet utan svårighet kan kännas igen i det bifogade fotografiet.

Vid ansökan om ett första uppehållstillstånd krävs det i enlighet med 8 § att sökanden personligen besöker en beskickning eller Migrationsverket för identifiering och för att visa upp resedokument. Eftersom det första uppehållstillståndet i Finland med stöd av 60 § i utlänningslagen i regel söks utanför landets gränser faller det sig naturligt att ett giltigt resedokument är ett villkor för att tillstånd ska beviljas. En person som fått uppehållstillstånd kan nämligen resa till Finland med det. Vid elektronisk ansökan om fortsatt tillstånd via Enter Finland-tjänsten och när sökanden redan huvudsakligen vistas i Finland är det möjligt för sökanden att identifiera sig med stark autentisering. I praktiken ska sökanden också då ge in en kopia av ett giltigt resedokument till Migrationsverket.

Lagens 35 § specificerar inte närmare hurdana resehandlingar kan godkännas. Som resedokument har således kunnat godkännas exempelvis ett främlingspass eller resedokument för flyktning som utfärdats av en annan stat. Eftersom ett av syftena med kravet på resedokument är att identifiera en person på ett tillförlitligt sätt, är det inte motiverat att godkänna ett resedokument som inte på ett tillförlitligt sätt styrker sökandens identitet utan som i praktiken kan grunda sig på uppgifter som personen själv lämnat om sin egen identitet. Det bör beaktas att det också kan vara fråga om statslösa personer. Enligt Migrationsverkets statistik ansökte sammanlagt 212 statslösa personer 2023 om uppehållstillstånd (av dessa ansökningar gällde 43 ett första uppehållstillstånd, 72 fortsatt tillstånd och 97 permanent uppehållstillstånd). Totalt fattades 220 beslut om uppehållstillstånd, av vilka 195 har varit positiva. Uppskattningsvis är merparten av dem är estniska ryssar plus palestinier.

Enligt 35 § kan undantag göras från kravet på ett giltigt resedokument i vissa situationer som anges uttömmande i bestämmelsen. Undantagen i 35 § gäller i regel uppehållstillstånd som söks av personer som redan befinner sig i Finland eller som beviljas dessa personer. Till dem hör beviljande av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet (51 §), av individuella mänskliga orsaker (52 §), för offer för människohandel (52 a §), för tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet (52 d §), för en utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram (52 e §), på grund av internationellt skydd (87 och 88 §), vid tillämpning av undantagsklausuler (89 §) eller på grund av tillfälligt skydd (110 §).

Enligt uppgifter från Migrationsverket finns det inga statistiska uppgifter att få om hur stor andel av de positiva besluten på undantagsgrunder enligt 35 § faktiskt innebär undantag från kravet på resedokument, dvs. att uppehållstillstånd har beviljats trots att giltigt resedokument saknas. Migrationsverket har emellertid uppskattat att cirka 69 procent av dem som söker/får internationellt skydd inte har något resedokument att uppvisa.¹⁶ Men det finns således inga tillgängliga uppgifter om hur situationen faktiskt skiljer sig mellan de olika grunderna för undantag i 35 § när det gäller existensen av resedokument.

Grunden för uppehållstillstånd	2020	2021	2022	2023
51 § Utlänningen är förhindrad att lämna landet	2	3	24	17
52 § Individuella mänskliga orsaker	281	218	224	204
52 a § Offer för människohandel	4	14	8	57
52 d § Person som vistats eller arbetat olagligt i landet*	1	2	3	1
52 e § Vittnesskyddsprogram	0	0	0	0
87 § Asyl	1 500	1 752	1 367	1 281
88 § Alternativt skydd	252	167	130	89
89** § Uteslutningsklausul	22	8	17	6
110 § Tillfälligt skydd	0	0	45 358	18 969
* Alla beslut sammanlagt. De tillstånd som söks på den grunden registreras på någon annan grund, och det finns ingen egen beslutsgrund för negativa beslut som gör det möjligt att särskilja negativa beslut. ** Inkluderar de fall där beslutsgrunden i ett asylärende är antingen uteslutning, asyl eller uteslutning, alternativt skydd.				

¹⁶ År 2012—2016 bedömdes det i Finland att det i omkring 69 procent av ansökningarna om internationellt skydd inte gick att verifiera identiteten vid tidpunkten för ansökan. EMN Synthesis Report for the EMN Focused Study 2017: Challenges and practices for establishing the identity of third-country nationals in migration procedures, s. 17.

Tabell 5. Första uppehållstillstånd som beviljats på grunder där uppehållstillstånd kan beviljas trots att utlänningsen saknar giltigt resedokument. Källa: Migrationsverket.

Grunden för uppehållstillstånd	2020	2021	2022	2023
51 § Utläningen är förhindrad att lämna landet	1	2	0	16
52 § Individuella mänskliga orsaker	248	603	154	220
52 a § Offer för människohandel	9	15	20	21
52 d § Person som vistats eller arbetat olagligt i landet*	0	0	4	6
52 e § Vittneskyddsprogram	0	0	0	-
87 § Asyl	858	988	714	3 168
88 § Alternativt skydd	89	53	24	441
89 §** Uteslutningsklausul	-	-	-	-
110 § Tillfälligt skydd	0	0	0	43 591
* Alla beslut sammanlagt. De tillstånd som söks på den grunden registreras på någon annan grund, och det finns ingen egen beslutsgrund för negativa beslut som gör det möjligt att särskilja negativa beslut.				
** Det finns ingen egen beslutsgrund för fortsatta tillstånd, så det finns ingen statistik över sådana tillstånd.				

Tabell 6. Beviljade fortsatta tillstånd på grunder där uppehållstillstånd kan beviljas trots att giltigt resedokument saknas. Källa: Migrationsverket.

Grunden för uppehållstillstånd	2020	2021	2022	2023
51 § Utläningen är förhindrad att lämna landet	0	0	4	7
52 § Individuella mänskliga orsaker	32	41	45	81
52 a § Offer för människohandel	0	0	1	0
52 d § Person som vistats eller arbetat olagligt i landet	0	0	0	0
52 e § Vittneskyddsprogram	0	0	0	0
87 § Asyl	3 673	2 834	2 217	3 168
88 § Alternativt skydd	1 274	620	361	441
89 § Uteslutningsklausul	0	0	0	0
110 § Tillfälligt skydd	0	0	0	2

Tabell 7. Beviljade permanenta uppehållstillstånd på grunder där uppehållstillstånd kan beviljas trots att giltigt resedokument saknas. Källa: Migrationsverket.

Rutorna i grått i tabell 7 anges de typer av uppehållstillstånd och deras årligen beviljade antal där det för de sökande inte kommer att finnas något absolut hinder för att skaffa ett nationellt resedokument av hemlandets myndigheter i fråga om andra uppehållstillstånd än det första. Det måste nämligen beaktas att de situationer där uppehållstillstånd beviljas trots att utlänningen saknar giltigt resedokument gäller särskilt asylsökande och dem som fått uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Undantaget från kravet på resedokument grundar sig på konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968, *flyktingkonventionen*). Enligt dess artikel 31.1 ska fördragsslutande stater inte för olovlig inresa eller olovlig uppehåll straffa en flykting som anlänt direkt från ett område där hans eller hennes liv eller frihet var i fara på det sätt som avses i artikel 1 i konventionen och som utan tillstånd rest in eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, dock under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll. Bestämmelser om detta finns också i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer). Situationerna gäller också personer som kommit till landet som asylsökande, men som inte beviljats internationellt skydd, utan uppehållstillstånd på någon annan ovan beskriven grund som undersöks i samband med asylansökan, exempelvis av individuella mänskliga orsaker.

Också i de lägen där uppehållstillstånd kan beviljas trots att utlänningen saknar giltigt resedokument blir de allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånden enligt 36 § i utlänningslagen tillämpliga, men i fråga om verifiering av identiteten innehåller lagstiftningen inga bestämmelser. Eftersom det är fråga om personer som rest in i landet på grund av internationellt skydd blir 97 § i utlänningslagen alltid tillämplig. Enligt den utreder Migrationsverket som en del av asylutredningen identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Det utreder också muntligen uppgifter som behövs för bestämmande av den stat som ansvarar för handläggningen av asylansökan. När sökandens identitet utreds ska personuppgifter om hans eller hennes familjemedlemmar och övriga anhöriga samlas in. Om utlänningen saknar resedokument bygger uppgifterna om identiteten i praktiken i allmänhet på den sökandes muntliga redogörelse och eventuella andra handlingar som stöder den i undantagsfall enligt 35 §. Det kan också vara fråga om en situation där en person ursprungligen har rest in i landet med visering eller uppehållstillstånd och således uppfyllt kravet på resedokument, men där resedokumentet senare exempelvis har gått ut eller förkommit.

Också i avsnittet om verifiering av den sökandes identitet (3.5 Hakijan henkilöllisyyden todentaminen) i Migrationsverkets anvisningar om tillståndsförfarandet (MIGDno-2021-39¹⁷, på finska) konstateras det att det inte uttryckligen i lag står att utredning och verifiering av sökandens identitet är ett villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Men det kan ändå dock de facto anses vara nödvändigt för att ansökan ska kunna avgöras. Om sökandens identitet inte kan verifieras på ett tillförlitligt sätt, är det i allmänhet svårt eller rentav omöjligt att ens bedöma om de i lag uttryckligen angivna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd är uppfyllda. Därför ska sökanden i samband med sitt uppehållstillståndsärende uppmanas att presentera tillförlitlig dokumentation om sin identitet. I allmänhet ska dokumentationen visas upp i samband med att ansökan anhängiggörs eller i samband med att en sökande som använder e-tjänst identifierar

¹⁷ [Lupamenettelyohje \(migri.fi\)](https://www.migri.fi).

sig. I enskilda fall kan detta också göras i en senare fas av handläggningen av ansökan. Som en tillförlitlig redogörelse för identiteten kan i allmänhet betraktas exempelvis ett giltigt resedokument som godkänts för inresa och vistelse i landet, om det inte i ett enskilt fall finns grundad anledning att misstänka att dokumentet är felaktigt eller förfalskat. Även andra handlingar än resedokument kan innehålla sådana identitetsstyrkande uppgifter som kan beaktas. Dokumentationens betydelse ska bedömas från fall till fall enligt principen om fri bevisprövning.

Något som bör påpekas när det gäller identifiering är att Migrationsverket, när det tar emot en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, med stöd av 60 e § i utlänningslagen får ta fingeravtryck av sökanden och jämföra dem med de fingeravtryck som lagrats i uppehållstillståndskortets tekniska del för att verifiera sökandens identitet. Ett tidigare uppehållstillståndskort är inte en identifieringshandling, utan kortets biometriska kännetecken används som hjälp när myndigheterna utför identifieringen. Det går inte att klarlägga en persons verkliga identitet med en fingeravtrycksjämförelse, med den kan användas för att försäkra sig om att det är samma som beviljats uppehållstillstånd och som nu ansöker om nytt uppehållstillstånd.

Identiteten för den som ansöker om uppehållstillstånd kan alltså i de undantagsfall som anges i 35 § baseras enbart på omständigheter som sökanden själv uppger och andra handlingar som sökanden eventuellt visar upp. Enligt 7 § 2 mom. i utlänningslagen ska parten lägga fram en utredning om grunderna för sina yrkanden och även annars bidra till utredningen av sitt ärende. Skyldigheten att medverka gäller också utredning av identiteten, men bestämmelsen är allmänt utformad och inga rättsverkningar har föreskrivits för försummelse av skyldigheten. Lagstiftningen innehåller inget förpliktande krav på att den som vistas i landet med uppehållstillstånd under vistelsen skaffar ytterligare dokumentation om sin identitet ens när personen vistas i landet på någon annan grund enligt 35 § än internationellt skydd. I praktiken är det fråga om uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet (51 §), av individuella mänskliga orsaker (52 §), för offer för människohandel (52 a §), för tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet (52 d §) och för en utlännings som omfattas av ett vittnesskyddsprogram (52 e §). Det kan bedömas att det inte finns grundad anledning att bevara nuläget, som medger passivitet när det gäller att redogöra för sin egen identitet när vistelsen i Finland fortsätter och när det inte finns hinder för detta till följd av internationella förpliktelser.

Det bör beaktas att avsaknaden av ett giltigt resedokument har konsekvenser också till exempel med avseende på befolkningsdatasystemet (BDS) och Skatteförvaltningen. Brister i en tillförlitlig identifiering av en person har negativa principiella och praktiska konsekvenser för personens etablering i Finland. Det skulle vara motiverat både ur samhällets och ur individens synvinkel att systemet i högre grad än tidigare uppmuntrar personen att skaffa ett nationellt resedokument alltid när det inte finns något absolut hinder för detta.

Migrationsverket har i sin tillämpningspraxis för 35 § i utlänningslagen med hänsyn till barnets bästa lutat sig tillbaka på skälighetsprövning i fråga om barn födda i Finland. Exempelvis beviljas ett i Finland fött barn till en sådan utländsk medborgare som vistas i landet med uppehållstillstånd och vars medborgarstat inte har beskickning i Finland uppehållstillstånd med avvikelse från kravet på resedokument i 35 § och främlingspass med stöd av 134 § för anskaffning av resedokument i sitt eget land. Eftersom 35 § inte innehåller någon möjlighet till skälighetsprövning, men barnets bästa har krävt avvikelse från kravet på resedokument för barn födda i Finland, är det motiverat att sådan etablerad tillämpningspraxis skrivs in exakt och noggrant avgränsad i paragrafen.

Det bör beaktas att inrikesministeriet bereder flera lagstiftningsprojekt som gäller verifiering av identitets och som för sin del bildar en regleringshelhet som gäller identitetskontroll inklusive konsekvenser (se avsnitt 10).

Främlingspass och dess förhållande till kravet på resedokument

Enligt 135 § beviljas utlänningar som erhållit flyktingstatus och vars flyktingstatus inte upphört eller återkallats resedokument för flykting för högst fem år. I 134 § ingår bestämmelser om beviljande av främlingspass. Enligt dess 2 och 3 mom. beviljas främlingspass alltid i situationer där en person har fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd (88 §) eller på grund av tillfälligt skydd (110 §). Lagen ger Migrationsverket möjlighet till prövning ("kan beviljas") när det gäller att bevilja främlingspass i andra situationer där uppehållstillstånd undantagsvis beviljas utan giltigt resedokument med stöd av 35 §. Då måste det bedömas om det är fråga om en situation där personen inte kan få pass av en myndighet i sitt hemland eller om personen är statslös eller om det finns andra särskilda skäl att bevilja främlingspass. Enligt propositionsmotiven (RP 28/2003 rd) kan särskilda skäl till exempel vara kaotiska förhållanden i sökandens hemland, varvid utredandet av vilket land som är sökandens hemland och av sökandens nationalitet är exceptionellt svårt eller skulle ta oskäligt lång tid. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast (HFD 2016:64) att de situationer som anges i regeringens proposition endast är exempel och att de inte utesluter någon orsak förenad med individuell oskälighet som ett i lagen avsett annat särskilt skäl. Om en person inte kan få ett nationellt resedokument förutsätter Migrationsverket att personen visar upp ett intyg över detta som utfärdats av en myndighet i personens hemland. Främlingspass kan beviljas för högst fem år. Enligt Migrationsverkets etablerade praxis utfärdas i allmänhet ett främlingspass för två år för den som i asylförfarandet fått uppehållstillstånd på annan grund än internationellt skydd, när personen ansöker om sitt första främlingspass och beviljas sådant pass för att skaffa nationellt pass.

Verket beviljar i enlighet med etablerad praxis i regel först uppehållstillstånd genom undantag från villkoret i 35 § och först efter det främlingspass på separat ansökan. Om ansökan om främlingspass är anhängig samtidigt som ansökan om uppehållstillstånd och uppehållstillstånd beviljas genom undantag från kravet i 35 §, kan främlingspass beviljas samtidigt som uppehållstillståndet, förutsatt att villkoren är uppfyllda. Högsta förvaltningsdomstolen har till exempel i sitt avgörande 2022:64 slagit fast att främlingspass inte i samband med ansökan om uppehållstillstånd kan utfärdas för att ersätta ett nationellt resedokument som saknas och att ansökan om uppehållstillstånd inte är ett sådant särskilt skäl att bevilja främlingspass som avses i 134 § 1 mom. i utlänningslagen. Med andra ord har sökanden inte kunnat uppfylla kravet på resedokument genom att ansöka om främlingspass. Detta villkor finns emellertid inte inskrivet i lag, vilket bidragit till att fördunkla förhållandet mellan 35 och 134 § i utlänningslagen. Det är utifrån bestämmelserna inte entydigt huruvida det i situationer som avses i 134 § är möjligt att bevilja en utlänning främlingspass för att kravet på resedokument i 35 § ska bli uppfyllt. Eftersom beviljande av uppehållstillstånd i regel förutsätter att utlänningens identitet har fastställts, kan det inte vara motiverat att bevilja främlingspass för att det krav på resedokument som villkor för beviljande av uppehållstillstånd ska bli uppfyllt. Det är emellertid motiverat att tydligt skriva in denna princip, som också Migrationsverket i sin vedertagna praxis följer, i lag.

Enligt 136 § 3 mom. i utlänningslagen ska det antecknas i främlingspasset om en utlänningens identitet inte har kunnat styrkas.

2.5 Utlämnande av uppgifter till Schengens informationssystem

Enligt 131 § i den gällande utlänningslagen får polisen eller gränskontrollmyndigheten för verifiering av identitet, för behandling, beslut och övervakning av utlänningars inresa och utresa samt vistelse och arbete och för tryggande av statens säkerhet ta fingeravtryck, fotografier och andra signalement på en utlänning som har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller tillfälligt skydd, som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband, som har fått uppehållstillstånd i egenskap av en utlänning som tagits till Finland inom flyktingkvoten, som enligt beslut ska avvisas eller utvisas eller vars identitet är oklar. Enligt 2 mom. ska de insamlade signalement föras in i polisens register.

Genom en lag som trädde i kraft den 7 mars 2023 (821/2022) fick paragrafen ett nytt 5 mom. Enligt det momentet kan personuppgifter som avses i 5 mom. dessutom trots sekretessbestämmelserna och trots vad som föreskrivs i 15 § 4 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet lämnas ut till det SIS-system som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU, för införande av en registrering som avses i artikel 32 i den förordningen.

Den rättsliga grunden för SIS har setts över genom två förordningar som trädde i kraft den 28 december 2018: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 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*¹⁸) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (nedan *SIS-förordningen om polissamarbete*¹⁹). SIS-förordningen om in- och utresekontroller och SIS-förordningen om polissamarbete kompletteras dessutom av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (nedan *SIS-återvändandeförordningen*²⁰).

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar förordningarna om användning av Schengens informationssystem (RP 35/2021 rd) föreslogs det inte att biometriska uppgifter ska lämnas ut för registreringar som förs in i SIS, eftersom det vid beredningen ansågs strida mot den på dataskyddslagstiftningen och grundlagsutskottets etablerade praxis baserade principen om ändamålsbundenhet. Enligt artikel 4 i SIS-återvändandeförordningen samt artiklarna 20 och 22 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller och SIS-förordningen om polissamarbete ska uppgifterna föras in i SIS, om de är tillgängliga. Förordningarna anger inte närmare vad som avses med tillgängliga uppgifter i detta sammanhang. De nationella personuppgiftslagarna innehåller betydande begränsningar för

¹⁸ [CL2018R1861SV0020010.0001_cp 1..1 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj)

¹⁹ [CL2018R1862SV0030010.0001.3bi_cp 1..1 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj)

²⁰ [CL2018R1860SV0010010.0001.3bi_cp 1..1 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj)

införande av registreringar, särskilt när det gäller behandling och utlämnande av information som gäller biometriska uppgifter. När propositionen bereddes ansågs det att nationellt insamlade biometriska uppgifter inte var tillgängliga på det sätt som avses i SIS-förordningarna.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen fogades emellertid det ovan nämnda nya 5 mom. till 131 § i utlänningslagen. Momentet gäller utlämnande av uppgifter för sådana registreringar enligt artikel 32 i SIS-förordningen om polissamarbete som gäller försvunna eller sårbara personer som behöver hindras från att resa. Riksdagen förutsatte dessutom i sitt svar (RSv 92/2022 rd) att regeringen noga utreder och bedömer den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen om behandling av biometriska uppgifter om utläningar, inklusive förutsättningarna för användning av biometriska uppgifter i nationella informationssystem för registreringar enligt SIS-förordningarna, och vid behov vidtar lämpliga åtgärder för att ändra den nationella lagstiftningen. Också kommissionen tog i samband med Finlands Schengenutvärdering sommaren 2023 upp frågan om utlämnande av nationellt insamlade biometriska uppgifter till SIS. I utvärderingsrapporten enligt rådets förordning (EU) 2022/922 ligger Finlands praxis att inte lämna ut biometriska uppgifter för SIS-registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse inte i linje med den rättsligt bindande regleringen i SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller. Enligt rekommendationerna i utvärderingsrapporten är det viktigt att Finland i sin nationella lagstiftning gör det möjligt att lämna ut biometriska uppgifter för SIS-registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse. Rapporten om Schengenutvärderingen av Finland behandlas sannolikt i Schengenkommittén i början av 2024, och efter det kommer kommissionen att godkänna rapporten genom en genomförandeakt.

Med beslut om återvändande avses enligt artikel 2.3 i SIS-återvändandeförordningen avgöranden, enligt vilka en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig, vilka ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända och vilka är förenliga med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (nedan *återvändandedirektivet*²¹). I artikel 24 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller finns det bestämmelser om villkoren för införande av registreringar om nekad inresa och vistelse. Enligt artikel 24.1 b ska en medlemsstat föra in en registrering om nekad inresa och vistelse när den har utfärdat ett inreseförbud för en tredjelandsmedborgare i enlighet med förfarandena som är förenliga med återvändandedirektivet. Bestämmelserna om återvändande och utfärdande av inreseförbud i återvändandedirektivet har genomförts nationellt genom bestämmelser som fogats till 9 kap. i utlänningslagen. Behöriga myndigheter att fatta beslut om återvändande och inreseförbud är enligt 151 och 152 § i utlänningslagen polisen och gränskontrollmyndigheten samt Migrationsverket. De facto fattar Migrationsverket, polisen och Gränsbevakningsväsendet beslut om återvändande och inreseförbud.

Enligt artikel 3 i SIS-återvändandeförordningen ska en registrering om återvändande föras in i SIS utan dröjsmål efter utfärdandet av beslutet om återvändande. Migrationsverket, polisen eller Gränsbevakningsväsendet kan upprätta en registrering om återvändande i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden, varifrån registreringarna sänds automatiskt till SIS.

Enligt artikel 24.3 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller ska den medlemsstat som gör registreringen om nekad inresa och vistelse i landet säkerställa att registreringen är synlig i SIS

²¹ [L_2008348SV.01009801.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj)

så snart den berörda tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium eller så snart som möjligt när den registrerande medlemsstaten har fått tydliga indikationer på att tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium, i syfte att förhindra den tredjelandsmedborgarens återinresa. Enligt artikel 6.2 i SIS-återvändandeförordningen ska den registrerande medlemsstaten radera registreringen utan dröjsmål efter att ha mottagit bekräftelse på återvändandet. I tillämpliga fall ska en registrering om nekad inresa och vistelse föras in utan dröjsmål i enlighet med artikel 24.1 b i SIS-förordningen om in- och utresekontroller.

Enligt 205 § 4 mom. i utlänningslagen ska, om det har fattats ett beslut om att sökanden ska avlägsnas ur landet, delgivningen verkställas av polisen, eller på polisens begäran av Migrationsverket, om Migrationsverket kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt. Enligt polisens anvisning om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning ur landet (POL-2021-67956, 26.8.2021, s. 7) sänder Migrationsverket de beslut om avlägsnande ur landet som ska delges genom utlänningsregistret (UMA) till polisinrättningen som svarar för avlägsnandet ur landet. Beslutet sänds inte per post till polisen, om det inte finns några handlingar som ska returneras till mottagaren av delgivningen. Om beslutet inkluderar handlingar som ska skickas tillbaka, ska dessa sändas per post till polisinrättningen som svarar för avlägsnandet ur landet. Polisen ska se till att besluten utan dröjsmål delges kunden. Ett beslut om avlägsnande ur landet som fattats av Migrationsverket delges utlänningen genom polisen på utlänningens vistelseort eller den gränskontrollmyndighet som sköter ärendet. Då det gäller ett avvisningsbeslut som fattats av polisen eller gränskontrollmyndigheten svarar den som fattat beslutet eller den för verkställigheten ansvariga polisen eller gränskontrollmyndigheten för delgivningen. En utlänning efterlyses, om hens vistelseort är okänd och hen inte kan nås för delgivning av beslutet. Enligt polisens anvisning om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning ur landet (POL-2021-67956, 26.8.2021, s. 31) tas i regel signalementen enligt 131 § i utlänningslagen av alla utlännningar som avlägsnas ur landet.

3 Målsättning

Det allmänna syftet med propositionen är att accentuera migrationshanteringen och på så sätt förbättra den inre säkerheten i samhället. Propositionen understryker att de regler som samhället ställer ska följas och att det också krävs allmän laglydnad av invandrare. Avsikten är att allt mer målmedvetet förhindra att någon får uppehållstillstånd exempelvis genom att vilseleda myndigheter eller lämna felaktiga uppgifter. På så sätt inskräper man också att klandervärt beteende av den som ansöker om uppehållstillstånd inverkar på huruvida uppehållstillstånd beviljas.

I enlighet med regeringsprogrammet förhindras att asylförfarandet används som en kanal för arbetskraftsinvandring. Den som kommer till Finland för att arbeta kan använda de vanliga kanalerna för arbetskraftsinvandring. Förbudet mot spårbyte förtydligar systemet med uppehållstillstånd och framhäver de normala vägarna för arbetskraftsinvandring och studieinvandring. En önskvärd effekt för samhället är att ingen söker asyl i Finland med avsikt att i stället kunna börja arbeta eller studera. Genom ändringen sänder man en signal om att det inte lönar sig att komma till Finland för att söka asyl, om avsikten bara är att komma in i landet för att arbeta eller studera. Till denna del skulle både utlännningar som vill komma hit och arbetsgivare på förhand veta vad som gäller. På så sätt minskar utnyttjandet av möjligheten att söka asyl för att komma till Finland för att arbeta eller studera, och samtidigt minskar också kostnaderna för mottagande av asylsökande.

Syftet är att förtydliga bestämmelserna om identitetsverifiering och öka den sökandes skyldighet att medverka till utredning av sin identitet och därigenom skapa en genomgående princip för bestämmelserna om kumulativ identitetsverifiering från inlämnande av en första

ansökan till erhållande av medborgarskap. Uppehållstillstånd som beviljats tredjelandsmedborgare ger rätt till inresa och vistelse inom Schengenområdet. Syftet är att myndigheterna oftare än i dag så noggrant som möjligt vet vem de beviljar tillstånd till inresa eller vistelse i landet.

Ett annat mål är att på det sätt som den nationella regleringen kräver komplettera de förpliktande bestämmelserna i SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller genom att göra det möjligt att lämna ut biometriska uppgifter som förts in i polisens register med stöd av utlänningslagen för införande av registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i Schengens informationssystem. På så sätt stöds syftet med SIS-återvändandeförordningen att stärka genomförandet och effektiviteten hos EU:s återvändandepolitik och syftet med SIS enligt SIS-förordningen om in- och utresekontroller att med hjälp av information som överförs genom detta system säkerställa en hög säkerhetsnivå inom området med frihet, säkerhet och rättvisa i unionen, inbegripet bevarande av allmän säkerhet och allmän ordning och skydd av säkerheten på medlemsstaternas territorier, samt att säkerställa tillämpningen av bestämmelserna i kapitel 2 i tredje delen avdelning V i EUF-fördraget avseende rörlighet för personer på deras territorier.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I enlighet med regeringsprogrammet revideras och preciseras bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna i utlänningslagen i syfte att effektivare än tidigare kunna förhindra sådant kringgående. Sättet att genomföra detta är att i lagen skrivs in alla tänkbara situationer som ska leda till att uppehållstillstånd vägras när uppehållstillstånd söks och också när uppehållstillstånd återkallas. Regleringen baserar sig i hög grad på redan befintlig rättspraxis om kringgående av inresebestämmelserna. Samtidigt läggs tonvikten på att skärpa tillämpningen vid Migrationsverket i syfte att mer målmedvetet ingripa i olika klandervärda beteenden, svikliga förfaranden och missbruk som gäller beviljande av uppehållstillstånd.

Ändringen genomförs genom att regleringen utvidgas och preciseras. Förslaget innebär att olika tillämpningssituationer som utgör hinder för beviljande av uppehållstillstånd skrivs in i lagen. Dessa situationer har redan nu i ljuset av rättspraxis kunnat anses utgöra kringgående av inresebestämmelserna. Den nuvarande 36 § delas då upp i flera olika paragrafer. Grunderna för att vägra uppehållstillstånd delas upp på flera bestämmelser temavis. De ska finnas separata bestämmelser för vägran av uppehållstillstånd på grund av det allmännas bästa, på allmänna grunder, på grund av klandervärdt beteende i Finland, vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband och vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete.

Genom den föreslagna regleringen förhindras i enlighet med skrivningen i regeringsprogrammet spårbyte till arbetskraftsinvandring för dem som fått avslag på sin asylansökan. Förbudet mot spårbyte avses också gälla studieinvandring. Arbetskrafts- och studieinvandring ska i detta sammanhang uppfattas i vid mening så att det också det också inbegriper bland annat uppehållstillstånd för arbetspraktik, praktik och volontärarbete och på basis av ett avtal om feriearbete enligt forskar- och studerandelagen.

Förbudet mot spårbyte gäller ansökan om uppehållstillstånd under asylförfarandet eller efter det förfarandet, när utlänningsen fortfarande vistas i landet. Eventuella ansökningar om uppehållstillstånd under denna tid ska avvisas utan prövning. Förbudet mot spårbyte innebär att en utlänningsen som omfattas av ett asylförfarande ska ansöka om uppehållstillstånd enligt huvudregeln i 60 § i utlänningslagen, dvs. utomlands före inresan. På den som ansökt om asyl

kan således inte undantagsbestämmelsen i 49 § i utlänningslagen tillämpas, dvs. att uppehållstillstånd kan beviljas även om ansökan gjorts i Finland. Förslaget innebär inte att den som sökt internationellt skydd inte över huvud taget ges möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier, utan att samma process ska iaktas i ansökningsförfarandet som gäller alla som söker uppehållstillstånd utomlands. Efter det att utlänningslämnat landet är det trots bestämmelserna om spårbyte möjligt att få ett nytt uppehållstillstånd. Förbudet mot spårbyte inverkar inte på rätten att söka internationellt skydd i Finland eller på bedömningen eller iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning. Förslagen påverkar inte på något sätt asylförfarandet eller dess innehåll.

Bestämmelsen om att rätten att arbeta upphör för personer som söker internationellt skydd föreslås bli ändrad så att upphörandet av rätten i stället för att kopplas till att ett beslut om att utlänningslämnat landet blir verkställbart ska kopplas antingen till att sökanden får del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd eller till att sökanden får del av förvaltningsdomstolens beslut om avslag på besvär vid vanligt asylförfarande.

Bestämmelserna om identifiering av personer och verifiering av personers identitet preciseras genom att det i utlänningslagen tas in ett uttryckligt krav på att myndigheten identifierar personen samt verifierar dennes identitet med ett giltigt nationellt resedokument, dock med vissa undantag. Den gällande lagen förutsätter ett giltigt resedokument, vilket kunnat avse exempelvis främlingspass eller resedokument för flykting. Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats utan resedokument, förutsätter erhållande av permanent uppehållstillstånd i fortsättningen, i situationer där det inte är fråga om internationellt skydd, att personen aktivt redogör för sin identitet genom att skaffa ett nationellt resedokument med vissa undantag. Dessutom görs begreppsapparaten kring verifiering av identitet enhetligare och preciseras förhållandet mellan kravet på resedokument och beviljande av främlingspass.

I 131 § 5 mom. i utlänningslagen föreslås tillägg av bestämmelser om utlämnande av personuppgifter i polisens register för införande av registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i landet i SIS.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt

Propositionens konsekvenser består av flera delar, och det kan inte nödvändigtvis påvisas att en enskild ändring har någon avgörande betydelse, men sammantaget bidrar ändringarna till att migrationspolitiken läggs om på det sätt som eftersträvas i regeringsprogrammet och att denna omläggning görs synlig.

Syftet med ändringarna är att understryka betydelsen av att samhällets normer följs och att få bort klandervärda handlingar. På så sätt blir det svårare än tidigare att komma in i det finländska samhället med falska metoder. Det ligger i samhällets intresse att de som kommer hit vill följa och respektera samhällets regler. På så sätt går det också lättare att ha kontroll över migrationen samtidigt som den inre säkerheten gagnas.

Regleringen blir klarare och därmed dess tillämpning mer begriplig och förutsägbar om man inför noggrannare regler för att ersätta de gällande bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna och även delar in bestämmelserna på nytt sätt. Mer exakta bestämmelser är också bättre för individens rättigheter än allmänt utformade bestämmelser.

Förbudet mot spårbyte förtydligar systemet med arbetskrafts- och studieinvandring och framhäver asylförfarandet som en egen process. Under asylförfarandet behandlas inte ansökningar om uppehållstillstånd för arbete eller studier.

Förslagen har också betydelse när det gäller att nå de mål regeringsprogrammet som gäller effektiviserad tillbakasändning. En utlänning sökt och förvägrats uppehållstillstånd i Finland kan genom frivillig återresa senare få uppehållstillstånd som söks utomlands lättare än efter återresa genom myndighetsåtgärder. Detta uppmuntrar till frivillig återresa. Förbudet mot spårbyte bidrar 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 utlänningens eget beslut att lämna landet. Inställningen till återresan kan komma att påverkas när det är klart att utlänningen i princip måste lämna landet efter asylförfarandet.

I fråga om identitetsverifiering skapar de föreslagna ändringarna en grund för att främja den grundläggande principen för identitetshantering, dvs. att identiteten verifieras på ett tillförlitligt och säkert sätt. Tydligare begrepp i fråga om verifiering av identitet skapas en övergripande bas för ett enhetligt system med uppehållstillstånd fram till att personen beviljas medborgarskap. Effekterna byggs upp och kompletteras genom senare revideringar av utlänningslagen och medborgarskapslagen.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några betydande direkta konsekvenser för de offentliga finanserna, sysselsättningen eller företagen.

Den föreslagna preciserade regleringen om vägran av uppehållstillstånd vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete bidrar till att försvaga verksamhetsförutsättningarna för de företag som handlar i strid med de tillämpliga reglerna. Detta medför positiva effekter de företag som följer reglerna samt förbättrar de laglydiga företagens konkurrenskraft och ger företag som anlitar utländsk arbetskraft sundare villkor.

Genom förbudet mot spårbyte kan kostnaderna för mottagande av asylsökande minskas till den del de ansökningar om uppehållstillstånd som lämnats in under asylförfarandet avvisas utan prövning och behandlingen av ansökningarna och ett uppskjutet avlägsnande ur landet inte förlänger vistelsen och tiden med mottagningstjänster. Samma effekt uppnås i den mån ändringarnas signaleffekt minskar antalet asylansökningar som snarare bygger på en strävan att komma till Finland för att arbeta eller studera. Det är över huvud taget mycket svårt att bedöma de föreslagna ändringarnas direkta inverkan på antalet asylsökande, eftersom det påverkas av så många faktorer som inte beror på Finlands eget agerande och lagstiftningen.

Ett förbud mot att byta spår kommer att minska antalet uppehållstillstånd som söks och beviljas på grund av arbete. Samtidigt minskar Migrationsverkets inkomster från avgifterna för handläggning av ansökningar. Ur samhällets synvinkel kan ett förbud mot spårbyte också innebära att det kan ta längre tid att få in den potentiella arbetskraft som asylsökande utgör på arbetsmarknaden. Men denna effekt är inte av samma betydelse som de eftersträvarde effekterna i fråga om systemets tydlighet och förutsägbarhet samt förhindrandet av att asylförfarandet används som en kanal för arbetskraftsinvandring. På det stora hela blir effekterna av förbudet mot spårbyte inte särskilt stora närt det gäller tillgången på arbetskraft, eftersom antalet uppehållstillstånd som beviljas nyanlända via asylförfarandet har varit relativt litet, i genomsnitt cirka 200 per år. Med avseende på tillgången på utländsk arbetskraft är utlänningslagens bestämmelser om arbete samt uppehållstillståndsprocesserna av klart större betydelse.

Förslagen stöder också de eftersträvade effekterna i tidigare ändringar av utlänningslagen (RP 253/2020 rd och RP 114/2022 rd), särskilt i fråga om arbetskraftsinvandring. Till de förväntade konsekvenserna har hört till exempel att utländsk arbetskraft tydligare kanaliseras i enlighet med ekonomins, näringarnas och arbetsmarknadens intressen. När exploateringen av utländsk arbetskraft minskar blir det allt mer sällsynt med anställningsvillkor som strider mot lag eller kollektivavtal, vilket kan bedömas vara till nytta inte bara för arbetstagaren själv utan också för de offentliga finanserna. En av de eftersträvade effekterna har också varit att förbättra konkurrensförutsättningarna inom näringsverksamhet genom att företagare som handlar i ond tro har sämre möjligheter att skaffa sig konkurrensfördelar genom att olagligt pruta på arbetskraftskostnaderna.

Den föreslagna regleringen om ett nationellt resedokument som villkor för beviljande av uppehållstillstånd hindrar i fortsättningen dem från att få uppehållstillstånd som i stället för ett nationellt resedokument har ett av en annan stat utfärdat främlingspass eller resedokument för flykting. Det kan också vara fråga om till exempel statslösa personer, såsom estniska ryssar eller palestinier. Enligt Migrationsverkets statistik fattades 2023 sammanlagt 220 beslut som gällde statslösa personer och av dessa var 195 positiva. Uppskattningsvis gällde en del av dem är estniska ryssar som fått jobb inom byggbranschen. Den föreslagna ändringen kan således ha en begränsad inverkan på tillgången på arbetskraft inom byggbranschen.

Utlämnande av biometriska uppgifter i polisens register för införande av registreringar i SIS medför större ändringar i polisens informationssystem och eventuellt i Migrationsverkets ärendehanteringssystem för utlänningsärenden (UMA). Det har emellertid inom tidsplanen för beredningen inte gått att med säkerhet bedöma omfattningen av och kostnaderna för ändringarna i informationssystemen.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Mest kommer förslagen att påverka Migrationsverket, som ska tillämpa lagen. Klarare regler och exakt nedteckning av rådande rättspraxis i lagen gör det lättare att utreda ärenden och tillämpa lagen. Preciserade bestämmelser ger Migrationsverket bättre möjligheter och befogenheter att ingripa i missbruk av systemet med uppehållstillstånd.

Syftet med förslagen är inte i sig att utreda mer, eftersom det skulle ha fördröjande inverkan på en smidig handläggning. Exempelvis använder Migrationsverket vid handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete en riskbaserad modell, vilket medger effektivare utgallring av eventuella oegentligheter bland ansökningarna, när de ansökningar som kräver närmare utredning kan identifieras och gallras ut för separat process med hjälp av riskprofilering.

Bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna gör det möjligt att beakta olika typer av klandervärt beteende från sökandens sida allt tydligare i övervägningen av huruvida uppehållstillstånd ska beviljas. Meddelande av inreseförbud ska inverka allt mer i den kommande processen för uppehållstillstånd. Dessutom ska det i lagen föreskrivas uttryckligen om att situationer där någon blir utnyttjad ska föregripas.

Förbudet mot spårbyte klargör processen och minskar handläggningen av överlappande ansökningar under asylförfarandet, när ansökningar om internationellt skydd eller ansökningar om uppehållstillstånd för arbete eller studier inte är anhängiga samtidigt som asylförfarandet pågår. Processen blir tydligare om man först avgör asylärendet och först sedan personen lämnat landet, dvs. tidsmässigt åtskilt från asylförfarandet, eventuella ansökningar om uppehållstillstånd för arbete eller studier. Asylförfarandet får på så sätt en tydlig början och ett

tydligt slut. Också processen för att avlägsna någon ur landet blir tydligare och smidigare, eftersom verkställigheten inte längre kräver att man inväntar ett avgörande på ansökan om uppehållstillstånd för arbete eller studier.

En möjlig effekt kan tänkas bli att asylsökande efter asylofförandet i allt högre grad söker uppehållstillstånd på grund av familjeband och eventuellt också missbruk när det gäller sådana tillstånd. De föreslagna ändringarna i grunderna för vägran av uppehållstillstånd ger emellertid i fortsättningen möjlighet att effektivare ingripa i sökandens tidigare klandervärda beteende också i fråga om uppehållstillstånd på familjegrund.

Den ändring som gäller upphörande av rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd skapar klarhet ur såväl myndigheternas och de sökandes som arbetsgivarnas synvinkel. Bedömningen i samband med att rätten att arbeta upphör kräver inte längre att det bestäms när ett beslut om avlägsnande ur landet är verkställbart. Det går mer entydigt att konstatera om rätten att arbeta gäller eller har upphört, och på begäran går det också att informera arbetsgivare om detta. I ärenden som behandlas genom påskyndat förfarande kan uppgiften om att rätten att arbeta upphört förmedlas till sökanden själv i samband med delgivningen av beslutet. Klarhet skapas också i och med att ett verkställighetsförbud av förvaltningsdomstolen mot ett beslut om avlägsnande ur landet saknar betydelse med avseende på upphörande av rätten att arbeta.

De föreslagna ändringarna kräver små ändringar i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA), men de kan genomföras utan uttrycklig tilläggsfinansiering.

Ur polisens synvinkel kan en effektivare förhandskontroll ha en positiv inverkan, om situationer där någon blir utnyttjad kan observeras och åtgärdas redan på förhand vid prövningen av uppehållstillstånd. Utredningar som gäller exploatering och människohandel är oftast arbetskrävande.

Förslagen har inga betydande konsekvenser för gränsbevakningsväsendets verksamhet. Det uppstår inga fler befogenheter när det gäller avvissning vid gränsen och de föreslagna grunderna för vägran av uppehållstillstånd är till sin natur sådana som inte nödvändigtvis går att upptäcka vid gränsen.

För utrikesförvaltningens del kan det ske att antalet ansökningar som beskickningarna ska handlägga inom sin process för uppehållstillstånd ökar något, om ansökan om uppehållstillstånd efter ett asylofförande ska ske utomlands.

Utlämnande av biometriska uppgifter för att föras in i SIS som registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i landet ger de behöriga myndigheternas bättre möjligheter att verifiera identiteten för den person som är föremål för registreringen eller identifiera en person, vilket är nödvändigt för att uppnå de avsikter som registreringarna har enligt SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller. Genom dessa registreringar kan myndigheterna att förvissa sig om att återreseförpliktelsen enligt beslutet om avlägsnande ur landet har uppfyllts och stödja verkställandet av sådana beslut samt förhindra att den som meddelats inreseförbud återvänder till Schengenområdet.

En registrering om återvändande ska göras i SIS utan dröjsmål, så en sådan registrering ska kompletteras med de signalementsuppgifter som förts in i polisens register i enlighet med artikel 44.2 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller. I de fall där en person dessutom har meddelats inreseförbud ska sådana signalement som upptagits med stöd av 131 § i utlänningslagen också fogas till en registrering om detta. När en person är efterlyst måste de biometriska uppgifter användas som tidigare med stöd av 131 § i utlänningslagen upptagits om

honom eller henne för att göra registreringar om återvändande och nekande av inresa och vistelse i landet. I dagsläget fogar Sirenekontoret de biometriska uppgifter som upptagits i polisens register på grund av brott manuellt till registreringar enligt SIS-förordningen om polissamarbete eller i registreringar enligt artikel 32 i den förordningen också biometriska uppgifter som tagits upp med stöd av 131 § i utlänningslagen. Med hjälp av den nuvarande applikationen ska Sirenekontoret också kunna föra in biometriska uppgifter manuellt i registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i landet. Manuell inmatning av uppgifter kommer att öka arbetsmängden för Sirenekontoret, eftersom antalet registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse beräknas vara betydligt större än antalet registreringar enligt SIS-förordningen om polissamarbete. Därför bör informationssystem användas för att göra det lättare att föra in biometriska uppgifter i registreringarna. Utlämnande av biometriska uppgifter i polisens register för införande av registreringar i SIS medför större ändringar i polisens informationssystem och eventuellt i Migrationsverkets ärendehanteringssystem för utlänningsärenden (UMA). Det har emellertid inom tidsplanen för beredningen inte gått att med säkerhet bedöma omfattningen av och kostnaderna för ändringarna i informationssystemen.

Av tabell 8 framgår antalet beslut om avvisning, utvisning och inreseförbud som fattats 2022—2024 och antalet SIS-registreringar som gäller dem.

Beslut om avvisning, utvisning och inreseförbud samt registreringar									
År	2022			2023			1—3/2024		
Beslutsgrund	Migri	Polisen	GBV	Migri	Polisen	GBV	Migri	Polisen	GBV
Avvisning*	2 721	125	325	2 933	169	231	746	38	36
Utvisning	1 251			1 206			422		
Sammanlagt	4 422			4 539			1 242		
Registrering om återvändande				2 004			982		
	Migri	Polisen	GBV	Migri	Polisen	GBV	Migri	Polisen	GBV
Inreseförbud	1 792	79	82	1 640	97	50	355	24	6
Sammanlagt	1 953			1 787			385		
Registrering om inreseförbud	888			692			108		

Tabell 8. Beslut om avvisning, utvisning och inreseförbud som fattats för tredjelandsmedborgare 2022—2024 samt registreringar om dem. Källa: Migrationsverket.

* Siffrorna inbegriper också polisens och Gränsbevakningsväsendets framställningar om avvisning till Migrationsverket.

4.2.4 Andra samhällliga konsekvenser

4.2.4.1 Konsekvenser för individen

När de gällande bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna ersätts med mer precisa regler och regleringen blir strängare kommer individens tidigare klandervärda beteende i fortsättningen att tydligare beaktas vid bedömningen av hans eller hennes möjligheter att få uppehållstillstånd. Sökandens ansökningshistorik påverkar huruvida uppehållstillstånd beviljas eller ej. Var och en känner i fortsättningen bättre till på vilka grunder uppehållstillstånd kan vägras och att överträdelse av lag eller myndighetsföreskrifter under vistelse i Finland kan leda till att uppehållstillstånd vägras.

De föreslagna bestämmelserna signalerar klart att det för individens vidkommande inte är ett bra alternativ att stanna kvar i landet för olaglig vistelse, om siktet är inställt på laglig vistelse. Olaglig vistelse i landet är i allmänhet förknippad med negativa konsekvenser för individen exempelvis genom otillräcklig försörjning och brister i trygghet, social omgivning och hälsa när det sociala trygghetsnätet saknas. Förslagen har som sådana ingen inverkan på levnadsförhållandena för dem som vistas olagligt i Finland.

Eftersom vistelse i landet utan uppehållsrätt föreslås bli en grund för vägran av uppehållstillstånd klargörs det att det enligt lagens bokstav inte längre kommer att vara möjligt att legalisera vistelsen, om det inte finns någon skälighetsgrund för att bevilja uppehållstillstånd. Ändringen görs på lagnivå, eftersom olaglig vistelse i landet redan med stöd av det gällande regelverket har kunnat leda till att ansökan om uppehållstillstånd avslås på grund av kringgående av inresebestämmelserna. Genom de föreslagna bestämmelserna görs det klart att klandervärt beteende genom brott mot lag eller underlåtenhet att följa myndighetsbeslut inte är till fördel med tanke på legalisering av vistelsen.

Förslaget påverkar dem som själva upplever att samhällets och rättsväsendets beslutsprocesser, inklusive ändringssökande, har kommit fram till fel resultat för deras vidkommande och som därför beslutar att stanna i Finland utan uppehållsrätt. Ur lagstiftningens och migrationssystemets synvinkel måste man lita på att systemet fungerar rättvist. Om samhällets och rättsväsendets beslutsprocesser har lett till slutsatsen att det inte finns lagliga grunder för vistelse i landet och att utlänningen måste lämna landet, är det inte samhällligt hållbart att tillåta att utlänningen stannar i landet endast av den anledningen att sökanden med avvikelse från vad samhället anser själv vill stanna i landet.

År 2023 gjordes cirka 1 000 avslag på grund av kringgående av inresebestämmelserna. Det är svårt att bedöma om den föreslagna regleringen ökar antalet avslagsbeslut och deras relativa andel jämfört med nuläget.

I remissvaren till propositionen har det framförts att den föreslagna bestämmelsen om asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd skulle leda till att fler vistas i landet utan uppehållsrätt. Det är svårt att bedöma den konkreta effekten av förslaget på antalet personer som vistas i landet utan uppehållsrätt, eftersom så pass många olika faktorer inverkar på helheten, till exempel antalet personer som söker internationellt skydd och hur väl tillbakasändningen fungerar. Utlänningars beslut att lämna landet kan också påverkas av hur begripligt och konsekvent systemet är. Om den sökande är osäker på vad som kommer att hända efter asylförfarandet och man låter förstå att det i något skede är möjligt att legalisera vistelsen genom att stanna i landet, kan detta påverka sökandens inställning till återresa och försvåra hans eller hennes tillbakasändning.

Som en följd av förslagen kommer de asylsökande som fått avslag och de som bistår dem att ha klar vetskap om att olaglig vistelse i landet i fortsättningen inte möjliggör legalisering av vistelsen. Den som trots det stannar i landet utan uppehållsrätt eller uppmuntrar till det känner allt bättre till vilka konsekvenser det kan ha för beviljandet av uppehållstillstånd. Samhälleligt sett är det viktigt att genom regleringen sända en tydlig signal om att det inte är acceptabelt att stanna kvar i landet utan uppehållsrätt efter asylförfarandet eller att det under några omständigheter bör uppmuntras. Genom förslagen klargörs det att olaglig vistelse i landet inte främjar möjligheterna att få uppehållstillstånd i Finland. Utlänningen bör således sträva efter att iaktta finsk lagstiftning och våra myndigheters beslut.

Avsikten är inte att de föreslagna lagstiftningsändringarna ska vara en lösning när det gäller status för dem som vistas i landet utan uppehållsrätt eller hur de bemöts i det finländska samhället. Förslaget påverkar inte i sig den sociala eller rättsliga ställningen för dem som redan vistas i landet utan uppehållsrätt på något annat sätt än vad som nämns ovan.

Med tanke på individen är det positivt att exploatering kan förebyggas i samband med processen för beviljande av uppehållstillstånd. I vissa fall innebär detta ändå att sökanden inte beviljas uppehållstillstånd i Finland. Det ligger självfallet inte i den sökandes intresse att bli beviljad uppehållstillstånd i en situation där personen blir utnyttjad eller hamnar i en utsatt ställning. Att vägra uppehållstillstånd när det konstateras vara fråga om tvångsäktenskap minskar sådant utnyttjande som sker via systemet för familjeåterförening i situationer med tvångsäktenskap. En reglering som syftar till att förebygga att barn används som redskap för inresa bidrar till att barn redan utgångsvis inte sänds utan vårdnadshavare för att söka asyl i Finland.

Förslaget om förbud mot spårbyte förtydligar reglerna för arbetskrafts- och studieinvandring för såväl sökanden själv som arbetsgivarna och läroanstalterna. För dem som ansöker om uppehållstillstånd blir den viktigaste följden att det i fortsättningen inte är möjligt att genom asylförfarandet komma in på arbetsmarknaden eller få studieplats i Finland, om ansökan om internationellt skydd avslås. Den sökande måste först lämna landet innan han eller hon kan ansöka om och få uppehållstillstånd. Asylförfarandet kan inte ersätta de normala vägarna för arbetskraftsinvandring och studieinvandring eller utgöra en gräddfil in på arbetsmarknaden eller för studier. Asylsökande kan fortfarande arbeta medan asylförfarandet pågår, men såväl myndigheter och arbetsgivare som de sökande är på det klara med att anställningsförhållandet inte under några omständigheter kommer att fortsätta direkt med uppehållstillstånd efter asylförfarandet, om internationellt skydd inte beviljas. Den föreslagna ändringen gör läget klarare för alla asylsökande när det är allmänt känt att asylansökan inte är en kanal in på arbetsmarknaden och de sökande inte har onödiga förväntningar eller förhoppningar i det avseendet.

Förslaget skapar klarhet i systemet och kan minska användningen av asylansökan som en kanal för arbetskraftsinvandring och studieinvandring och ytterligare minska belastningen på mottagningssystemet. Förslaget framhäver också uppehållstillståndssystemets juridiska godtagbarhet. Syftet med förslaget är att förhindra att asylsystemet används för fel ändamål och att förhindra risken för missbruk. Vidare är avsikten att bidra till att minska risken för arbetskraftsexploatering av asylsökande.

Också myndigheterna kan effektivisera verkställigheten av tillbakasändning, när en sökande som fått avslag inte har någon aktuell ansökan om uppehållstillstånd för arbete eller studier som påverkar verkställigheten av eller tidpunkten för tillbakasändningen. En negativ konsekvens för individen är att när det inte längre är möjligt för den som sökt asyl att övergå från asylsökande till sökande av uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier kan den som stannat kvar i landet olagligen kan inte göra sin vistelse laglig på detta sätt. Den som ursprungligen kommit

till Finland för att söka skydd, men nekas detta och byter grund för vistelsen, måste lämna landet och lämna in en ansökan om uppehållstillstånd utomlands. Detta kan i någon mån fördröja sysselsättningen av asylsökande överlag, om arbetsgivarna räknar med att anställningsförhållandet blir kortvarigt. Den sökande har bättre möjligheter att senare få tillträde till arbetsmarknaden i Finland om han eller hon frivilligt lämnar landet efter att ha fått ett negativt beslut. Förslaget kan på så sätt ge individens klarare besked om hur han eller hon ska förhålla sig till tillbakasändning.

Om en utlänning har fått bidrag för frivillig återresa för permanent återresa, är det möjligt att återvända till Finland först efter fem års frånvaro. Denna karenstid på fem år kan emellertid ha en försvagande effekt på främjandet av frivillig återresa med bidrag. Personen kan emellertid återvända utan att ansöka om sådant bidrag för frivillig återresa som uttryckligen är avsett för permanent återresa.

Kravet på att en person ska identifieras genom en tillförlitlig verifiering av personens identitet med ett giltigt nationellt resedokument är en förändring i förhållande till med nuläget, där kravet har varit ett resedokument. Ändringen hindrar i fortsättningen dem från att få uppehållstillstånd som inte har ett nationellt resedokument, utan exempelvis ett främlingspass eller ett resedokument för flyktning. Det kan till exempel vara fråga om tredjelandsmedborgare som har fått internationellt skydd någon annanstans än i Finland eller i Finland eller exempelvis om statslösa personer såsom estniska ryssar eller palestinier. Uppskattningsvis är merparten av dem är estniska ryssar, och för deras del kommer erhållande av uppehållstillstånd i Finland i fortsättningen att kräva att de är estniska medborgare och skaffar ett nationellt resedokument.

De skärpta kraven på identitetsverifiering när det gäller beviljande av permanent uppehållstillstånd kan leda till att det blir svårare att få ett sådant uppehållstillstånd och att det beviljas färre sådana tillstånd, om sökanden har fått uppehållstillstånd utan en identitet som verifierats med resedokument och inte bidrar till utredning av identiteten när han eller hon ansöker om permanent uppehållstillstånd. De som inte får permanent uppehållstillstånd vid fortsatt vistelse i landet kan vistas i landet med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

När bestämmelserna om identitetsverifiering preciseras blir också utlänningarnas ställning i samhället klarare. Även om en person har beviljats uppehållstillstånd med avvikelser från kravet på resedokument, kan skyldigheten att skaffa ett nationellt pass som villkor för permanent uppehållstillstånd ha positiva konsekvenser för personen i det avseendet att en tillförlitlig identifiering möjliggör tillgång till många viktiga tjänster för samhällsdeltagande.

Rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd upphör något tidigare än för närvarande i fråga om ärenden som behandlas vid påskyndat förfarande. Rätten att arbeta förkortas med den tid det tar att delge beslutet och den anknytande tiden för att beslutet ska bli verkställbart. Tiden har varierat beroende på hur och hur snabbt polisen kan nå sökanden för delgivning av beslutet.

4.2.4.2 Konsekvenser för jämställdheten

De föreslagna bestämmelserna är könsneutrala och påverkar inte som sådana olika kön eller jämställdheten mellan dem.

Förslaget gör det möjligt att vägra uppehållstillstånd i lägen där det är fråga om tvångsäktenskap. Utredningar visar att det oftast är flickor eller kvinnor som tvingas till äktenskap, även om också pojkar och män tvingas ingå äktenskap.

4.2.4.3 Konsekvenser för barn

Förslaget har direkta konsekvenser för barn, särskilt när det är fråga om att vägra uppehållstillstånd på den grunden att barnet har använts som redskap för inresa, men också andra grunder för att vägra uppehållstillstånd samt förbudet mot spårbyte kan ha åtminstone indirekta konsekvenser för barn.

Konventionen om barnets rättigheter förutsätter att barnets bästa bedöms både i ärenden som gäller enskilda barn och i ärenden som gäller grupper av barn eller barn i allmänhet. På kollektiv nivå kan det bedömas att åtgärder som utan undantag främjar barnets bästa är åtgärder som minskar barnens utsatthet mot att bli utnyttjade som redskap för inresa. Att skicka ett barn utan vårdnadshavare på en resa eventuellt till en annan kontinent exponerar barnet för olika former av utnyttjande och äventyrar barnets psykiska, sociala och fysiska säkerhet. Enligt den föreslagna 36 c § 1 mom. 4 punkten beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband inte, om det finns grundad anledning att misstänka att ett minderårigt barn har använts som redskap för inresa. Detta gör det mindre lockande att sända barnet till Finland som anknytningsperson i syfte att skaffa uppehållstillstånd för barnets familjemedlemmar. Ändringen kan bedömas förbättra ställningen för de barn som annars skulle sändas till Finland utan vårdnadshavare. Under 2000-talet har riksdagens förvaltningsutskott i två betänkanden (FvUB 4/2004 rd och FvUB 3/2006 rd) ansett det bör förhindras att barn används som redskap för invandring. Det kan bedömas att den föreslagna bestämmelsen ur denna synvinkel främjar barnens rätt till liv, trygghet och omsorg. Konsekvenserna för barn kan till denna del välkomnas och de positiva effekterna kommer uppskattningsvis att accentueras ju yngre barn det är fråga om.

Sammanlagt har vårdnadshavare till minderåriga som får internationellt skydd 2021 meddelats totalt 45 beslut, 2022 totalt 65 beslut och 2023 totalt 124 beslut. Andelen positiva beslut har varierat under de senaste åren, men i genomsnitt varit 71 procent av besluten. Bara ett beslut på grund av kringgående av inresebestämmelserna har fattats 2021–2023. I en del av de fall som gäller vårdnadshavare har en minderårig kommit till Finland helt utan vårdnadshavare, i andra fall eventuellt tillsammans med en annan vårdnadshavare eller någon annan vuxen. Det kan bedömas att det i en del fall där beslutet i dag är positivt kommer det i fortsättningen att vara negativt. Det är mycket viktigt att notera att målet dock uttryckligen är att minska användningen av barn som redskap för inresa och uppskattningsvis kommer de skärpta bestämmelserna att leda till att barn sannolikt mer sällan sänds till Finland utan vårdnadshavare, eftersom det blir betydligt mer osannolikt att vårdnadshavarna får uppehållstillstånd. Det är svårt att göra exakta beräkningar.

Om ett barn ändå har kommit till landet utan vårdnadshavare ska det i fråga om detta enskilda barn beaktas att vägran att bevilja barnets vårdnadshavare uppehållstillstånd de facto begränsar barnets rätt till familjeliv i Finland. Barn har a priori rätt att vara i sin vårdnadshavares vårdnad. Det kan dock bedömas att målet att främja barnens rätt till liv, trygghet och omsorg genom att skydda dem från en farlig resa från sitt hemland till Finland är viktigt och godtagbart till sitt syfte, och det måste anses motiverat och proportionerligt trots att det kan begränsa ett enskilt barns rätt till familjeliv i en situation där barnet trots riskerna ändå har kommit till Finland utan vårdnadshavare. Finland tillhandahåller det tämligen omfattande tjänster och stöd för minderåriga som inte kan leva med sina föräldrar. Det bör beaktas att det ändå med tanke på barnet kan vara väl motiverat att inte bevilja vårdnadshavarna uppehållstillstånd, om föräldrarnas handlande när de sänder ett barn till Finland visar på uppenbar likgiltighet för barnets säkerhet och välfärd och utgör ett allvarligt hot mot barnets hälsa och utveckling. Som exempel på faktorer som spelar in kan nämnas barnets unga ålder, barnets särskilda omständigheter, utgångsläget, huruvida vårdnadshavarna har försummat att försöka sörja för barnets säkerhet och välfärd under resan, huruvida barnet har rest helt ensamt eller exempelvis

tillsammans med en släkting eller bekant och hur barnet självt har förhållit sig till sin egen avfärd. Uppskattningsvis är genomförda begränsningar i barnets rätt att leva i Finland med sina vårdnadshavare inte alltid bara i strid med barnets bästa, utan ibland kan de också vara förenliga med barnets bästa.

Det bör beaktas att uppehållstillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen inte vägras, om det till föräldrarnas beslut att skicka ett barn till Finland för att söka internationellt skydd ska anses ha funnits tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa. Således går det att göra en sådan bedömning att bestämmelsen tryggar barnets rätt till familjeliv i Finland, om sådana tvingande skäl kräver det. Barnets intresse att leva familjelivet begränsas de facto inte heller i andra situationer där det är möjligt att leva familjeliv i föräldrarnas bosättningsland

Dessutom bör det beaktas att i beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som gäller ett barn som är yngre än 18 år ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Detta framgår uttryckligen av 6 § 1 mom. i utlänningslagen. I praktiken gör myndigheterna således en avvägning mellan individens rättigheter och allmänintresset.

Andra bestämmelser om vägran av uppehållstillstånd än de anges i 36 c § har ingen direkt inverkan på beslut som gäller barn. Om avslag på ansökan om uppehållstillstånd gäller barnets förälder, beaktas skyddet för familjelivet i det praktiska beslutsfattandet.

Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd för arbete eller studier påverkar på så sätt att utlänningsen måste avlägsna sig från Finland för att söka uppehållstillstånd utomlands. Det dagliga livet för barn som följer med familjen förändras om familjen måste lämna landet och barnet följer med familjen. Påbörjad skolgång kan då inte längre fortsätta i Finland.

Barnets rätt till integritet har lyfts fram i allmänna kommentar nr 25/2021 från kommittén barnets rättigheter om barnens rättigheter i den digitala miljön. Uppgifter om barn ska behandlas med beaktande av det lagliga behandlingsändamålet, uppgiftsminimering, behandlingens proportionalitet och barnets bästa. Barnens rätt till integritet kan begränsas endast genom en lag, och då ska lagen dessutom innehålla bestämmelser om kraftiga skyddsåtgärder, öppenhet, oberoende tillsyn och rättsmedel.²² Registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i landet får föras in också i fråga om minderåriga. Av tabell 9 framgår antalet beslut om avvísning, utvisning och inreseförbud som fattats 2022—2024 för minderåriga tredjelandsmedborgare.

Beslut om avvísning, utvisning och inreseförbud som gäller minderåriga									
År	2022			2023			1—3/2024		
Avvísning	Migri	Poli sen	GBV	Migri	Polis en	GBV	Migri	Polis en	GBV
0—13-åringar	306			287		3	43		1
14—17-åringar	50			39		1	13		
Utvisning	Migri	Poli sen	GBV	Migri	Polis en	GBV	Migri	Polis en	GBV

²² General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment

0—13-åringar	90			45			16		
14—17-åringar	16			15			5		
Sammanlagt	462			390			78		
Inreseförbud	Migri	Poli sen	GBV	Migri	Polis en	GBV	Migri	Polis en	GBV
0—13-åringar	124	4		67			3		
14—17-åringar	23	1		11			1		
Sammanlagt	152			78			4		

Tabell 9. Beslut om avvisning, utvisning och inreseförbud som fattats 2022—2024 för minderåriga tredjelandsmedborgare. Källa: Migrationsverket.

Bestämmelser om skyldigheten att föra in registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i SIS finns i artikel 3 i SIS-återvändandeförordningen och i artikel 24 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller. I SIS-förordningen om in- och utresekontroller finns ett kapitel med allmänna bestämmelser om databehandling samt bestämmelser om rätten till information för den som är föremål för en registrering, rätten till åtkomst till uppgifter, rätten till rättelse av oriktiga uppgifter och rätten till radering av olagligt lagrade uppgifter samt oberoende tillsynsmyndigheter och rättsmedel. Med stöd av artikel 19 i SIS-återvändandeförordningen tillämpas de bestämmelserna i SIS-förordningen om in- och utresekontroller också på registreringar om återvändande. Bestämmelserna om skyddet av personuppgifter i SIS-förordningen om in- och utresekontroller kan bedömas garantera även barnens rätt till integritet.

Genom artikel 32.4 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller har kommissionen fått befogenhet att anta genomförandeakter för att fastställa minimistandarder för uppgiftskvalitet och tekniska specifikationer för fotografier, ansiktsbilder och fingeravtrycksuppgifter. Den 9 december 2020 antog kommissionen genomförandebeslut (EU) 2020/2165 om fastställande av bestämmelser för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 vad gäller minimistandarder för uppgiftskvalitet och tekniska specifikationer för införande av fotografier och fingeravtrycksuppgifter i Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller och återvändande. SIS-förordningarna anger ingen nedre åldersgräns när det gäller införande av registreringar. I fråga om de signalement som samlas in med stöd av 131 § i utlänningslagen föreskrivs ingen nedre åldersgräns och det finns inga bestämmelser om hur biometriska kännetecken ska samlas in. I praktiken tas inga fingeravtryck av små barn, eftersom de fingeravtrycken i allmänhet inte har utvecklats tillräckligt för att uppfylla kvalitetskraven på avtryck.

4.2.4.4 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Allmänt

Många av de grundläggande fri- och rättigheterna har samband med regelverket om migration. De gäller bland annat principen om att alla är lika inför lagen (6 §). Vidare har var och en har också en som en garanterad grundläggande rättighet rätt till personlig frihet, integritet och trygghet (7 §), och vars och ens privatliv är tryggt (10 §). Enligt 9 § 4 mom. I grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Grundlagens 16 § gäller

kulturella rättigheter och 18 § näringsfrihet och rätten till arbete. Myndighetens prövningsrätt ska enligt 2 § 3 mom. i grundlagen tillräckligt klart bygga på lag.

I propositionen föreslås det att grunderna för att vägra uppehållstillstånd preciseras, att asylförfarande blir en grund för att vägra uppehållstillstånd för arbete och studier och att bestämmelserna om identitetsverifiering och om resedokument förtydligas och preciseras. Dessutom föreslås det bestämmelser om utlämnande av biometriska uppgifter till Schengens informationssystem (SIS).

Ur individens synvinkel förbättrar mer noggranna och exakt avgränsade bestämmelser om vägrat uppehållstillstånd sökandens rättsliga ställning och förutsägbarheten i besluten ur sökandens synvinkel. Den tidigare vaga regleringen har gett myndigheterna omfattande prövningsrätt. När bestämmelserna om identitetsverifiering preciseras blir också utlänningsarnas rättsliga ställning i samhället klarare.

Propositionen inverkar inte på rätten att söka internationellt skydd i Finland eller på bedömningen eller iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning. Förslagen påverkar inte på något sätt asylförfarandet eller dess innehåll. Bedömningen av sökandens behov av internationellt skydd görs med stöd av bestämmelserna om internationellt skydd och asylförfarandet. Förslagen påverkar inte den beslutprocess som gäller avlägsnande ur landet.

Grundlagens krav på exakta och noggrant avgränsade bestämmelser

Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt angivna i lag. Iakttagandet av kravet på exakthet och noggrann avgränsning förutsätter också att de uttryck och formuleringar som används i lag är exakta.

De nya bestämmelser om vägran av uppehållstillstånd som föreslås ersätta 36 § i utlänningslagen, som gäller de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd och kringgående av inresebestämmelserna, är mycket mer exakta och precisa än för närvarande. Regleringen bygger i huvudsak på den omfattande rättspraxis som uppkommit utifrån 36 § 2 mom. Avsikten har varit att så uttömmande som möjligt skriva in uppkommen rättspraxis i de föreslagna paragraferna. En ändring i förhållande till det gällande regelverket är att rättspraxis enligt förslaget ska tas in i lagen som absoluta grunder, medan tillämpningen tidigare har skett genom myndighetens omfattande prövningsrätt och tolkning.

Jämfört med gällande bestämmelser och rättspraxis utgörs helt nya grunder för vägran av uppehållstillstånd av det till 36 § fogade äventyrandet av nationell säkerhet och grunden i 36 a § 7 punkten, som gäller vägran av uppehållstillstånd på grund av mottagande av bidrag för frivillig återresa. På de andra grunder som skrivits in i bestämmelserna har uppehållstillstånd i praktiken kunnat vägras med stöd av den gällande 36 §. En viktig följd är att det av bestämmelsen i lagen konkret framgår på vilka grunder uppehållstillstånd i fortsättningen kan vägras, och individen kan påverka saken genom sitt eget beteende.

Utgångspunkten för bestämmelserna i utlänningslagen är huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Grundlagen ger inte utlänningar obegränsad rätt att vistas, arbeta eller studera i Finland. Bestämmelser om grunderna och förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd och om tillräckliga rättsmedel utfärdas genom lag.

Diskrimineringsombudsmannen gjorde 2020 utredningen Barn utan familj – Familjeåterförening för barn som beviljats internationellt skydd. Av utredningen framgick att hälften av alla minderåriga som då kommit till landet utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd och som ansökt om familjeåterförening fått avslag, dvs. föräldrar har inte fått komma till Finland. Orsaken var att föräldrarna ansågs ha försökt kringgå inresebestämmelserna när de skickade sitt barn utan vårdnadshavare till Finland och att familjebanden mellan barnet och föräldrarna ansågs ha brutits. Migrationsverkets beslutspraxis har förändrats efter det. Trots det framförde ombudsmannen i utredningen ändå bland sina rekommendationer att bestämmelsen om kringgående av inresebestämmelserna i sin nuvarande form ger lagtillämparen en alltför omfattande prövningsrätt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ombudsmannen rekommenderade att inrikesministeriet genomför lagstiftningsändringar för att säkerställa att 36 § 2 mom. i utlänningslagen bättre uppfyller de krav på exakthet och noggrann avgränsning samt skydd för familjelivet som fastställs i grundlagen. Bedömningsvis uppfyller den nu föreslagna betydande preciseringen av bestämmelserna i 36 c § 4 punkten grundlagens krav på exakthet och noggrann avgränsning i lag, i synnerhet även i fråga om barn.

Skydd för personuppgifter

Biometriska uppgifter baserade på en persons fysiologiska egenskaper, såsom fingeravtryck och ansiktsbilder, är unika och används därför för identitetsverifiering och identifiering av personer. Exempelvis är fingeravtryck som biometrisk egenskap en bestående, oföränderlig och oåterkallelig del av en individ (GrUU 14/2009 rd, s. 3). Behandlingen av biometriska kännetecken för att entydigt identifiera en person är emellertid förknippad med en risk för felaktig identifiering. Exempelvis kan en felaktig positiv identifiering leda till beslut som påverkar individens rättigheter, och eftersom fingeravtryck anses vara exakta kan det vara svårare att rätta till eventuella fel. Detta kan få långtgående konsekvenser för individen. Eftersom biometriska uppgifter är oåterkalleliga måste de skyddas särskilt uppmärksam. En personuppgiftsincident som gäller dem utgör nämligen ett hot mot en säker användning av biometriska uppgifter som kännetecken och mot individens rätt till integritetsskydd. En identitetsstöld kan ha stor inverkan för individens vidkommande, och unika biometriska kännetecken kan inte ersättas med nya.²³ Exceptionellt omfattande databaser med biometriska kännetecken kan vara förknippade med allvarliga risker för informationssäkerheten och för missbruk av uppgifter som i sista hand kan utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 14/2009 rd, s. 3, GrUU 47/2010 rd, s. 2, och GrUU 13/2016 rd, s. 4).

De uppgifter som behandlas med stöd av SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller omfattas av tillämpningsområdet för EU:s allmänna dataskyddsförordning, dvs. förordning (EU) 2016/679. På sökningar för brottsbekämpande ändamål enligt artiklarna 33 och 34.1 c i SIS-förordningen om in- och utresekontroller tillämpas emellertid dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter, dvs. direktiv (EU) 2016/680. Biometriska uppgifter som lämnas ut för registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i landet är enligt artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsförordningen (förordning (EU) 2016/679) uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och därmed a priori uppgifter som inte får behandlas. Det rör sig om personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheterna och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de

²³ [Article 29 data protection working party: Opinion 3/2012 on developments in biometric technologies](#), s. 18, 20 och 28.

grundläggande rättigheterna och friheterna (skäl 51 i ingressen till förordningen). Enligt artikel 9.2 g i den förordningen får uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Bestämmelser om skyldigheten att föra in registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i SIS finns i artikel 3 i SIS-återvändandeförordningen och i artikel 24 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller. I SIS-förordningen om in- och utresekontroller finns ett kapitel med allmänna bestämmelser om databehandling samt bestämmelser om rätten till information för den som är föremål för en registrering, rätten till åtkomst till uppgifter, rätten till rättelse av oriktiga uppgifter och rätten till radering av olagligt lagrade uppgifter samt oberoende tillsynsmyndigheter och rättsmedel. Med stöd av artikel 19 i SIS-återvändandeförordningen tillämpas de bestämmelserna i SIS-förordningen om in- och utresekontroller också på registreringar om återvändande. Risken med felaktiga identifieringar kan hanteras genom att följa minimistandarderna för uppgiftskvalitet och de tekniska specifikationerna för införande av fotografier och fingeravtrycksuppgifter i SIS i enlighet med kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/2165.

Biometriska uppgifter ska lämnas ut med iakttagande av dels nationell lagstiftning, dels bestämmelserna om medlemsstaternas ansvar enligt kapitel II i SIS-förordningen om in- och utresekontroller. Enligt förordningen ska varje medlemsstat överföra sina registreringar genom sitt nationella gränssnitt, N.SIS, och utse den myndighet som ska ha det centrala ansvaret för medlemsstatens N.SIS. Enligt 60 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019, nedan *polisens personuppgiftslag*) är Polisstyrelsen personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som avses i 2 kap. och för det nationella systemet inom Schengens informationssystem och i SIS-förordningarna avsedd N.SIS-byrå. Artikel 10 i förordningen innehåller dessutom bestämmelser om säkerhetsåtgärder, såsom fysiskt skydd av uppgifter, lagringskontroll, användarkontroll, kontroll av uppgiftsinmatning och transportkontroll, egenrevision samt skyldighet att säkerställa återställande av det installerade systemet till normal drift och SIS funktionssäkerhet och dataintegritet. Bestämmelserna i SIS-förordningen om in- och utresekontroller kan anses uppfylla villkoren för behandling och skydd av särskilda kategorier av personuppgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen.

Skydd för familjelivet

De mest väsentliga aspekterna i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna som hänför sig till bestämmelserna om vägran av uppehållstillstånd gäller skyddet för familjelivet och barnets bästa. I Finlands grundlag garanteras inte skyddet för familjelivet separat, utan det har ansetts ingå i skyddet för privatlivet (10 §).

Avsikten med propositionen är inte att ändra skyddet för familjelivet eller mekanismerna för bedömning barnets bästa enligt utlänningslagen. När bestämmelserna preciseras och strukturen ändras, ska också tidigare praxis i fråga om kringgående av inresebestämmelserna vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband skrivas in mer exakt i lagen.

Syftet med förslagen är inte att ändra bestämmelsernas innehåll på ett sätt som avviker från tidigare rättspraxis eller att föreslå sådana nya grunder för vägran av uppehållstillstånd som inte skulle ha kunnat användas redan inom ramen för den gällande regleringen. Syftet med förslagen

är inte heller att ändra bedömningen av enskilda beslut när det gäller skydd för familjelivet eller bedömningen av barnets bästa. Det är den tillämpande myndigheten, dvs. Migrationsverket, som ska utveckla det praktiska beslutsfattandet. När det prövas om uppehållstillstånd som söks på grund av familjeband ska vägras, ska hänsyn fortsatt tas till arten och stabiliteten av utlänningens familjeband och längden på hans eller hennes vistelse i landet samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet (66 a § i utlänningslagen). På samma sätt ska den helhetsbedömning som anges i 146 § i utlänningslagen beaktas när beslut fattas om avlägsnande av en utlänning ur landet, och då ska hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken.

Propositionens konsekvenser hänför sig främst till vilken inverkan den föreslagna 36 c § har på det praktiska beslutsfattandet. Syftet är att skydda ett äkta familjeliv liksom tidigare, men i vissa situationer blir det möjligt att vägra uppehållstillstånd. I förslaget skrivs dessa situationer in exakt och noggrant avgränsade i 36 c §.

Förslaget ändrar inte på den rådande situationen där en ansökan om uppehållstillstånd kan avslås, om sökandens förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd visar på sådant klandervärt agerande som ibland också riktar sig mot barn, en grupp som ska skyddas särskilt, och som nu skrivs in i lagen och som med hänsyn till allmänintresset kan anses väga tyngre än skyddet för familjelivet. Målen att främja att samhällets regler följs och att skydda barn kan båda med tanke på allmänintresset anses godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Tidigare har detta i vid bemärkelse kallats kringgående av inresebestämmelserna.

Jämlikhet

De som söker internationellt skydd har i utlänningslagen särbehandlats exempelvis i samband med inresa och avlägsnande ur landet. Den som söker internationellt skydd ska beviljas inresa för den tid som hans eller hennes ansökan prövas också i det fall att han eller hon inte i övrigt uppfyller alla de i lag föreskrivna villkoren för inresa. De som söker internationellt skydd har större rätt att resa in i landet än andra utlänningar. Och på motsvarande sätt är tröskeln för avlägsnande ur landet 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. Enligt utlänningslagen är huvudregeln för den som sökt internationellt skydd att ett beslut om avvisning, som får överklagas genom besvär, inte får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft (201 § 3 mom.). I fråga om andra än dem som söker internationellt skydd är huvudregeln att ett avvisningsbeslut får verkställas trots ändringssökande (201 § 1 mom.).

Med avseende på jämlikheten mellan olika grupper av utlänningar leder propositionens till att en utlänning som sökt internationellt skydd och fått avslag inte kan ansöka om och få uppehållstillstånd för arbete eller studier i Finland, utan i ansökningsförfarandet kommer huvudregeln i utlänningslagen att tillämpas mer absolut än för andra utlänningar som kommit till landet. I enlighet med 60 § i utlänningslagen ska uppehållstillstånd sökas i utlandet före inresan och uppehållstillstånd kan endast undantagsvis beviljas om det har sökts i Finland. Personer som sökt internationellt skydd eller fått avslag på ansökan kan enligt förslaget inte beviljas uppehållstillstånd för arbete eller studier om det sökts i Finland, medan andra utlänningar undantagsvis kan få ett sådant uppehållstillstånd även om det sökts i Finland, nämligen på de grunder som anges i 49 § i utlänningslagen och i sista hand på de grunder som anges i 49 § 1 mom. 3 eller 5 punkten. Med stöd av 49 § 1 mom. 3 punkten kan uppehållstillstånd för arbetstagare eller för företagare beviljas på ansökan som gjorts i Finland, det med tanke på

utlänningen eller arbetsgivaren är ogrundat att vägra sådant uppehållstillstånd. Enligt 5 punkten i samma moment kan den som kommit till landet utan uppehållstillstånd beviljas uppehållstillstånd på ansökan i Finland, om det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd. Genom den föreslagna bestämmelsen förbigås prövningen av om en ansökan som lämnats in i Finland ska avslås på grund av att ansökan är ogrundad eller oskälig, och en utlänning som sökt internationellt skydd eller fått avslag försätts i samma ställning som utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd utomlands. Det ska inte vara möjligt att genom asylförfarandet förbigå de normala villkoren för arbetskraftsinvandring och studieinvandring och förfarandena för ansökan om uppehållstillstånd.

Rätt till arbete och utbildning

En konkret konsekvens av propositionen är att den som sökt internationellt skydd och fått avslag inte längre enligt lag kan få uppehållstillstånd för arbete eller studier om det söks i Finland, utan det krävs att den sökande först lämnar landet. Detta är en tydlig och i regeringsprogrammet eftersträvd förändring jämfört med nuläget.

Förslaget inverkar i praktiken på det dagliga livet för sökanden och den sökandes eventuellt medföljande familj och försvårar en smidig övergång till arbetslivet eller studier i den meningen att det inte går att direkt stanna kvar i landet för att arbeta efter ett asylförfarande som lett till ett avslagsbeslut, även om sökanden redan har eller blivit erbjuden ett jobb. Eftersom sökanden inte har kommit till landet via de normala kanalerna för arbetskraftsinvandring eller studieinvandring, kan arbete eller studier som inletts under asylförfarandet inte fortsätta direkt och upphör därför. Förslaget undanröjer inte den sökandes rätt att arbeta eller studera i Finland, utan förutsätter att normala förfaranden används för att få uppehållstillstånd.

4.2.4.5 Konsekvenser för säkerhet och brottsförebyggande

Genom förslagen främjas målet enligt regeringsprogrammet att främja samhällets inre säkerhet och den nationella säkerheten. Till grunderna för att vägra uppehållstillstånd fogas uttryckligen vägran med hänvisning till den nationella säkerheten.

Förslagen bedöms minska exploateringen av invandrad arbetskraft och relaterad brottslighet.

Utlänningslagen har tidigare ändrats med strävan att effektivt bekämpa utnyttjande av utländsk arbetskraft. Effektiva åtgärder mot missbruk stöder också kampen mot grå ekonomi och kan ha positiva konsekvenser för de offentliga finanserna.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Kringgående av inresebestämmelserna

Enligt regeringsprogrammet ska bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna revideras och kringgåendet av inresebestämmelserna förhindras effektivare än tidigare. Som metod föreslås precisering av de gällande vaga bestämmelserna och indelning av regleringen i fler bestämmelser. Samtidigt skrivs sådana grunder direkt in i lagen som medger vägran av uppehållstillstånd. På så sätt blir det möjligt att få en mer konkret uppfattning av grunderna för vägran av uppehållstillstånd än med det tidigare tämligen vaga begreppet kringgående av bestämmelserna om inresa.

Det har under beredningen inte kommit fram alternativa handlingsvägar för att revidera regleringen. Det är närmast fråga om detaljer i regleringen.

5.1.2 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd

Målet i regeringsprogrammet är såtillvida entydigt att det vid avvägningen mellan olika alternativ främst är fråga om vilka lagtekniska metoder som finns för att nå målet. Den gällande lagstiftningen gör det möjligt att efter asylförfarandet fritt övergå till att ansöka om uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier. Lagstiftningen måste ändras om målet ska nås.

Med tanke på det övergripande målet i regeringsprogrammet är det således motiverat att spårbyte utvidgas till att även gälla uppehållstillstånd för studier och andra uppehållstillstånd som anges i forskar- och studerandelagen. En följd av att studier utesluts från förbudet mot spårbyte kan bli att asylsökande i allt högre grad försöker få studieplats och byta spår exempelvis till uppehållstillstånd för studier, forskning eller praktik. Detta kan komma att urvattna det som regeringen eftersträvar med förbudet mot spårbyte.

5.1.3 Verifiering av identitet

Ett alternativ som övervägdes under beredningen av 35 § om identitetsverifiering var att det i lägen där en sökande har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d eller 52 e § trots att ett giltigt resedokument saknas, redan för beviljande av fortsatt uppehållstillstånd ska krävas att sökanden har skaffat ett giltigt nationellt resedokument eller bevisligen har försökt skaffa ett sådant och visat upp annan tillförlitlig dokumentation om sin identitet. Man kom ändå fram till att eftersom det första tidsbegränsade uppehållstillståndet enligt 53 § i utlänningslagen i regel beviljas för ett år, blir tiden för att skaffa ett resedokument för kort i situationer där den stat där sökanden är medborgare inte har någon beskickning i Finland eller beskickningen inte beviljar nationella resedokument i Finland och sökanden således måste resa antingen till sitt hemland eller till ett annat land i Europa med en beskickning för att skaffa ett nationellt resedokument.

Under beredningen analyserades också alternativ där skyldigheten inte alls blir tillämplig om sökanden är minderårig. Bedömningen blev ändå att reglering som inte ger incitament att skaffa ett nationellt resedokument för barnet inte undantagslöst kan anses vara förenlig med barnets bästa. Så är till exempel fallet när någon ska skaffa nationella resedokument åt andra familjemedlemmar. Att barnets bästa tillgodoses garanteras genom möjligheten till undantag i enskilda fall, i synnerhet i situationer där barnet har kommit till landet utan vårdnadshavare och måste resa antingen till sitt hemland eller till ett annat land i Europa med beskickning för att skaffa ett nationellt resedokument.

Eftersom syftet är att stärka skyldigheten och tillförlitligheten när det gäller identitetsverifiering, har man vid beredningen bedömt ett alternativ där identifiering av sökanden ändå kan ske också med andra än nationella resedokument, om det också då är möjligt att tillförlitligt verifiera identiteten. En sådan situation kan föreligga exempelvis när det är fråga om en statslös person som har beviljats främlingspass eller resedokument för flykting, men identiteten kan verifieras på ett tillförlitligt sätt till exempel i det nationella befolkningsdatasystemet i den stat som utfärdat handlingen. Bedömningen blev ändå att de handlingar som godkänns för identitetsverifiering med beaktande av de övergripande målen ska anges så tydligt och konsekvent som möjligt.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Kringgående av inresebestämmelserna

Utlänningslagstiftningen i Sverige innehåller ingen allmän bestämmelse om kringgående av inresebestämmelserna. Familjeåterförening mellan en minderårig som anlänt utan vårdnadshavare och den minderårigas vårdnadshavare kan inte förhindras på den grunden att föräldrarna har kringgått inresebestämmelserna.

Inte heller den norska utlänningslagstiftningen innehåller någon allmän bestämmelse om kringgående av inresebestämmelserna. Utgångspunkten är att familjeåterförening av en minderårig med sina vårdnadshavare inte kan förhindras på den grunden att föräldrarna har kringgått inresebestämmelserna. Uppehållstillstånd kan förvägras den som medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att lämna uppgifter som är relevanta för avgörande av ärendet och även i andra situationer som baserar sig på förvaltningsdomstolens allmänna regler. Det finns särskilda bestämmelser om skenäktenskap.

Den danska utlänningslagstiftningen innehåller ingen allmän bestämmelse om kringgående av inresebestämmelserna, och familjeåterförening med vårdnadshavare för ensamkommande minderåriga kan inte hindras på grund av att föräldrarna kringgått inresebestämmelserna. Uppehållstillstånd kan också vägras om det söks på svikligt sätt. Det finns särskilda bestämmelser om skenäktenskap.

I Estlands utlänningslagstiftning finns allmänna bestämmelser om kringgående av inresebestämmelserna. Tillfälligt uppehållstillstånd kan förvägras den som har handlat i strid med bestämmelserna om inresa, vistelse eller utresa eller när det finns skäl att misstänka att den faktiska orsaken till sökandens inresa inte motsvarar vad sökanden uppgett. Uppehållstillstånd kan också vägras, om sökanden har lämnat väsentliga oriktiga uppgifter eller handlat svikligt vid ansökan om uppehållstillstånd. Det finns särskilda bestämmelser om skenäktenskap.

Den nederländska utlänningslagstiftningen innehåller ingen allmän bestämmelse om kringgående av inresebestämmelserna. Enligt lag kan emellertid uppehållstillstånd återkallas eller vägras, om personen har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter som skulle ha lett till att ansökan avslagits.

Den belgiska lagstiftningen föreskriver inte allmänt om kringgående av inresebestämmelser. Enligt lag kan uppehållsrätt dock nekas om sökanden eller anknytningspersonen har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller förfalskade handlingar, har handlat svikligt eller har använt andra olagliga metoder. Det finns dessutom särskilda bestämmelser om skenäktenskap samt adoption i syfte att få uppehållstillstånd.

Lagstiftningen i Tyskland föreskriver inte allmänt om kringgående av inresebestämmelser. Det finns separata bestämmelser om lämnande av väsentliga oriktiga uppgifter eller användning av förfalskat bevismaterial vid asylförfarande. Det finns också särskilda bestämmelser om skenäktenskap.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det av länderna i jämförelsen endast är i Estland som det föreskrivs allmänt om kringgående av inresebestämmelserna. I alla länder kan uppehållstillstånd dock förvägras den som lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att lämna väsentliga uppgifter. I regel går det i de jämförda länderna inte att förhindra att en minderårig som beviljats internationellt skydd återförenas med sina vårdnadshavare på den grunden att vårdnadshavarna har kringgått inresebestämmelserna.

5.2.2 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd

Den svenska utlänningslagen innehåller en uttrycklig bestämmelse (Utlänningslagen 5 kap 15 a §) om möjligheten för en utlänning som fått avslag på sin asylansökan att ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Paragrafen kallas för bestämmelsen om spårbyte. I Sverige är det möjligt att byta spår på i lag noggrant angivna grunder, medan frågan i Finland är oreglerad och spårbyte kan göras fritt.

Möjligheten att göra s.k. spårbyte infördes i Sverige i samband med att reformen av utlänningslagen 2008. Enligt den lag som då stiftades kan en asylsökande som fått avslag på sin ansökan under vissa förutsättningar i stället för att lämna landet beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. För att beviljas ett sådant spårbyte krävs bland annat att utlänningens asylansökan avslagits genom ett beslut som fått laga kraft, att utlänningen vistas i Sverige och sedan minst fyra månader har en anställning som uppfyller vissa lagstadgade krav för arbetstillstånd. År 2022 ändrades lagen så att en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet om att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

Avsikten var att spårbyte ska vara möjligt i den särskilda situation där utlänningen har arbetat i Sverige under tiden för handläggningen av asylansökan och påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Utlänningen ska då inte vara tvungen att lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete. Redan när möjligheten infördes anfördes det emellertid att det är väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige i den egentliga avsikten att få tillträde till arbetsmarknaden. Det skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet, men även till att kostnaderna för mottagandet av asylsökande ökar för samhället. Det är osäkert om denna möjlighet till spårbyte gör att fler utlänningar som bedömer att de sannolikt inte kommer få asyl ändå söker sig till Sverige. Såvitt känt finns det inte heller någon forskning på specifikt denna fråga.

Sedan 2017 har cirka 1 000 tillstånd för spårbyte beviljats per år. De vanligaste ursprungsländerna för de utlänningar som beviljades spårbyte för åren 2019–2021 var Irak, Uzbekistan, Iran, Afghanistan, Mongoliet och Turkiet och de vanligaste yrkeskategorierna under dessa år var restaurangbiträden, städare, snickare, lagerpersonal, kockar och butikspersonal.

Den svenska regeringen beslutade den 30 juni 2022 att tillsätta en utredning om en behovsprövad arbetskraftsinvandring. Utredaren skulle föreslå ändringar i det nuvarande regelverket för arbetskraftsinvandring. Utredaren fick bland annat i uppdrag att analysera och ta ställning till hur systemet med spårbyte kan avskaffas. Utredaren skulle redovisa uppdraget senast den 31 juli 2023 och även lämna nödvändiga författningsförslag.²⁴ Uppdraget preciserades genom tilläggsdirektiv den 16 februari 2023²⁵ och utredningstiden förlängdes till den 31 januari 2024. I det nya uppdraget efterlystes särskilt förslag på åtgärder som skärper villkoren för arbetskraftsinvandringen.

²⁴ [En behovsprövad arbetskraftsinvandring \(regeringen.se\)](#).

²⁵ [Tilläggsdirektiv till Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring \(Ju 2022:11\), dir. 2023:25 \(regeringen.se\)](#).

Riksrevisionen i Sverige offentliggjorde den 7 oktober 2022 en rapport (Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning, RiR 2022:21) där verket hade granskat om systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring fungerar effektivt. Riksrevisionens övergripande slutsats var att granskningen visade att systemet med spårbyte över lag förefaller nå rätt målgrupp. Den bedömde dock att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Slutsatsen bygger främst på förekomsten av brister i Migrationsverket rutiner och kontrollverksamhet men får även stöd i den analyserade statistiken.

Sveriges regering välkomnade Riksrevisionens granskning och hänvisade samtidigt till utredarens uppdrag att ta ställning till systemet med spårbyte kan avskaffas. Syftet är att komma till rätta med missbruket av det befintliga systemet för arbetskraftsinvandring och utnyttjandet av utländska arbetstagare. Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Vidare ansåg den svenska regeringen att spårbyte innebär en sammanblandning av systemen för asyl- och arbetskraftsinvandring och ett avsteg från principen om en tydlig början och ett tydligt slut i asylprocessen. Mot denna bakgrund avsåg den att utmönstra den aktuella ordningen²⁶. Regeringen lämnade den 16 februari 2023 en skrivelse om rapporten till riksdagen (Regeringens skrivelse 2022/23:63)²⁷.

Utredningen offentliggjordes den 15 februari 2024 (Betänkande av Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring, SOU 2024:15²⁸). I utredningen föreslås det att lagstiftningen om så kallat spårbyte ska upphävas. Den svenska regeringen har uttalat denna åsikt redan innan utredningen blev klar.

Bakgrunden till förslaget är följande utgångspunkter och bedömningar av det nuvarande systemets konsekvenser. Av utredningens direktiv framgår att regeringen, i likhet med vad vissa remissinstanser uttalade redan när systemet med spårbyte föreslogs, anser att det finns uppenbara risker med systemet. En sådan risk är att asylsystemet kan belastas av onödiga kostnader om personer som saknar skyddsansökan söker om asyl i Sverige för att via spårbyte få tillträde till den svenska arbetsmarknaden. Detta minskar också systemets legitimitet. Det har också lyfts fram, både i utredningens direktiv, förarbeten och rapporter, att systemet med spårbyte kan skapa osäkerhet för den enskilde om slutpunkten i asylprocessen och försvåra återvändandearbetet. Såvitt känt finns det ingen forskning på om möjligheten till spårbyte gör att fler utlänningar som bedömer att de sannolikt inte kommer få asyl ändå söker sig till Sverige.

I utredningens direktiv lyfter regeringen fram en rapport av Delegationen för migrationsstudier (Delmi 2020:1, De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik) som anger att spårbyte uppfattas som en extra chans att få stanna i Sverige för den som fått avslag och har haft ett arbete samt att människor försöker få asyl i Sverige trots att de kommit hit i avsikt att arbeta.

Enligt utredningen finns det indikationer på att systemet med spårbyte missbrukas. Riksrevisionen påtalade i en rapport från 2020 att asylsökande som ges undantag från kravet på arbetstillstånd kan vara en riskgrupp för exploatering eftersom de har starka drivkrafter att

²⁶ [Skärpa villkoren för lågkvalificerad arbetskraftsinvandring och förbättra förutsättningarna för högkvalificerad arbetskraft - Regeringen.se.](#)

²⁷ [Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning, skr. 2022/23:63 \(regeringen.se\).](#)

²⁸ [Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m., SOU 2024:15 \(regeringen.se\).](#)

skaffa ett arbete och därmed kunna ansöka om arbetstillstånd från Sverige om de inte får asyl. Bilden förstärks i rapporten från oktober 2022. Var sjätte person som fått avslag på sin asylansökan har ansökt om spårbyte under den senaste femårsperioden. Många av spårbyterna kommer också från länder som sedan 2021 ingår i Migrationsverkets lista över s.k. säkra ursprungsländer. Rapporten ger ett visst stöd för att möjligheten till arbete under asylprocessen och under handläggningstiden av ansökan om spårbyte, kan användas som en väg in på den svenska arbetsmarknaden vid sidan av reguljär arbetskraftsinvandring. Rapporten ger också stöd för att systemet kan utnyttjas av arbetsgivare för att undvika regelmässiga kontroller som gäller för reguljär arbetskraftsinvandring, vilket medför risker för utnyttjande av personer som befinner sig i systemet.

Utredningen gör bedömningen att systemet med spårbyte kan avskaffas genom att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § i utlänningslagen upphävs. Det innebär att möjligheten att ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inifrån landet efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande i princip upphör. En person som under asylprocessen påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden, och som i och för sig uppfyller kraven för arbetskraftsinvandring, behöver därmed som huvudregel lämna Sverige för att göra ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från utlandet. En sådan ordning innebär att asylprocessen och reglerna för arbetskraftsinvandring hålls åtskilda och kan även sägas upprätthålla kravet på att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut. Det innebär också att lagakraftvunna beslut respekteras.

Eftersom bestämmelsen om spårbyte är en nationell konstruktion gör utredningen bedömningen att det inte finns något hinder i unionsrätten eller i internationella konventioner mot att bestämmelsen upphävs.

Av de nordiska länderna har Finland, Norge och Danmark inget liknande regelverk för spårbyte som Sverige.

5.2.3 Identitetsverifiering och krav på nationellt resedokument

I Sverige finns det inga särskilda bestämmelser om verifiering av identitet i samband med beviljande av uppehållstillstånd, och lagstiftningen innehåller inte heller något krav på resedokument eller identitetsbevis vid ansökan om uppehållstillstånd.

I Danmark är ett krav för tillfällig uppehållsrätt att personen har ett giltigt pass eller annat resedokument. Personen ska visa upp ett giltigt resedokument bara när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd. Detta krävs inte vid permanent vistelse. (I del 39 fanns det tidigare punkter om hur flyktingar eller andra som befinner sig i särskilda situationer kunde få särskilt resedokument (bl.a. främlingspass), men dessa finns inte längre i 2023 års version, eftersom detta har flyttats till punkt 39a. Del 19 hänvisar emellertid inte till del 39a, vilket innebär att uppehållstillstånd inte längre beviljas utan ett officiellt resedokument.) En person får inte anföra besvär över ett sådant beslut av danska migrationsverkets beslut där orsaken är att giltighetstiden för ett pass eller resedokument har löpt ut.

I Norge krävs det att identiteten verifieras med en handling för att det ska gå att ansöka om uppehållstillstånd. När det gäller EES-medborgare kan detta avse ett giltigt resedokument eller identitetskort, medan andra utlänningar ska visa upp ett giltigt resedokument när de ansöker om uppehållstillstånd. Dessa bestämmelser gäller sådana utlänningars rätt att resa och vistas i landet som omfattas av EES-avtalet eller Efta-avtalet och säger därför ingenting som är specifikt för flyktingar. Däremot föreskrivs det inte särskilt om identifiering av personer när det gäller

permanent uppehållstillstånd. En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan emellertid avslås, om personen aktivt har försökt förhindra att hans eller hennes identitet utreds efter ankomsten till landet.

I Nederländerna ska en person ha ett giltigt resedokument för att kunna ansöka om eller förnya uppehållstillstånd. I fråga om permanent uppehållstillstånd sägs inget om verifiering av identiteten. I tidigare lagstiftning hade det särskilt bestämts att beviljande av permanent uppehållstillstånd inte kräver ett giltigt resedokument.

Enligt lagstiftningen i Tyskland ska en person som ansöker om uppehållstillstånd, oavsett vilken typ, visa upp ett giltigt resedokument. Om en person emellertid inte har pass eller något motsvarande och det inte rimligen kan förväntas att han eller hon får ett sådant, kan personen använda en ersättande identitetshandling. Lagstiftningen innehåller många avsnitt om identitetsutredning och identifiering.

Sammanfattningsvis förefaller den tyska lagstiftningen vara den mest exakta bland de jämförda länderna när det gäller identitetsverifiering. Enligt dansk, norsk och nederländsk lagstiftning ska en person visa upp ett giltigt resedokument endast när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd, men detta krävs inte vid permanent vistelse. I Norge räcker det med ett identitetskort för EES-medborgare. Svensk lag innehåller inga krav på resedokument eller identitetshandlingar för den som ansöker om uppehållstillstånd. Lagstiftningen i Sverige, Danmark och Tyskland innehåller bestämmelser enligt vilka en person på begäran ska visa upp en giltig identitetshandling eller ett giltigt resedokument.

5.2.4 Utlämnande av uppgifter till Schengens informationssystem

I en enkät om behandlingen av biometriska uppgifter som Europeiska migrationsnätverket genomförde våren 2024 utreddes det om medlemsstaterna lämnar ut biometriska uppgifter för införande av registreringar i SIS om återvändande och nekad inresa och vistelse i landet. Praxis visade sig variera från land till land. Exempelvis Litauen, Slovakien och Norge uppgav sig lämna ut biometriska uppgifter för registreringarna. I Lettland kan biometriska uppgifter som registrerats i systemet för biometriska uppgifter på polisens begäran användas för SIS-registreringar. Enligt den nationella lagstiftningen i Österrike får polisen och beskickningar lämna ut personuppgifter till Sirenekontoret, förutsatt att det behövs för att fullgöra uppgifter enligt SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller. Tyskland samlar enligt uppgift in fingeravtryck och fotografier av asylsökande, och dessa uppgifter får även lämnas ut för SIS-registreringar om uppgifterna är tillgängliga. I Sverige tolkar Migrationsverket och polismyndigheterna möjligheten att använda biometriska uppgifter för SIS-registreringar på olika sätt. Om registreringen har gjorts och lagrats av en svensk polismyndighet, används de fingeravtryck som lagrats i den nationella databasen för fingeravtryck för registreringar. Om fingeravtrycken har samlats in med stöd av Eurodacförordningen, får de inte användas för registreringar eftersom det saknas nationell lagstiftning. Grekland och Portugal svarade att de inte lämnar ut insamlade biometriska uppgifter för SIS-registreringar.

6 Remissvar

Inrikesministeriets migrationsavdelning tog fram ett utkast om propositionen, och av remissinstanserna lämnade följande ett yttrande: inrikesministeriets polisavdelning, gränsbevakningsavdelning och enhet för nationell säkerhet, utrikesministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, skyddspolisen, Myndigheten för digitalisering och

befolkningsdata, Skatteförvaltningen, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, dataombudsmannen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Finlands näringsliv, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Företagarna i Finland, Centralhandelskammaren, Hjälpssystemet för offer för människohandel, Brottsofferjouren, Amnesty International, Flyktingrådgivningen, Rädda Barnen rf, Finlands Unicef, Finlands universitetsrektorers råd UNIFI rf, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf, Finlands Akademi, Finlands studentkårers förbund (FSF) rf och Finlands studerandekårers förbund – SAMOK rf. Yttrande lämnades dessutom av Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry, Rättspolitiska föreningen Demla, Diakonissanstalten, Familia ry, Helsingfors universitet, Kyrkostyrelsen, Centralförbundet för Barnskydd rf, Nätverket för familjers diversitet, Kvinnosaksförbundet Unionen rf, Migrationsinstitutet, Sininauhasäätiö, Bildningsbranschen rf, Flyktinghjälpen, Finlands Röda Kors, Teknologindustri rf, Turvapaikanhakijoiden tuki ry och Vapaa liikkuvuus verkosto ry.

Remissinstanserna understödde allmänt taget förslaget om att precisera bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna. Däremot gav de olika detaljerna i regleringen upphov till många olika anmärkningar, delvis välkomnades de och delvis motsatte man sig dem. Särskilt fästes uppmärksamhet vid bestämmelsernas ovillkorliga ordalydelse ”vägras” och den ansågs i flera yttranden vara alltför absolut. Samtidigt fästes det uppmärksamhet vid ordalydelsen ”helt oskälig” i den oskälighetsprincip som föreslås i utkastet till 36 e §. Tröskeln för oskälighet när det gäller vägran ansågs i flera yttranden vara för hög och svår att bedöma.

Flera anmärkningar riktades mot bestämmelserna i 36 c § om vägran av uppehållstillstånd på grund av familjeband. Kritiska anmärkningar och avvikande åsikter framfördes i synnerhet mot förslaget till lagstiftning om användning av barn som redskap för inresa. Vissa ansåg också att förslagen försvagar barnets rätt till familjeliv. I yttrandena tog man också upp förhållandet mellan grunderna för vägran av uppehållstillstånd, särskilt olaglig vistelse i landet, och situationen för offer för människohandel. Det förutsattes att offren för människohandel beaktas tydligare än vad som föreslås i regleringen.

Något som framgick av yttrandena vara att utöver de föreslagna bestämmelserna behöver också bestämmelsen om tidsfristen för frivillig återresa i 147 a § 2 mom. i utlänningslagen ändras.

Förslaget om ett förbud mot s.k. spårbyte efter asylförfarandet till ansökan om uppehållstillstånd för arbete eller studier både välkomnades och mötte opposition. Det föreslogs att det lagtekniska sättet att genomföra regleringen i fråga om de studerande preciseras. Justitiekanslern ville se närmare motivering av varför regleringen behövs. Flera aktörer inom arbetskraftsinvandringen och utbildningssektorn ansåg att förbudet mot spårbyte inte var motiverat med tanke på tillgången på arbetskraft. I vissa yttranden föreslogs också en skälighetsbedömning av förbudet mot spårbyte för att kunna beakta att den sökande redan integrerats, fått arbete eller inlett studier. I flera yttranden motsatte man sig förslaget med motiveringen att det ansågs leda till att allt fler vistas i landet utan uppehållsrätt.

Förslaget om att förtydliga och precisera bestämmelserna om de asylsökandes rätt att arbeta kommenterades i några yttranden och ansågs allmänt taget behövligt och värt att understöda.

Vissa yttranden tog upp förslaget om identitetsverifiering. En enhetligare begreppsapparat välkomnades så gott som utan undantag och även i övrigt såg man positivt på den föreslagna regleringen om effektivare verifiering. Kritiska synpunkter framfördes om den oklara formuleringen i 35 § i fråga om villkoren för att personer som får internationellt skydd i fortsättningen ska kunna få permanent uppehållstillstånd samt förslagens konsekvenser för barnets bästa och skyddet för familjelivet.

Polisstyrelsen, skyddspolisen, Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket välkomnade de föreslagna bestämmelserna om möjligheten att lämna ut biometriska uppgifter som förts in i polisens register med stöd av utlänningslagen för införande av registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i Schengens informationssystem (SIS). Migrationsverket tog dessutom i sitt yttrande upp frågan om utlämning också bör medges i fråga om fingeravtryck som förts in i Migrationsverkets ärendehanteringssystem för utlänningsärenden. Enligt dataombudsmannens byrå bör det inte föreslås några utvidgade möjligheter i fråga om de nationella användningsändamålen för biometriska uppgifter och deras utlämnande till SIS.

I flera yttranden fästes det också uppmärksamhet vid den korta remisstiden på tre veckor.

Propositionsmotiven kompletterades utifrån remissvaren, särskilt när det gäller konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt lagstiftningsordningen.

Bland de föreslagna bestämmelserna preciserades bland annat ordalydelsen i 35, 36 e och 36 f §. Till propositionen fogades en ändring av 147 a § 2 mom. samt en övergångsbestämmelse som gäller 36 a § 7 punkten. Den föreslagna ändringen av 40 § 3 mom. ströks ur propositionen.

7 Specialmotivering

7.1 Utlänningslagen

6 b §. *Genomförandet av en rättsmedicinsk undersökning.* I 2 mom. föreslås det att uttrycket *försäkra sig om* ersätts med ordet *verifiera*. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

8 §. *Personlig närvaro samt anlitande av ombud och biträde.* I 2 mom. föreslås det att uttrycket *fastställandet av* ersätts med ordet *verifieringen*. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

17 b §. *Ansökan om visering för längre vistelse.* I 3 mom. föreslås det att orden *kontroll* och *fastställs* ersätts med orden *verifiering* och *verifieras*. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

28 a §. *Extern tjänsteleverantör i uppgifter som gäller visering för längre vistelse.* I 2 mom. föreslås det att ordet *kontrollera* ersätts med ordet *verifiera*. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

35 §. *Identifiering som villkor för beviljande av uppehållstillstånd.* Rubriken för paragrafen föreslås bli ändrad så att den motsvarar det nya innehållet i paragrafen. Paragrafens struktur ändras så att paragrafen delas upp i fyra moment. Det första momentet innehåller huvudregeln om identifiering av sökanden och om kravet på ett nationellt resedokument och i det andra, tredje och fjärde momentet föreskrivs om undantag från huvudregeln.

I det första momentet föreskrivs att för att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det att sökanden har identifierats och att sökandens identitet har verifierats på ett tillförlitligt sätt med ett giltigt nationellt resedokument. Med identifiering avses att en person kopplas till en viss befintlig identitet. I samband med identifieringen verifierar man således en viss persons identitet. Med verifiering avses ett förfarande där en annan part försäkras sig om att de uppgifter som lämnats vid identifieringen är korrekta. Vid verifiering är det fråga om att försäkra sig om att identitetens äkthet är på önskad tillförlitlighetsnivå.

Det första momentet innehåller huvudregeln i den gällande paragrafen om att ett giltigt resedokument är en förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd. Eftersom den gällande lagen dock inte innehåller något krav på identifiering av sökanden och verifiering av sökandens identitet, föreslås i paragrafen en uttrycklig bestämmelse om att en förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd är att sökanden identifieras. En tillförlitlig verifiering av identiteten kan i fortsättningen göras endast med ett nationellt resedokument. Detta är en förändring jämfört med nuläget för i fortsättningen ska till exempel ett resedokument för flykting eller ett främlingspass som utfärdats i en annan stat inte längre godkännas. På motsvarande sätt som i nuläget ska det resedokument som krävs vara i kraft både när myndigheten identifierar personen och när uppehållstillstånd beviljas.

På motsvarande sätt som i nuläget ska det undantagsvis vara möjligt att anhängiggöra en ansökan om uppehållstillstånd utan ett giltigt resedokument, om sökanden kan identifieras till exempel med ett föräldrat resedokument. I ett sådant fall ska sökanden dock identifiera sig med ett giltigt resedokument innan tillstånd beviljas.

Avsikten med bestämmelsen är inte att ändra på nuläget, där det är möjligt att under vissa förutsättningar ansöka om fortsatt tillstånd elektroniskt med stark autentisering i e-tjänsten Enter Finland utan ett personligt besök. För beviljande av uppehållstillstånd förutsätts sökanden då lämna en kopia av sitt resedokument till Migrationsverket.

Om en person inte kan identifieras på ett tillförlitligt sätt genom att personens identitet verifieras med ett giltigt nationellt resedokument, kan personen inte få uppehållstillstånd, om inte någon av de grunder för undantag som anges i paragrafen blir tillämplig. Denna grundläggande utgångspunkt ingår i den gällande lagen.

Enligt förslaget ska det i det andra momentet föreskrivas om ett undantag från den ovan nämnda huvudregeln i situationer där det är fråga om beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas trots att ett giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 eller 110 § eller om det första uppehållstillståndet beviljas för ett i Finland fött barn som beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband. Momentet innehåller ett undantag från huvudregeln i 1 mom. i fråga om kravet på resedokument. Grunderna för undantag motsvarar i övrigt de gällande grunderna för undantag, men till momentet fogas en bestämmelse som baserar sig på etablerad tillämpningspraxis och där det föreskrivs om ett undantag från kravet på resedokument för ett i Finland fött barn vars förälder eller föräldrar vistas i Finland med uppehållstillstånd och barnet beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, men den stat där barnet är medborgare har inte en beskickning i Finland och barnet har således inte möjlighet att få ett nationellt resedokument för beviljande av uppehållstillstånd. Barnet beviljas främlingspass för att skaffa ett resedokument från det egna landet. Eftersom syftet är att göra det möjligt att skaffa ett nationellt resedokument, gäller denna grund för undantag endast beviljande av det första tidsbegränsade uppehållstillståndet.

Undantagen gäller i regel situationer där en person har anlät till Finland och söker internationellt skydd. Grunden för att uppehållstillstånd ska beviljas utan resedokument är att den som ansöker om internationellt skydd inte kan förmodas kontakta myndigheterna i sitt eget land för att skaffa ett resedokument. I de exceptionella situationer där en sökande inte har asylbakgrund har han eller hon i praktiken alltid kommit till landet via ett visum- eller uppehållstillstånds-förfarande, och då har sökanden identifierats med ett nationellt resedokument.

Momentet avviker från vad som föreskrivs i den gällande paragrafen på så sätt att beviljande av uppehållstillstånd trots att resedokument saknas endast gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd. Bestämmelser om olika slag av uppehållstillstånd finns i 33 §, enligt vilken ett uppehållstillstånd är antingen tidsbegränsat eller permanent. Tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för vistelse av tillfällig karaktär (tillfälligt uppehållstillstånd) eller för vistelse av kontinuerlig karaktär (kontinuerligt uppehållstillstånd). I 54 § föreskrivs det om beviljande av fortsatt tillstånd, det vill säga ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I det tredje och fjärde momentet föreskrivs det särskilt om undantag från huvudregeln i 1 mom. i situationer där det är fråga om beviljande av permanent uppehållstillstånd. I det tredje momentet föreskrivs det att om sökanden har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 87, 88, 89 eller 110 §, kan permanent uppehållstillstånd beviljas trots att ett giltigt resedokument saknas. Dessa grunder gäller internationellt skydd. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll nuläget.

I det fjärde momentet föreskrivs det att om sökanden har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d eller 52 e § trots att ett giltigt resedokument saknas, förutsätter beviljande av permanent uppehållstillstånd på dessa villkor att sökanden har skaffat ett giltigt nationellt resedokument eller bevisligen har försökt skaffa ett sådant och lagt fram annan tillförlitlig utredning om sin identitet. Det är fråga om andra uppehållstillstånd än sådana som beviljats på grund av internationellt skydd, i praktiken beviljande av uppehållstillstånd på grund av att en utlänning är förhindrad att lämna landet (51 §), av individuella mänskliga orsaker (52 §), för offer för människohandel (52 a §), för tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet (52 d §) eller för en utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram (52 e §). I dessa situationer finns det ingen motsvarande grund som i fråga om erhållande av internationellt skydd för att det inte kan förutsättas att sökanden skaffar ett nationellt resedokument. Genom momentets formulering har man dock strävat efter att uttrycka de villkor som ligger till grund för beviljande av sådant permanent uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 56 §.

Bestämmelsen är ny i förhållande till gällande lagstiftning i fråga om de andra uppehållstillstånd som beviljats på någon annan grund än internationellt skydd. Avsikten är att i de situationer där det har varit motiverat att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd utan resedokument på grund av att det inte har kunnat förutsättas att en person som anländer till landet som asylsökande vänder sig till myndigheterna i sitt hemland för att skaffa ett resedokument, ska beviljandet av permanent uppehållstillstånd i enlighet med huvudregeln i 1 mom. dock förutsätta att ett nationellt resedokument skaffas. Syftet är att främja identifieringen av personer som vistas med uppehållstillstånd genom att öka sökandens aktivitet när det gäller att verifiera identiteten. Om identiteten ursprungligen inte har verifierats med ett nationellt resedokument, är det motiverat att ärendet bedöms på nytt när beviljande av permanent uppehållstillstånd provas.

Eftersom det inte nödvändigtvis är möjligt att skaffa ett resedokument av orsaker som inte beror på sökanden ska sökanden för att beviljas permanent uppehållstillstånd ha möjlighet att bevisa att han eller hon har försökt skaffa ett nationellt resedokument och lägga fram annan tillförlitlig utredning om sin identitet. En sådan annan tillförlitlig utredning kan vara till exempel en identitetshandling, en födelseattest, ett föräldrat resedokument eller någon annan motsvarande handling. Eftersom syftet är att öka personens egen skyldighet att medverka, läggs vid prövning från fall till fall vikt vid annan tillförlitlig utredning om sökandens identitet som sökanden själv lagt fram vid en asylutredning enligt 97 §.

I enskilda fall ska avvikelser från kravet på resedokument kunna göras, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. När ansökan om uppehållstillstånd görs i

Finland är uppfyllandet av kravet på resedokument förenat med praktiska problem i synnerhet om den stat där sökanden är medborgare inte har en beskickning i Finland eller beskickningen i Finland inte beviljar nationella resedokument och staten i fråga inte tillhandahåller andra, exempelvis elektroniska, kanaler för att ansöka om resedokument. I sista hand har personen emellertid inget annat alternativ än att försöka skaffa ett pass från sitt eget lands beskickning på annat håll i Europa eller i sitt hemland. Ett exceptionellt vägande skäl kan vara till exempel att en person på grund av sjukdom eller av någon annan motsvarande orsak är oförmögen att resa till sitt hemland för att skaffa ett resedokument.

Enligt 56 § i utlänningslagen beviljas permanent uppehållstillstånd till en utlänning som efter att ha fått kontinuerligt uppehållstillstånd lagligen vistats i landet i fyra år utan avbrott. I praktiken har sökanden i regel flera år på sig att skaffa ett resedokument eller någon annan tillförlitlig utredning om sin identitet. Således kan ett tillfälligt hinder i regel inte godkännas. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Att avvika från kravet på resedokument på grund av barnets bästa kan bli aktuellt till exempel i en situation där ett barn befinner sig i landet utan vårdnadshavare och det med beaktande av barnets ålder och övriga omständigheter inte kan anses vara möjligt eller skäligt att barnet reser till hemlandet för att skaffa ett resedokument. Om barnet bor i Finland med en vårdnadshavare, kan det inte anses vara förenligt med barnets bästa att avvika från kravet på resedokument endast i fråga om barnet. Det ligger i barnets intresse att barnet tack vare en tillförlitlig identifiering har goda förutsättningar att verka i samhället.

Om en person inte uppfyller de krav som anges i momentet för att få permanent uppehållstillstånd, kan personen naturligtvis beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 mom.

Enligt 7 § i utlänningslagen ska parten lägga fram en utredning om grunderna för sina yrkanden och även annars bidra till utredningen av sitt ärende. Vad som föreskrivs i det föreslagna 4 mom. kompletterar paragrafen genom att det preciseras att parten är skyldig att medverka i situationer där ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats med stöd av 2 mom. utan resedokument och personen ansöker om permanent uppehållstillstånd.

36 §. *Det allmänna bästa som grund för att vägra uppehållstillstånd.* Det föreslås att äventyrande av den nationella säkerheten fogas till paragrafen som en ny grund för vägran av uppehållstillstånd. Med tanke på bedömningen av förutsättningarna för en utlännings inresa och vistelse i landet är det av betydelse att utlänningsens agerande inte äventyrar den nationella säkerheten. I övrigt motsvarar paragrafen till sitt innehåll gällande 36 § 1 mom.

I denna paragraf liksom i de övriga föreslagna paragraferna som ersätter den gällande 36 § används i stället för den tidigare formuleringen ”kan vägras” formuleringen ”uppehållstillstånd beviljas inte”, som är mer ovillkorligt.

Den nationella säkerheten gäller den gemensamma säkerheten i det finländska samhället och Finlands suveränitet. Som begrepp är den nationella säkerheten dynamisk och bestäms både i tiden och i förhållande till Finlands föränderliga hotmiljö och omvärld. Den nationella säkerheten beskrivs ofta i förhållande till de hot som riktas mot den. Dessa är hot som påverkar hela det finländska samhället, till exempel terrorism, spionage och en främmande stats skadliga verksamhet. Till den nationella säkerheten anknyter även hybridpåverkan, cyberhot och skyddet av den kritiska infrastrukturen.

I arbetet för att skydda den nationella säkerheten samarbetar skyddspolisens med Migrationsverket. Samarbetet hänför sig särskilt till utredningar av förutsättningarna för inresa

och vistelse i landet samt för beviljande av medborgarskap. För detta ändamål kan skyddspolisens ge Migrationsverket utlåtanden som gäller det egna ansvarsområdet till stöd för beslutsfattandet. Vidare samarbetar skyddspolisens med Migrationsverket när det gäller utbyte av information och kring andra frågor.

Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den bättre motsvarar bestämmelsens innehåll. Enligt den nuvarande rubriken gäller paragrafen de allmänna förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd, även om paragrafen i själva verket innehåller grunder för att vägra tillstånd. Det gällande 1 mom. innehåller grunder för vägran av uppehållstillstånd som hänför sig till det allmänna bästa. Det föreslås att rubriken ändras i enlighet med detta.

36 a §. Allmänna grunder för att vägra uppehållstillstånd. I paragrafen föreslås bestämmelser om de allmänna grunderna för att vägra uppehållstillstånd. Bestämmelsen gäller alla situationer där uppehållstillstånd beviljas oberoende av om det är fråga om ett första tillstånd, fortsatt tillstånd eller permanent uppehållstillstånd eller om uppehållstillstånd har sökts utomlands eller under vistelse i Finland.

I 1 punkten föreslås en bestämmelse som motsvarar det nuvarande 36 § 2 mom., men ordalydelsen kompletteras i någon mån. Bestämmelsen uttrycker den allmänna principen att uppehållstillstånd inte beviljas om de grunder som lagts fram inte motsvarar det verkliga syftet med inresan och vistelsen. Även om man i den föreslagna paragrafen har strävat efter att räkna upp alla tänkbara allmänna grunder för vägran av tillstånd, ger den föreslagna allmänna bestämmelsen möjlighet att förbereda sig i händelse av oförutsedda situationer där bestämmelsen kan komma att tillämpas.

Punkten omfattar till exempel inresa med en Schengenvisering för kortare vistelse, även om avsikten är att stanna kvar i landet efter det att giltighetstiden för viseringen gått ut. Schengenvisering är ett inresetillstånd till Finland och även till hela Schengenområdet för ett kortvarigt och tillfälligt besök i högst 90 dagar under en period på 180 dagar. Ett villkor för att Schengenvisering ska beviljas är att de villkor som anges i viseringskodexen uppfylls, såsom villkoret att den som ansöker om visering har för avsikt att lämna Schengenområdet innan viseringens giltighetstid löper ut. Personer som vistas i Finland med stöd Schengenvisering eller visumfrihet har i regel inte heller rätt att studera eller arbeta i Finland eller komma till Finland med visum för att ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Grunden för att vägra uppehållstillstånd kan vara att visum har sökts för turism eller för besök hos familj och vänner, även om avsikten i verkligheten har varit att stanna kvar i Finland till exempel för att vistas efter det att visumet har gått ut. Om det däremot är fråga om en familjemedlem till en finsk medborgare som är bosatt i Finland, vägras uppehållstillstånd i regel inte på denna grund, eftersom familjemedlemmar till en finsk medborgare bosatt i Finland och sådana familjemedlemmars minderåriga ogifta barn beviljas enligt 50 § 1 mom. i utlänningslagen kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av familjeband på ansökan som görs i Finland eller utomlands.

Punkten omfattar också en situation där en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd för företagare, även om det verkliga syftet inte är företagsverksamhet utan arbete, och den utlänning som fått uppehållstillstånd för företagare de facto inte bedriver företagsverksamhet. Situationen kan till exempel vara sådan att sökandens verksamhet i företaget anses motsvara mer ställningen som arbetstagare än ställningen som företagare. På motsvarande sätt är det möjligt att vägra uppehållstillstånd för arbetstagare, om det finns skäl att misstänka att det verkliga syftet är att bedriva företagsverksamhet. I ett sådant fall motsvarar inte grunden för det uppehållstillstånd som söks det verkliga syftet med inresan, utan det är fråga om ett konstlat upplägg för att få

uppehållstillstånd. Den avgörande grunden för att vägra uppehållstillstånd är sökandens faktiska ställning som arbetstagare eller företagare.

Det kan också vara fråga om en situation där det har förekommit sådan förmedlarverksamhet där ett företag som är verksamt i Finland har bistått sökanden genom att sköta ansökningshandlingarna och ansökningsprocessen för sökandens räkning och för sökanden ordnat uppehållstillstånd som företagare, även om syftet med vistelsen i landet snarare har varit att arbeta.

Bestämmelserna i 2–4 punkten gäller vilseledande av myndigheter i syfte att beviljas inresa eller uppehållstillstånd. Punkterna omfattar lämnande av falska eller felaktiga uppgifter, lämnande av falska eller förfalskade handlingar eller vilseledande av myndigheter på något annat sätt.

I 2 punkten föreskrivs det om lämnande av väsentligt falska eller vilseledande uppgifter. Smärre felaktiga uppgifter som lämnats av misstag eller okunskap och som inte påverkar ärendet, till exempel oavsiktliga skrivfel eller små skillnader i skrivsättet, ska i regel inte vara avgörande för att vägra uppehållstillstånd.

I 3 punkten föreskrivs det om hur falska eller förfalskade handlingar påverkar beslut om vägran av uppehållstillstånd. Punkten kan bli tillämplig när sökanden lägger fram en falsk eller förfalskad handling som grund för sin ansökan. En förfalskad handling innebär att en äkta handling har ändrats sedan den framställdes. En handling kan vara falsk om den är en ursprunglig äkta handling men till sitt innehåll är felaktig eller inte motsvarar den faktiska situationen. Handlingen har kunnat skaffas eller mottas på felaktiga grunder, till exempel genom mutor eller tvång. Det har inte nödvändigtvis någon avgörande betydelse om handlingen skulle ha haft en faktisk inverkan på beviljandet av uppehållstillstånd och hur stor inverkan skulle ha varit. Att förete en falsk eller förfalskad handling är i sig så klandervärt att uppehållstillstånd inte beviljas.

Paragrafens 4 punkt kompletterar situationerna i 2 och 3 punkten. Syftet är att man ska kunna ingripa i alla former av vilseledande eller försök till vilseledande, till exempel lämnande av felaktiga eller falska uppgifter eller utredningar på något annat sätt än vad som avses i 2 och 3 punkten. När tillstånd på grund av familjeband söks kan det också vara anknytningspersonen som gör sig skyldig till sådant lämnande av falska uppgifter eller annat vilseledande som avses i de nämnda punkterna.

I 5 punkten föreslås en bestämmelse om att uppehållstillstånd inte beviljas 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. Ett inreseförbud som meddelats av en annan medlemsstat ska vara i kraft.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt årsboksbeslut 2023:17²⁹ behandlat tidpunkten för när ett inreseförbuds rättsverkan träder i kraft. Ärendet hänför sig till tolkningen av EU:s återvändandedirektiv. Frågan gällde om Migrationsverket hade kunnat avslå ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete på den grunden att sökanden hade meddelats inreseförbud i Schengenområdet. Enligt utredningen i ärendet hade sökanden inte avlägsnat sig ur landet efter att inreseförbudet hade meddelats. Enligt Europeiska unionens domstols rättspraxis i fråga om

²⁹ [HFD:2023:17 - Korkein hallinto-oikeus \(kho.fi\)](#)

återvändandedirektivet börjar inreseförbudets rättsverkan först efter det att en tredjelandsmedborgare har lämnat medlemsstaternas territorium. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt avgörande att det i ljuset av återvändandedirektivet inte var möjligt att avslå en ansökan om uppehållstillstånd enbart den grunden att sökanden har meddelats inreseförbud. I beslutet hänvisas till domstolens avgörande i mål C-225/16 Ouhrami (EU:C:2017:590).

Bestämmelsen i den föreslagna 5 punkten om vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av meddelande av inreseförbud kan inte anses strida mot EU-domstolens tolkning av återvändandedirektivet. Återvändandedirektivet tillämpas på återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Direktivet innehåller inga bestämmelser om grunderna för systemet med uppehållstillstånd. I förslaget är det fråga om att i nationell lagstiftning föreskriva om vägran att bevilja uppehållstillstånd på den grunden att en utlänning nationellt har meddelats inreseförbud, som ännu inte har rättsverkan enligt Schengenregelverket.

Paragrafens 6 punkt gäller situationer där det kan bedömas att sökanden eller anknytningspersonen blir utsatt för olika former av utnyttjande eller på något annat sätt hamnar i en utsatt position. I själva bestämmelsen definieras inte olika former av utnyttjande, men det kan till exempel vara fråga om arbetsrelaterat utnyttjande eller till och med utnyttjande med drag av människohandel. Bakgrunden till bestämmelsen är särskilt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel³⁰ och Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel samt om skydd av dess offer³¹, vilka förpliktar Finland att bekämpa människohandel och arbetsrelaterat utnyttjande.

Genom förslaget genomförs åtgärd 6 i åtgärdsprogrammet mot arbetsrelaterat utnyttjande (Arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:3³²). Syftet med åtgärdsprogrammet är att främja identifiering och avslöjande av utnyttjande och människohandel. Genom förslaget stärks förhandskontrollen i samband med förfarandet för uppehållstillstånd för arbetstagare.

Med stöd av punkten kan uppehållstillstånd vägras på grund av sökandens bästa genom att sökanden skyddas mot utnyttjande och mot att hamna i en utsatt position. I praktiken kan det till exempel vara fråga om situationer där det bedöms finnas en risk för utnyttjande på grund av att sökanden inte har kännedom om de omständigheter som han eller hon kommer till i Finland. Genom bestämmelsen kan man ingripa till exempel i risker som orsakas av tvivelaktig arbetsförmedlingsverksamhet där arbetstagaren har en svag ställning. Sökanden får inte i något fall bli beroende av arbetsgivaren och därigenom i en utsatt position i egenskap av arbetstagare.

Det anställningsförhållande som ligger till grund för ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare ska också motsvara den uppfattning som den som ansöker om uppehållstillstånd har om anställningsförhållandet i fråga. Om det vid en intervju med sökanden eller andra utredningar som fås framgår att sökanden inte i tillräcklig utsträckning känner till de väsentliga anställningsvillkoren och de förhållanden som han eller hon flyttar till i Finland, ska det vid prövningen av uppehållstillstånd bedömas om det är motiverat att anse att ansökan om uppehållstillstånd motsvarar sökandens syfte. I samband med oklara ansökningar ska man vid

³⁰ [Sopimusteksti - FINLEX ®](#)

³¹ [Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF \(europa.eu\)](#)

³² [Åtgärdsprogram mot arbetsrelaterat utnyttjande \(valtioneuvosto.fi\)](#)

prövningen av uppehållstillstånd också beakta om sökanden eventuellt riskerar att bli utnyttjad som arbetstagare.

Enligt uppgifter från Migrationsverket har det i processen för uppehållstillstånd för arbetstagare och i fråga om säsongarbetare upprepade gånger upptäckts situationer där anställningsförhållandet är genuint och sökanden i god tro har en faktisk avsikt att komma till Finland för att arbeta i ett vanligt arbete. Sökanden har dock fått information om anställningsförhållandet av en förmedlare och hanterar inte själv processen för uppehållstillstånd. Då känner sökanden inte till de väsentliga arbetsvillkoren i den omfattning som skäligen kan förutsättas innan arbetet inleds och med beaktande av sina personliga förhållanden, såsom bristande språkkunskaper och låg utbildningsnivå, löper sökanden särskild risk att hamna i en utsatt position och därmed falla offer för arbetsrelaterat utnyttjande. Omständigheter som tyder på risk för utnyttjande kan vara till exempel betydande bristande språkkunskaper, beroendeställning till en arbetsgivare, förmedlare eller släkting eller ringa delaktighet i uppehållstillståndsprocessen eller att sökanden har betalat betydande summor för att få ett jobb och i samband med det i värsta fall blivit skuldsatt.

Migrationsverket och beskickningarna arbetar för att förebygga arbetsrelaterat utnyttjande, särskilt i fråga om processen för uppehållstillstånd för personer som utomlands ansöker om uppehållstillstånd på grund av arbete. Avsikten med den riskbaserade behandlingen är att under uppehållstillståndsprocessen identifiera sådana sökande som löper en ökad risk att bli utnyttjade och sådana arbetsgivare i fråga om vilka man inte kan försäkra sig om att arbetsgivarskyldigheterna fullgörs på behörigt sätt. Den föreslagna bestämmelsen ger en uttrycklig grund för att vägra uppehållstillstånd i sådana fall.

Tillämpningen av 6 punkten gäller särskilt situationer när det första uppehållstillståndet beviljas. Avsikten är inte att försämra till exempel avslöjandet av människohandel i synnerhet i fråga om de offer som redan har fått det första uppehållstillståndet och anlänt till Finland. Förslaget påverkar inte heller tillämpningen av 54 § 7 mom. i utlänningslagen. I momentet föreskrivs det att en utlänningsperson som har beviljats tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av familjeband kan beviljas uppehållstillstånd efter det att familjebandet brutits bland annat på den grunden att personens personliga situation är särskilt svår på grund av våld eller utnyttjande som maken riktar mot honom eller henne eller hans eller hennes barn eller som maken godkänt medan familjebandet bestod och en vägran att bevilja tillstånd skulle vara oskälig med beaktande av omständigheterna.

Den föreslagna bestämmelsen kan också tillämpas när beviljande av uppehållstillstånd för au pairarbete prövas (46 § i utlänningslagen). I samband med tillämpningen av den bestämmelsen har det vid Migrationsverket med jämna mellanrum förekommit situationer där man oroar sig över att sökanden blir utnyttjad eller har hamnat i en utsatt position.

Genom en lag (484/2023) som trädde i kraft den 1 oktober 2023 fogades till äktenskapslagen (234/1929) bestämmelser som gör det möjligt att genom upphävande upplösa äktenskap som ingåtts genom tvång. Äktenskapslagen ändrades även så att äktenskap som ingåtts utomlands som minderårig kan erkännas endast av särskilda skäl om åtminstone den ena av makarna var bosatt i Finland när äktenskapet ingicks. I regeringens proposition (RP 172/2021 rd) konstateras det att de särskilda bestämmelserna om upplösning av äktenskap som ingåtts genom tvång framför allt har en symbolisk betydelse. Bestämmelserna är ett budskap om att tvingande till äktenskap är en kränkning av de mänskliga rättigheterna och att ett äktenskap som ingåtts på detta sätt inte accepteras. Detta är ett viktigt budskap med tanke på offret som tvingats till äktenskap.

I avsnitt 10.3 i regeringsprogrammet, som gäller invandrings- och integrationspolitiken, finns en skrivning om att förutsättningarna för familjeåterförening ska ändras och följande åtgärd vidtas: ”Olika sätt att förhindra sken- och tvångsäktenskap genom att utnyttja systemet för familjeåterförening utreds”.

Den föreslagna 6 punkten bidrar till att främja regeringens mål att förhindra att tvångsäktenskap ingås genom utnyttjande av systemet för familjeåterförening i och med att det är möjligt att förhindra att uppehållstillstånd beviljas på grund av tvångsäktenskap. Den föreslagna bestämmelsen ger möjlighet att vägra uppehållstillstånd i sådana fall där det finns grundad anledning att misstänka att anknytningspersonen tvingats till äktenskap och därigenom blir eller har blivit utnyttjad eller hamnar eller har hamnat i en utsatt position. Om sådana omständigheter framgår i samband med ansökan om uppehållstillstånd kan Migrationsverket beakta dessa, och även efter det att uppehållstillstånd har beviljats kan de utgöra grund för att återkalla tillståndet.

Det är klart att det kan vara svårt att bevisa att det är fråga om tvingande till äktenskap. Vid bedömningen av bevis kan det också vara svårt att skilja situationer med tvingande till äktenskap från arrangerade äktenskap, där maken har haft möjlighet att godkänna eller förkasta det föreslagna arrangemanget. Som tvingande till äktenskap betraktas inte arrangerade äktenskap, det vill säga fall där paret förs samman av en utomstående part, till exempel familj eller släktingar, men äktenskapet ingås med båda de förlovades samtycke.

I 7 punkten föreslås en helt ny grund för vägran av uppehållstillstånd. Om en utlänning har lämnat Finland och fått bidrag för att bosätta sig i permanent syfte i sitt hemland eller i något annat land till vilket hans eller hennes inresa är garanterad, beviljas uppehållstillstånd inte inom fem år från det att utlänningen lämnade Finland.

I 31 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, *mottagningslagen*) föreskrivs det om stöd för återresa. Enligt 1 mom. kan bidrag betalas för att stödja återresa, om utlänningen återvänder till sitt hemland eller till ett annat land till vilket hans eller hennes inresa är garanterad. En ytterligare förutsättning är att den som söker internationellt skydd frivilligt och i permanent syfte avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen.

Enligt de ovannämnda bestämmelserna i mottagningslagen ska en person som sökt internationellt skydd och som får bidrag för frivillig återresa återvända permanent. Bidraget beviljas i första hand i form av förnödenheter med syftet att främja återintegration i återvändandelandet. Med bidrag i form av förnödenheter avses till exempel hjälp med att skaffa en arbetsplats, grunda ett eget företag, söka sig till utbildning och söka bostad. Bidraget kan vara så mycket som 5 000 euro, så det bör inte vara möjligt att få stöd för permanent återresa och återvända till Finland inom en kort tid efter det. Om en person till exempel redan under vistelsen i Finland vet att hon har en arbetsplats, ska personen inte ta emot bidrag för permanent återresa till hemlandet, utan frivilligt lämna landet utan bidrag. En grund för att inte bevilja bidrag är till exempel att det på förhand bedöms att återvändandet inte verkar vara permanent, om personen till exempel berättar att han eller hon inte tänker stanna kvar i sitt hemland efter återresan. En tidsfrist på fem år kan anses vara ett bevis på tillräckligt permanent återvändande. Tidsfristen räknas från det att personen faktiskt har återvänt.

I 8 punkten föreslås en bestämmelse med stöd av vilken de situationer som anges i 36 b § även senare kan beaktas som grund för vägran av uppehållstillstånd. Bakgrunden till bestämmelsen är tanken att om en person tidigare under sin vistelse i Finland har handlat klandervärt, ska detta påverka beviljandet av uppehållstillstånd i vissa situationer också efter det att personen har

lämnat landet. Med andra ord kompenserar till exempel det faktum att en person frivilligt har lämnat landet inte nödvändigtvis genast ett tidigare klandervärt beteende, om beteendet till sin omfattning har varit allvarligt ur samhällets synvinkel. Tidigare olaglig vistelse i landet kan vara en grund för att inte bevilja uppehållstillstånd, i synnerhet om utlänningen under vistelsen har agerat aktivt på ett sätt som visar likgiltighet för samhällets regler. Det kan till exempel vara fråga om att undvika eller göra motstånd mot myndigheter. Aktivt, återkommande och varaktigt klandervärt beteende eller agerande kan leda till att uppehållstillstånd vägras.

Vid prövningen av beviljande av uppehållstillstånd bör man beakta omständigheterna som helhet och överväga hur klandervärt och likgiltigt mot samhällets regler sökandens tidigare beteende varit som helhet under vistelsen i Finland. Prövningen hör till Migrationsverkets behörighet. Ett inreseförbud som meddelats har i vilket fall som helst betydelse vid beslut om att vägra uppehållstillstånd efter det att en person har lämnat Finland, och mycket ofta kan sådant agerande som anges i 36 b § leda till inreseförbud.

Migrationsverket ska beakta dessa bestämmelser också vid återkallande av inreseförbud när den som meddelats inreseförbud ansöker om uppehållstillstånd i Finland från utlandet.

36 b §. *Klandervärt beteende i Finland som grund för att vägra uppehållstillstånd.* I paragrafen föreskrivs det om vägran att bevilja uppehållstillstånd särskilt i sådana situationer där uppehållstillstånd söks i Finland och sökanden redan gjort sig skyldig till klandervärt beteende i Finland. Inresan och vistelsen kan ha varit antingen laglig eller olaglig. Regleringen baserar sig på tanken att en utlänning ska agera i enlighet med samhällets regler och om personen agerar klandervärt och bryter mot lag eller myndigheternas förelägganden inverkar det på beviljandet av uppehållstillstånd i fortsättningen. Till den del det är fråga om ansökan om det första uppehållstillståndet är tanken att om en person uppför sig klandervärt i Finland, kan uppehållstillstånd som söks i Finland inte beviljas, utan då ska huvudregeln i 60 § i utlänningslagen att uppehållstillstånd ska sökas utomlands före inresa iaktas utan möjlighet till undantag.

Bestämmelsen ska inte tillämpas fullt ut på uppehållstillstånd i fråga om vilka förutsättningarna för beviljande är sådana att grunderna för att vägra tillstånd inte är tillämpliga. Till exempel är ett uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker som beviljas med stöd av 52 § i utlänningslagen ett sådant uppehållstillstånd som i allmänhet prövas på tjänstens vägnar i samband med ansökan om internationellt skydd, och tillstånd behöver överhuvudtaget inte sökas. En grund i sig för att bevilja tillstånd är sådan uppenbar oskälighet som avses i lagen och som utlänningsens eget klandervärda beteende inte påverkar. När man i samband med ansökan om internationellt skydd på tjänstens vägnar prövar om uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av 52 § kan grunderna för att vägra tillstånd enligt 36 b § således inte leda till att tillstånd vägras, om grunderna för beviljande av tillstånd i sig väger tyngre. Om en utlänning däremot i något annat sammanhang än i samband med ansökan om internationellt skydd direkt ansöker om uppehållstillstånd i Finland med stöd av 52 §, finns det skäl att närmare granska grunderna för att vägra tillstånd.

Med stöd av 51 § i utlänningslagen kan tillfälligt uppehållstillstånd beviljas på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet. Denna typ av uppehållstillstånd söks inte egentligen, utan Migrationsverket beviljar det till en utlänning som tillfälligt är förhindrad att återvända. I fråga om detta uppehållstillstånd är det inte aktuellt att vägra uppehållstillstånd av de skäl som föreslås i 36 b §.

I 1 mom. 1 punkten föreskrivs det att vistelse utan uppehållsrätt utgör hinder för beviljande av uppehållstillstånd. Punkten omfattar situationer där en utlänning ursprungligen har rest in i

landet olagligt 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. Att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på vilken grund som helst efter att först ha vistats olagligt i landet påverkar inte i sig tillämpningen av bestämmelsen.

I 1 mom. 2 punkten föreskrivs det om vägran av uppehållstillstånd i situationer där en utlänning medvetet har förvärvsarbetat eller bedrivit näringsverksamhet utan att ha rätt eller tillstånd till det. Sökanden har kunnat vistas i landet utan uppehållsrätt och börjat arbeta eller bedriva näringsverksamhet olagligt, eller sökanden har kunnat vistas lagligt i Finland men utan rätt att arbeta eller bedriva näringsverksamhet. Sökanden kan också ha haft uppehållstillstånd på grund av arbete, som dock inte har omfattat det arbete som han eller hon har utfört i Finland. Detta kan i vissa fall i sig anses vara så klandervärt agerande att uppehållstillstånd kan vägras på denna grund. Uppehållstillstånd kan vägras, om en utlännings olagliga arbete eller näringsverksamhet har berott på ett medvetet agerande eller försummelse av informationsskyldigheten. Om sökanden har försökt utreda ärendet utan att lyckas med det, ska uppehållstillstånd inte vägras.

I 1 mom. 3 punkten föreskrivs det om vägran av uppehållstillstånd i situationer där en utlänning sänds tillbaka. I utlänningslagen föreskrivs det inte uttryckligen om en skyldighet att avlägsna sig ur landet, men det är självklart att om en utlänning inte har uppehållsrätt är han eller hon skyldig att avlägsna sig ur landet eftersom vistelsen är olaglig, även om en myndighet inte har fattat beslut eller förordnat om avlägsnande. En vistelse blir olaglig till exempel när den tillåtna vistelsetiden enligt ett uppehållstillstånd eller visum löper ut, även om beslut om avlägsnande ur landet inte har fattats. I EU:s återvändandedirektiv föreskrivs det om återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. Direktivet innehåller bestämmelser om bland annat beslut om återvändande, frivilligt återvändande, avlägsnande och inreseförbud. I artikel 7 föreskrivs det att medlemsstaterna ska fastställa en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Medlemsstaterna får dock avstå från att föreskriva en sådan tidsfrist om det finns risk för att återresan fördröjs eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning eller säkerhet. Då kan en person avlägsnas ur landet med tvång utan möjlighet till frivillig återresa.

I återvändandedirektivet nämns skyldigheten att återvända i definitionen av återvändande (artikel 3) och den hänför sig till tidsfristen för frivillig återresa och medlemsstatens skyldighet att verkställa beslut om återvändande (artikel 8). Beslutet om återvändande ska också åtföljas av ett inreseförbud om skyldigheten att återvända inte har iakttagits (artikel 11).

Uppehållstillstånd kan med stöd av momentet vägras om utlännings utan godtagbart skäl har stannat kvar i landet trots att han eller hon borde avlägsna sig ur landet eller om han eller hon har undvikit myndigheter eller annars försvårat förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet ur landet. Det kan anses vara fråga om ett godtagbart skäl till exempel om en utlänning har stannat kvar i landet på grund av annat än utlännings eget agerande eller av orsaker som inte beror på honom eller henne. Ett sådant skäl kan vara till exempel begränsningar i rörelsefriheten utomlands till följd av en allvarlig pandemi, en exceptionellt långvarig eller omfattande strejk som påverkar den internationella rörligheten, stängning av de yttre gränserna, en olycka, en allvarlig sjukdom eller någon annan motsvarande oförutsedd situation som drabbar personen och hindrar denne från att avlägsna sig ur landet. Oförmåga till samarbete och klandervärt beteende utgör grund för att vägra uppehållstillstånd som sökts i Finland, även om det annars skulle ha uppkommit en laglig grund för beviljande av uppehållstillstånd. En grund för beviljande av uppehållstillstånd som uppkommit under en olaglig vistelse berättigar inte en utlänning att stanna kvar i Finland och få uppehållstillstånd som sökts i Finland. En utlänning kan efter att ha lämnat Finland och rest till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland

ansöka om uppehållstillstånd från utlandet. Vid den nya prövningen av uppehållstillstånd beaktas bestämmelsen om vägran att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 36 a § 8 punkten.

I 4 punkten föreskrivs det om situationer där en utlänning gör en ogrundad ansökan om uppehållstillstånd eller utnyttjar asylförfarandet för att förlänga sin vistelse i landet eller för att skjuta upp avlägsnandet ur landet. Det är fråga om att en utlännings tidigare ansökningshistoria ska beaktas vid prövningen av beviljande av uppehållstillstånd. Flera ogrundade ansökningar om uppehållstillstånd tyder på att ansökningarna görs endast för att fördröja avlägsnandet ur landet. Redan i fråga om en enda ansökan om uppehållstillstånd kan tidpunkten för när ansökan lämnas eller ansökans karaktär ibland i sin helhet ge indikationer på avsiktligt agerande för att utan grund stanna i landet. Inlämnande av upprepade eller på varandra följande ansökningar om internationellt skydd kan också anses vara en avsiktlig metod för att förlänga vistelse i landet och förhindra och fördröja avlägsnande ur landet. Att det är fråga om en uppenbart ogrundad ansökan kan också framgå av tidpunkten för inlämnande av en ny ansökan i syfte att fördröja eller förhindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som innebär att sökanden avlägsnas ur landet. Ett tecken på att en ansökan är uppenbart ogrundad kan också vara att en ansökan om internationellt skydd tidigare har bedömts vara uppenbart ogrundad med stöd av 101 § i utlänningslagen.

Missbruk av asylförfarandet kan bli föremål för granskning när en utlänning som tidigare sökt asyl ansöker om uppehållstillstånd till exempel på grund av arbete eller familjeband. I situationer där sökanden har gjort ansökningar tidigare beaktas de omständigheter som sökanden lyft fram då också vid behandlingen av senare ansökningar. Klandervårt agerande som sökanden gjort sig skyldig till under asylförfarandet kan således i efterhand bedömas som en omständighet som leder till att uppehållstillstånd vägras.

I 5 punkten finns en allmän bestämmelse med stöd av vilken även annan likgiltighet än sådan som uttryckligen anges i de föregående punkterna kan beaktas vid beviljande av uppehållstillstånd. Punkten kan också tillämpas på missbruk av visum i situationer där en utlänning vid ansökan om visum har lämnat falska uppgifter i syfte att komma till landet för att ansöka om uppehållstillstånd.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse enligt vilken vad som föreskrivs i 1 mom. 1 punkten inte gäller situationer där en utlänning har vistats i landet med uppehållstillstånd men av någon anledning har lämnat in en ansökan om fortsatt tillstånd för sent eller glömt att göra det helt och hållet. Det är då fråga om en situation där en utlänning vistas utan uppehållsrätt i landet till följd av att uppehållstillståndet har upphört. I bestämmelsen är det fråga om situationer där sökandens förfarande som sådant inte ska anses vara så klandervårt att fortsatt tillstånd inte kan beviljas och att sökanden utvisas ur landet. Orsaken kan till exempel vara att sökanden insjuknat allvarligt eller råkat ut för en olycka som har hindrat sökanden från att lämna in ansökan om uppehållstillstånd. Det ska vara fråga om en sådan situation att sökanden inte visar särskild likgiltighet, utan att det snarare är fråga om ett misstag. Vid tillämpningen av paragrafen ska tidsperspektivet beaktas. Ju längre en utlänning vistas i landet utan uppehållstillstånd, desto svårare är det att visa att det inte är fråga om en situation som kan anses klandervärd. Att i några dagar glömma ansökan leder inte till att uppehållstillstånd vägras, men om det är fråga om månader kan situationen vara en annan.

36 c §. Vägran av uppehållstillstånd på grund av familjeband. Med tanke på en kontrollerad invandring är det inte godtagbart att vistelse som strider mot migrationslagstiftningen och undvikande av myndighetskontroll regelmässigt leder till att permanent vistelse beviljas, om en person har familjeband i landet. I enskilda fall måste man avväga om allmänintresset väger tyngre än skyddet för familjelivet. Avvägningen är nära kopplad till omständigheterna i varje

enskilt fall och kan leda till olika resultat i fall som liknar varandra. Man måste å ena sidan jämföra hur allvarlig en kränkning av familjelivet är och å andra sidan hur mycket det allmänna intresset kräver att man ingriper i familjelivet. Den som avgör ärendet ska beakta vilken betydelse de divergerande principerna har i ett enskilt fall.

I paragrafen föreslås närmare bestämmelser om vägran av uppehållstillstånd när det är fråga om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband. Paragrafen är en specialbestämmelse som tillämpas på ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Paragrafen kompletterar de bestämmelser som föreslås i 36, 36 a och 36 b §.

Syftet med bestämmelserna om förutsättningarna för familjeåterförening är att trygga familjeåterförening och skyddet för familjelivet. Behovet av skydd beror på om personerna i verkligheten och i praktiken har nära personliga band till varandra. Syftet med bestämmelserna om förutsättningarna för familjeåterförening är också att förebygga användning av barn som redskap för inresa. I en sådan situation sänds ett barn som asylsökande till ett annat land för att barnets familjemedlemmar ska kunna få uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening. Sådant utnyttjande av barn strider mot barnets bästa och mot konventionen om barnets rättigheter.

I 1 mom. 1 punkten föreslås en uttrycklig bestämmelse om vägran av tillstånd i situationer där familjeband har skapats för att uppehållstillstånd ska beviljas. Syftet med uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband är att möjliggöra ett gemensamt familjeliv, och det är inte motiverat att skydda till exempel äktenskap eller andra parförhållanden som har ingåtts endast med tanke på beviljande av uppehållstillstånd och inresa till Finland.

För närvarande har så kallade skenäktenskap kunnat anses utgöra grund för att vägra tillstånd med stöd av den allmänna bestämmelsen i 36 § 2 mom. I ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband handlar kringgåendet av inresebestämmelserna oftast om skenäktenskap, kringgående av försörjningsförutsättningen och användning av barn som redskap för inresa. Med skenäktenskap avses en situation där ett par eller den ena parten i ett par har ingått äktenskap enbart för att få uppehållstillstånd utan verkligt syfte att leva ett familjeliv.

I den föreslagna 2 punkten anges som grund för att vägra uppehållstillstånd också att familjelivet har upphört och avsikten är inte heller i fortsättningen att leva ett gemensamt familjeliv. Eftersom beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband förutsätter att definitionen av familjemedlem enligt 37 § uppfylls är det fråga om situationer där det obestriddligen finns ett formellt familjeband men familjemedlemmarnas gemensamma familjeliv, i praktiken alltså makars eller föräldrars och barns gemensamma liv, har upphört till exempel på grund av att familjemedlemmarna har bott flera år i olika länder och familjelivet inte har upprätthållits till exempel genom regelbundna möten eller på något annat sätt. Dessutom kan det utifrån omständigheterna med fog bedömas att avsikten inte heller i fortsättningen är att leva ett gemensamt familjeliv, eftersom familjemedlemmarnas avsikt till exempel inte är att bo tillsammans i Finland ens i framtiden. En sådan situation kan uppstå till exempel när ett nästan myndigt barn som länge bott i ett annat land eller på annat sätt åtskilt ansöker om uppehållstillstånd för familjemedlem, men avsikten är att flytta till en annan stad för att studera än den där barnets föräldrar bor. Eftersom syftet med uppehållstillstånd på grund av familjeband är att skydda familjelivet och möjliggöra ett gemensamt familjeliv, är det inte motiverat att bevilja uppehållstillstånd på denna grund, om avsikten inte är att upprätthålla familjelivet.

Den föreslagna 3 punkten ersätter 36 § 3 mom. i den gällande lagen. Enligt momentet kan en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband avslås när det finns grundad anledning att anse att anknytningspersonen inte skulle ha fått uppehållstillstånd om inte personen i

samband med sin egen ansökan om uppehållstillstånd avsiktligt hade lämnat falska uppgifter om sin identitet eller sina familjeförhållanden eller underlåtit att lämna uppgifter om sin identitet eller sina familjeförhållanden.

Bestämmelsen kan bli tillämplig till exempel i en situation där anknytningspersonen ursprungligen har fått sitt eget uppehållstillstånd som minderårig och ogift barn till en utlänning som bor i Finland och han eller hon efter ankomsten till Finland meddelar att han eller hon är myndig och ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband för sin make som stannat kvar i hemlandet. Då kan ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband avslås, eftersom anknytningspersonen har fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna falska uppgifter. Bestämmelsen kan också tillämpas till exempel i situationer där anknytningspersonen är en minderårig som kommit ensam till Finland och som på grund av individuella mänskliga orsaker beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 § i utlänningslagen och som efter att ha fått uppehållstillstånd ansöker om tillstånd för sina föräldrar, som personen i samband med sin egen tillståndsansökan hade uppgett vara döda eller försvunna, vilket var en falsk uppgift och sökanden visste det. Bestämmelsen kan också bli tillämplig till exempel när uppehållstillstånd har beviljats en kvinna i en utsatt position som efter att ha fått uppehållstillstånd ansöker om tillstånd för sin make, även om hon själv har beviljats uppehållstillstånd på den grunden att hon inte har någon i sitt hemland som hon tryggt kan återvända till. I 58 § föreskrivs om återkallande av anknytningspersonens uppehållstillstånd i ett sådant fall.

Vid prövningen ska de uppgifter som anknytningspersonen tidigare lämnat i samband med sitt eget uppehållstillståndsärende utnyttjas. I synnerhet vid asylutredningar samlas noggranna uppgifter in om de asylsökandes familjemedlemmar och andra anhöriga. Den som ansöker om uppehållstillstånd eller internationellt skydd ska redan i ansökningsskedet underrättas om att lämnande av falska uppgifter senare kan inverka negativt på möjligheten till familjeåterförening. Upphållstillstånd kan vägras på grund av kringgående av inresebestämmelserna, även om familjeförhållandets äkthet inte ifrågasätts. I varje enskilt fall ska dock utlänningsens situation som helhet beaktas i enlighet med 66 a § i utlänningslagen.

I 4 punkten föreslås en ny bestämmelse som uttryckligen ingriper i att minderåriga barn används som redskap för inresa. Det är fråga om sådana fall där man med tillräcklig säkerhet kan sluta sig till att en förälder utan tvingande skäl har skickat ett barn ensamt till ett säkert land i syfte att senare få uppehållstillstånd för sig själv och andra familjemedlemmar på grund av familjeband i stället för att barnet skulle ha varit utsatt för ett sådant särskilt personligt hot att det skulle ha funnits ett tvingande skäl att skicka barnet till Finland. I praktiken ska man vid prövningen fästa vikt vid till exempel om barnet och familjen före inresan till Finland har bott i ett land i förhållande till vilket barnet får skydd och om det finns tvingande skäl som gäller förhållandena i området i fråga. Allmänt taget bör man när en minderårig skickas ensam till ett annat land utan tvingande skäl förstå att det är osäkert om familjelivet kan fortsätta i Finland.

Riksdagens förvaltningsutskott har under 2000-talet i två betänkanden (FvUB 4/2004 rd och FvUB 3/2006 rd) ansett att målet ska vara att förhindra att barn används som redskap för inresa. Betänkandena har inte tagit ställning till de rättsliga förutsättningar utifrån vilka det kan anses att ett barn har använts som redskap för inresa. Denna regeringsproposition har samma mål som de som framgår av förvaltningsutskottets betänkanden.

Förvaltningsutskottet har i ett betänkande om regeringens propositioner RP 28/2003 rd och RP 151/2003 rd (FvUB 4/2004 rd, s. 13³³) i fråga om 52 § i utlänningslagen påpekat bland annat att paragrafens bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker kan komma att tillämpas till exempel när minderåriga barn reser in i landet ensamma. Återförening av dessa barn och deras föräldrar, när man lyckats få reda på föräldrarnas hemvist, ska enligt specialmotiveringen till propositionen ske i det land där föräldrarna vistas, om det är säkert för barnet att återvända.

Förvaltningsutskottet har ansett att beslut som gäller återförening av familjer när det gäller minderåriga barn som kommit ensamma kräver en helhetsbedömning av barnets bästa, familjebanden och hur familjebanden koncentreras. Ett sådant tänkesätt syns bland annat i flera avgöranden av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Orsaken till att föräldrar skickar sina barn till ett främmande land kan vara att de försöker rädda och skydda barnens liv. Utskottet betonar emellertid med eftertryck också att det bör förhindras att barn används som redskap för inresa. Detta är också förenligt med barnets bästa. Om barn reser ensamma är deras säkerhet och välmåga hotade i synnerhet under själva resan. Människohandel med barn, smuggling av barn och mångahanda utnyttjande av barn är så pass allvarliga problem att samhället måste ta itu med dem.

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om genomförandet av EU:s direktiv om familjeåterförening (FvUB 3/2006, s. 2–3³⁴) yttrat följande: ”Utskottet hänvisar också till den negativa effekten av att en del föräldrar skickar så kallade ankarbarn antingen ensamma eller tillsammans med någon bekant för att ansöka om asyl i något EU-land. I värsta fall ordnas resan av någon människosmugglare. Utskottet anser att man bör göra något åt fenomenet med ankarbarn och söka metoder för att förhindra att barn utnyttjas för att kringgå inresebestämmelserna. Dessutom är det också ett problem hur många barn det finns som skickats i väg av en människosmugglare men aldrig nått Finland, utan i stället fallit offer för till exempel övergrepp.”

Högsta förvaltningsdomstolen har behandlat utnyttjande av barn som redskap för inresa i sitt årsboksbeslut 2020:98.³⁵ Ärendet gällde frågan om Migrationsverket hade kunnat avslå föräldrarnas uppehållstillståndsansökningar på den grunden att det fanns grundad anledning att misstänka att de försökt kringgå bestämmelserna om inresa genom att skicka sitt minderåriga barn till Finland i syfte att själva få uppehållstillstånd. I beslutet bedömdes det att familjen har försökt kringgå inresebestämmelserna genom att använda barnet som redskap för inresa. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att skälen till att ändringssökanden beviljats alternativt skydd, det vill säga säkerhetsläget i ändringssökandens hemlän Anbar och hennes återvändande dit ensam medan föräldrarna bodde i Bagdad och senare i Turkiet, inte var sådana orsaker med vilka man kunde motivera ett behov att sända bort ändringssökanden från sina föräldrar i Bagdad eller Turkiet. Med beaktande av skälen till det beviljade alternativa skyddet kunde man, oberoende av vad föräldrarna fört fram om säkerhetsläget i Irak, inte anse att det funnits någon av ändringssökandens liv eller hälsa beroende tvingande grund till föräldrarnas beslut att skicka iväg ändringssökanden att ansöka om asyl i Finland. Med ytterligare beaktande av de övriga omständigheter som framkommit i ärendet, kunde man med tillräcklig säkerhet sluta sig till att det varit föräldrarnas avsikt att skicka iväg ändringssökanden till Finland för att de senare skulle ansöka om uppehållstillstånd åt sig själva. Migrationsverket hade således kunnat anse att

³³ [FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2004 rd \(eduskunta.fi\)](#)

³⁴ [FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2006 rd \(eduskunta.fi\)](#)

³⁵ [HFD:2020:98 - Korkein hallinto-oikeus \(kho.fi\)](#)

ändringssökandens föräldrar hade försökt kringgå bestämmelserna om inresa på det sätt som avses i 36 § 2 mom. i utlänningslagen. Det föreslås således ett undantag från bestämmelsen så att uppehållstillstånd ändå kan beviljas, om det till föräldrarnas beslut att skicka barnet för att söka internationellt skydd i Finland kan anses ha funnits ett tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa. Också i denna situation ska det bedömas vilka omständigheterna var när barnet skickades på resa och om det fanns tvingande skäl att skicka barnet just till Finland eller om det hade funnits andra alternativ.

En central fråga är således om det finns grundad anledning att misstänka att föräldrarna har strävat efter att främja sin egen inresa genom att skicka sitt minderåriga barn till Finland i syfte att få uppehållstillstånd för sig själva i stället för att barnet skulle ha utsatts för ett sådant särskilt personligt hot mot liv och hälsa att det utgjorde ett tvingande skäl att skicka barnet till Finland. I ett sådant fall har barnet använts som redskap för inresa. För att uppehållstillstånd ska kunna vägras är det viktigt att man kan dra den slutsatsen att föräldrarna har haft för avsikt att skicka ett minderårigt barn till Finland för att själva ansöka om uppehållstillstånd senare.

Vid prövningen av ett sådant ärende ska barnets bästa alltid beaktas. Bestämmelser om beaktande av barnets bästa vid beslutsfattande som gäller barnet finns i 6 § i utlänningslagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska i beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen och som gäller ett barn som är yngre än 18 år särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Lagens 6 § grundar sig på konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) och i synnerhet på artikel 3 i konventionen, där det konstateras att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Barnets rättigheter enligt konventionen om barnets rättigheter är till sin karaktär universella, odelbara, fristående och sinsemellan sammanhängande. Med barn avses i konventionen varje människa under 18 år, om inte myndighet uppnås tidigare enligt den nationella lag som gäller för barnet. Enligt internationella förpliktelser är barnets bästa både en subjektiv rätt och en styrande princip för tolkningar och åtgärder och vars innehåll tillämpas från fall till fall. I varje enskilt fall bör man när barnets bästa ska fastställas beakta barnets åsikter, barnets identitet, bevarandet av familjemiljön, omsorg om barnet och barnets skydd och säkerhet, barnets utsatta situation samt barnets rätt till hälsa och utbildning (FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1)). Fastställande av barnets bästa är alltid en bedömning av helheten. Att barnets bästa sätts i främsta rummet betyder inte att det är det enda avgörande kriteriet när ett beslut ska fattas, men det ska förstås som ett vägande och centralt intresse när olika synpunkter vägs mot varandra. Om rättigheterna står i strid med varandra ska stor vikt fästas vid att barnets bästa tillgodoses.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sin allmänna kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa konstaterat att även barnets säkerhet ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa. Till denna del ska det fästas vikt vid de förutsättningar och orsaker på grund av vilka barnet ursprungligen har skickats för att söka asyl utan vårdnadshavare, eftersom en resa till en annan del av världen utan vårdnadshavare i princip innebär betydande hot mot barnets säkerhet och risker som inte bara hänför sig till försummelse av barnets grundläggande behov utan också till barnets psykiska och sociala trygghet, till utnyttjande och fysiskt våld och i vissa situationer till och med till rätten att leva. I situationer där ett barn har flytt direkt från ett sådant område i sitt hemland i förhållande till vilket det har konstaterats att barnet är i behov av internationellt skydd, kan det bedömas att förhållandena i avreseområdet i princip utgör ett större hot mot säkerheten än de hot som hänför sig till resan. Situationen ska alltid bedömas från fall till fall med tanke på sådana tvingande skäl som hänför

sig till liv eller hälsa. Kommittén för barnets rättigheter har betonat att med tanke på de allvarliga följer det har för barnet att skiljas från sina föräldrar bör detta bara användas som en sista utväg, till exempel när barnet riskerar lida omedelbar skada eller när detta annars är nödvändigt (CRC/GC/C/14, punkt 61). Vid en övervägning bör man fästa vikt vid dessa faktorer.

I 2 mom. föreslås en preciserande bestämmelse om hur skyddet för familjelivet och barnets bästa påverkar bedömningen av om uppehållstillstånd ska vägras. Upphållstillstånd ska vägras även om familjebandet är äkta, om sökandens eget agerande visar att bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet kringgås på ett sådant sätt att det för det allmänna intresset i anslutning till hanteringen av invandringen ska anses väga tyngre än skyddet för familjelivet. Bestämmelsen tillämpas alltid när det prövas om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska vägras med stöd av 36 a eller b § eller i sådana situationer som avses i 1 mom. 2, 3 eller 4 punkten i denna paragraf. Momentet tillämpas inte i situationer enligt 1 punkten när det inte finns något familjeliv som ska skyddas.

Avsikten med bestämmelsen är inte att föreskriva något egentligen nytt vad gäller prövning av om uppehållstillstånd ska vägras, utan att föreskriva exaktare om den prövning som redan görs utifrån den gällande lagstiftningen och som även grundar sig på förpliktelser enligt internationella fördrag. Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden behandlat förhållandet mellan skyddet för familjelivet och bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna. Dessa principer ligger också till grund för de nya bestämmelserna och tillämpningen av dem.

I en situation där ett familjeband anses existera kan uppehållstillstånd vägras även om grunden för ansökan om uppehållstillstånd i övrigt är riktig. I beslutet kan det då anses att sökanden och anknytningspersonen lever ett faktiskt familjeliv tillsammans, men sökandens klandervärda agerande vid ansökan om tillstånd visar dock likgiltighet gentemot bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

Vid prövningen av om ansökan om tillstånd ska avslås på grund av sökandens eget agerande ska man vid beslutsprövningen fästa vikt vid avvägningen mellan det allmänna intresset och skyddet för familjelivet. Om skyddet för familjelivet anses väga tyngre än det allmänna intresset, kan uppehållstillstånd inte vägras på grund av sökandens klandervärda agerande. Om däremot det allmänna intresset anses väga tyngre än familjelivet, kan uppehållstillstånd vägras. Av beslutet ska då framgå att ärendet har bedömts även med hänsyn till 66 a § i utlänningslagen och artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

I fråga om uppehållstillstånd som söks på grund av familjeband kan sökandens klandervärda agerande anses väga tyngre än familjebandet till exempel när det utöver olaglig vistelse varit fråga om lämnande av falska uppgifter, olovligt arbete eller omständigheter som har gett anledning att även ifrågasätta familjebandets äkthet. Eftersom barnets bästa ska ha beaktats i ärendet, förutsätts det för att uppehållstillstånd ska vägras i allmänhet att det finns flera faktorer som syftar till grovt kringgående av bestämmelserna. När helheten bedöms ska skyddet för familjelivet väga mindre till exempel om sökanden har vistats i landet i årtal utan att ansöka om uppehållstillstånd, om sökanden har brutit mot ett inreseförbud eller ansökt om uppehållstillstånd efter att ha meddelats inreseförbud eller om sökanden har försökt vilseleda myndigheterna till exempel genom att lämna falska personuppgifter eller har hållit sig undan myndigheter för att förhindra avlägsnande ur landet.

36 d §. Vägran av uppehållstillstånd på grund av arbete. I paragrafen föreskrivs det om vägran att bevilja uppehållstillstånd vid ansökan om uppehållstillstånd för förvärsarbete, särskilt med beaktande av arbetsgivarens agerande. Det är fråga om en specialbestämmelse som kompletterar

36, 36 a och 36 b §. Det bör noteras att det till exempel i 36 a § 6 punkten dessutom finns en allmän bestämmelse om vägran att bevilja uppehållstillstånd, om det finns grundad anledning att misstänka att sökanden blir utnyttjad eller på något annat sätt hamnar i en utsatt position. Regleringen kan bli tillämplig särskilt vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete.

Det föreslagna 1 mom. ersätter det nuvarande 36 § 4 mom. och innehåller en informativ hänvisning till de allmänna villkoren i 71 § för beviljande av uppehållstillstånd på grund av arbete, varvid man genom att läsa paragrafen får en uppfattning om i vilka situationer en ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete kan avslås av orsaker som beror på arbetsgivaren. Även arbetsgivaren kan i vissa situationer med fog misstänkas rekrytera en arbetstagare utan avsikt att följa finsk lagstiftning och för att kringgå inresebestämmelserna. Bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter och om bemötande av arbetstagare finns huvudsakligen någon annanstans i lag än i utlänningslagstiftningen. Också i utlänningslagstiftningen föreskrivs det dock om vilka skyldigheter och hurdan bemötande av arbetstagare som förutsätts av arbetsgivaren, hurdana kvalitativa krav som har ställts för arbetet samt vilka skyldigheter som har ålagts arbetsgivaren eller uppdragsgivaren i fråga om lämnande av uppgifter.

Det kan till exempel vara fråga om att avsikten inte ens från början är att anställa en utlänning i ett sådant anställningsförhållande som arbetsgivaren uppger eller har uppgett i samband med ansökan. Antalet arbetstimmar kan vara eller ha varit betydligt färre och lönen väsentligt lägre än vad som uppgetts, lagstadgade ledigheter saknas till stor del eller helt eller bemötandet av utlänningen i arbetet är diskriminerande. Arbetstagaren får eller har inte nödvändigtvis fått information av arbetsgivaren om de centrala villkoren för arbetet. De uppgifter som lämnats till myndigheten i samband med ansökan kan också vara felaktiga eller vilseledande på något annat sätt. I situationer enligt ovan nämnda exempel finns det hög risk för arbetsrelaterat utnyttjande och således ska uppehållstillstånd inte beviljas för anställning hos en arbetsgivare som handlar på ett dylikt sätt.

Det föreslås att omnämmandet av uppdragsgivare stryks i paragrafen. Eftersom det inte föreskrivs om lagstadgade skyldigheter för uppdragsgivare i samband med uppehållstillståndsprocessen, kan tillstånd inte heller vägras av orsaker som beror på uppdragsgivaren. I 82 § i utlänningslagen (arbetsgivarens och uppdragsgivarens skyldigheter) föreskrivs det att uppdragsgivaren har vissa kontrollskyldigheter och skyldigheter att lämna uppgifter under tiden för arbete men försummelse av dessa skyldigheter är med stöd av 186 § i utlänningslagen förenad med straff för utlänningsförseelse av arbetsgivare och har inte något direkt samband med tillståndsprocessen eller beviljande av tillstånd. Om det dock framkommer vid behandlingen av tillståndsansökan att det verkar som om arbetstagaren kan bli utnyttjad av uppdragsgivaren, kan ansökan avslås med stöd av den föreslagna 36 a § 6 punkten.

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att arbetsgivare som handlar i ond tro kan anställa utländska arbetstagare med stöd av uppehållstillstånd. Avslag på ansökan om uppehållstillstånd inverkar också på den som ansöker om uppehållstillstånd, eftersom han eller hon inte får tillstånd att vistas i landet i anställning hos den arbetsgivare som avses i tillståndsansökan. När en ansökan om uppehållstillstånd avslås av orsaker som beror på arbetsgivaren eller uppdragsgivaren inverkar beslutet ändå inte på möjligheterna för den som ansöker om uppehållstillstånd att få uppehållstillstånd för anställning hos en annan arbetsgivare.

Upphållstillstånd kan vägras när det är fråga om anställning hos en arbetsgivare som har försummat sina skyldigheter enligt utlänningslagen vid anställning av en tredjelandsmedborgare. Paragrafen tillämpas vid prövning av beviljande av första uppehållstillstånd eller fortsatt tillstånd.

Tillstånd kan vägras till exempel om arbetsgivaren har påförts påföljder på grund av försummelse av arbetsgivarskyldigheterna eller olagligt arbete. Uppehållstillstånd kan också vägras i sådana fall där arbetsgivaren inte har påförts påföljder, men försummelse har upptäckts till exempel i samband med arbetarskyddstillsynens inspektioner. Sådana försummelse kan till exempel vara att arbetsgivaren inte har fullgjort sina skyldigheter enligt lag eller kollektivavtal när det gäller social trygghet, beskattning, arbetstagares rättigheter, arbetsförhållanden eller anställningsvillkor. Om försummelsen inte har varit grov och arbetsgivaren har åtgärdat sin försummelse, finns det inget hinder för att bevilja uppehållstillstånd.

Om det senare visar sig att arbetsgivaren inte har fullgjort sina skyldigheter, kan uppehållstillståndet också återkallas.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det att en helhetsbedömning ska göras vid prövningen av beviljande av uppehållstillstånd på grund av arbete. Momentet ersätter det gällande 36 § 5 mom. Genom den föreslagna bestämmelsen förtydligas i synnerhet de situationer där det i samband med en ansökan om uppehållstillstånd för arbete har ansetts att det finns grundad misstanke om kringgående av bestämmelserna om inresa och vistelse i landet. Syftet med bestämmelsen är att föreskriva att det vid prövningen av uppehållstillstånd ska göras en helhetsbedömning där arbetstagarens intresse och omständigheterna i fallet beaktas. Helhetsbedömningens syfte är att bedöma om sökanden har en genuin avsikt att utföra den arbetsuppgift för vilken tillstånd söks i egenskap av anställd hos arbetsgivaren. Om avsikten är genuin är någon annan enskild omständighet, också om den är klandervärd, inte nödvändigtvis som sådan tillräcklig för att sådan vikt ska fästas vid avsikten att kringgå bestämmelserna om inresa och vistelse i landet att ansökan om uppehållstillstånd ska avslås.

Om de uppgifter som lämnats i ansökan eller de handlingar som fogats till ansökan ger grundad anledning till misstanke om det verkliga syftet med ansökan och inresan, bedöms uppgifternas tillförlitlighet i förhållande till arbetsgivarens tillförlitlighet och i förhållande till de utredningar som sökanden lägger fram. Vid bedömningen beaktas det om arbetsgivaren tidigare har uppfyllt sina arbetsgivarskyldigheter. Om arbetsgivaren tidigare och i synnerhet redan länge har agerat klanderfritt i ärenden som gäller uppehållstillstånd för arbete och när det gäller att fullgöra arbetsgivarskyldigheterna, är det mer sannolikt att anställningsförhållandet är i sin ordning och att det finns förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd. Därför ska man vid helhetsbedömningen utöver de uppgifter som sökanden lämnar också alltid bedöma arbetsgivarens tillförlitlighet.

36 e §. Oskälig vägran av uppehållstillstånd. I paragrafen föreslås ett undantag från bestämmelserna om vägran till bevilja uppehållstillstånd. Eftersom ordalydelsen i 36 och 36 a—36 d § har skrivits i ovillkorlig form, behövs en paragraf som gäller helhetsbedömningen i sådana situationer där det skulle vara oskäligt att vägra uppehållstillstånd. Avsikten är att förbereda sig på sådana situationer där det med beaktande av omständigheterna inte finns någon vettig orsak eller grund för att vägra uppehållstillstånd med tanke på sökanden, myndigheter eller samhället, även om tillståndet enligt lagens ordalydelse ska vägras. Det är i regel fråga om situationer där personen i fråga inte själv har kunnat påverka förhållandena. Tröskeln för att tillämpa bestämmelsen är hög. Syftet med bestämmelsen är att förhindra situationer där det med beaktande av omständigheterna i fallet som helhet skulle vara oskäligt att vägra uppehållstillstånd. Vid bedömningen av oskälighet ska också vad som föreskrivs i 146 § i utlänningslagen om helhetsbedömning vid avlägsnande ur landet beaktas. Om en person inte kan avlägsnas ur landet med stöd av 146 §, finns det inte heller skäl att vägra uppehållstillstånd.

Det skulle vara oskäligt att vägra uppehållstillstånd om det är fråga om ett offer för människohandel som ska beviljas uppehållstillstånd. Med tanke på fenomenet människohandel

är det helt möjligt och hör till fenomenet att en person som blivit offer för människohandel kan ha vistats eller varit tvungen att vistas i Finland också olagligt medan personen var offer för utnyttjande. Det bör noteras att det i 52 b §, som gäller betänketid för offer för människohandel, uttryckligen föreskrivs att betänketid kan ges offer för människohandel som vistas i landet utan uppehållsrätt innan uppehållstillstånd enligt 52 a § beviljas.

Det skulle vara oskäligt att vägra uppehållstillstånd, om beviljande av uppehållstillstånd med stöd av 52 d § prövas. I paragrafen föreskrivs det om beviljande av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som har vistats och arbetat olagligt i landet. Bestämmelsens noggrant avgränsade tillämpningsområde baserar sig på direktivet om sanktioner mot arbetsgivare (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt³⁶). Det är motiverat att i de situationer som enligt lag medger en utlännings möjlighet att vistas i landet utan uttrycklig uppehållsrätt eller olagligt ska uppehållstillstånd i fortsättningen inte kunna vägras enbart på denna grund.

Paragrafen kan också tillämpas vid tillämpningen av 36 b § 7 punkten, när det är fråga om offer för människohandel. En trygg återresa för offer för människohandel kan stödjas genom bidraget för frivillig återresa. Därför skulle det vara oskäligt att alltid vägra personen i fråga möjlighet att få uppehållstillstånd i Finland under fem år, i synnerhet eftersom det skulle kunna förefalla som om den som fallit offer för människohandel själv skulle straffas för att ha blivit utsatt för ett allvarligt brott. Det är också möjligt att en sådan reglering skulle leda till att offer för människohandel använder bidraget för återresa i mindre utsträckning. Ett sätt att hjälpa ett offer som upptagits i hjälpsystemet är genom att stödja en trygg återresa (38 a § i mottagningslagen).

36 f §. *Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd.* Genom den föreslagna bestämmelsen förhindras i enlighet med regeringsprogrammet att personer som fått avslag på sin asylansökan byter spår till arbetsrelaterad invandring. Förbudet mot spårbyte omfattar ansökan om uppehållstillstånd under asylförfarande samt efter avslutat asylförfarande, om utlännings fortfarande vistas i landet.

Föremål för förbudet mot spårbyte är uppehållstillstånd för arbete, näringsutövning och studier. Bestämmelser om förbud mot spårbyte föreslås i den nya 36 f § och genom en ändring av forskar- och studerandelagens tillämpningsområde.

Uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete är enligt utlänningslagen uppehållstillstånd för arbetstagare (72 §), uppehållstillstånd för specialsakkunnig (73 §), EU-blåkort (73 a §³⁷), annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete eller näringsutövning (74 §) och uppehållstillstånd för den som har avlagt examen eller slutfört forskning i Finland (75 §). Enligt förslaget omfattas även uppehållstillstånd för au pairarbete (46 §) av paragrafens tillämpningsområde. Näringsutövning är verksamhet i förtjänstsyfte som bedrivs på något annat sätt än i ett arbetsavtalsförhållande eller annat anställningsförhållande. En utlännings rätt att idka näring i Finland kan grunda sig till exempel på annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete eller näringsutövning enligt 74 §, uppehållstillstånd för den som har avlagt examen eller slutfört forskning i Finland enligt 75 §, uppehållstillstånd för företagare enligt 79 § eller

³⁶ [L_2009168SV.01002401.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0052)

³⁷ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och till vissa lagar som har samband med den är under behandling i riksdagen (RP 6/2024 rd)

uppehållstillstånd för tillväxtföretagare enligt 80 §. Enligt förslaget omfattar förbudet mot spårbyte även andra uppehållstillstånd enligt forskar- och studerandelagen, det vill säga uppehållstillstånd för arbetspraktik, praktik, volontärarbete och på basis av ett avtal om feriearbete. Det föreslås att paragrafens tillämpningsområde också ska omfatta uppehållstillstånd för säsongsarbete som beviljas med stöd av säsongsarbetslagen.

Enligt 2 mom. avvisas en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts på de grunder som anges i 1 mom. utan prövning.

För att en asylsökande ska kunna få uppehållstillstånd på de grunder som avses i paragrafen ska personen lämna Finland och ansöka om uppehållstillstånd från sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland i enlighet med 60 § i utlänningslagen. Att besöka någon av Finlands grannstater och kort därefter återvända till Finland undanröjer inte effekten av förbudet mot spårbyte. Enligt förslaget föreskrivs det inte i bestämmelsen om vilken tidsmässig inverkan en ansökan om asyl i Finland har senare, om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd i Finland från utlandet. Sökandens klandervärda agerande i Finland kan i fortsättningen ha inverkan på det sätt som föreskrivs i den föreslagna 36 a § 8 punkten.

Förslaget innebär också att en arbetsplats som fåtts medan asylförfarandet pågår inte utgör ett hinder för att en person som fått avslag på sin ansökan avlägsnas ur landet. Ett hinder för avlägsnande ur landet har för närvarande i praktiken kunnat vara en anhängig ansökan om uppehållstillstånd till exempel på grund av arbete. Eftersom uppehållstillstånd enligt bestämmelsen inte kan beviljas efter asylförfarandet innan utläningen har lämnat Finland, finns det ingen grund för att skjuta upp eller förhindra avlägsnande ur landet på grund av en anhängig ansökan om uppehållstillstånd.

Bestämmelsen påverkar inte utlänningars rätt att söka internationellt skydd.

58 §. Återkallande av uppehållstillstånd. Det föreslås att 5 mom. preciseras. Syftet med ändringen är att klargöra att återkallande av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd också gäller sådana grunder som inte ursprungligen fanns när uppehållstillståndet beviljades, men det visste man inte när tillståndet beviljades. Den nuvarande formuleringen ”inte längre uppfylls” kan tolkas på annat sätt. De föreslagna bestämmelserna om vägran att bevilja uppehållstillstånd kan också utgöra grund för återkallande av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Avsikten är inte att den föreslagna ändringen ska påverka sådana situationer där fortsatt tillstånd kan beviljas på en ny grund. Då ska tillståndet inte återkallas. En sådan situation kan uppstå till exempel om familjebandet bryts, men utläningen redan har installerat sig i Finland.

66 §. Utförande av DNA-analys. I 3 mom. föreslås det att ordet säkerställas ersätts med ordet verifieras. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

69 c §. Uppgifter som får läggas ut. I 1 mom. 4 punkten ersätts ordet kontrollera med ordet verifiera. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

71 §. Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd för arbete. Det föreslås att 5 punkten upphävs som onödig, eftersom det enligt förslaget föreskrivs om vägran att bevilja uppehållstillstånd samtidigt som de allmänna inresebestämmelserna revideras. I 4 punkten görs en teknisk ändring genom att skiljetecknet ändras.

81 c §. Rätt att inleda arbete samt rättens varaktighet. Det föreslås att 6 mom., som gäller rätten att arbeta för personer som söker internationellt skydd, ändras. Rätten att arbeta för en person

som sökt internationellt skydd upphör i princip när sökanden har fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på sin ansökan om internationellt skydd. Om ansökan behandlas i ett sedvanligt förfarande vid Migrationsverket, fortsätter rätten att arbeta dock under de 30 dagar som ändring får sökas. Om utlänningsverket söker ändring i Migrationsverkets beslut, fortsätter rätten att arbeta tills förvaltningsdomstolen har fattat ett beslut genom vilket ansökan om ändring avslås och sökanden har fått del av beslutet. Detta förfarande är också förenligt med mottagandedirektivet.

Enligt 98 § i utlänningslagen behandlas en ansökan om internationellt skydd vid normalt eller påskyndat förfarande. Om Migrationsverket avgör ett ärende vid påskyndat förfarande eller avvisar ansökan utan prövning, upphör rätten att arbeta när Migrationsverket delgivit sitt beslut.

Om ett ärende behandlas i ett sedvanligt förfarande och rätten att arbeta upphör när förvaltningsdomstolens beslut har delfåtts förutsätter fastställandet av en exakt tidpunkt kännedom om när ändringssökanden har fått del av beslutet. I skedet för ändringssökande handlar ändringssökande i asylärenden endast ytterst sällan utan biträde. Beslut delges till största delen som vanlig delgivning per brev eller elektroniskt till biträdet, beroende på om ändringssökandens processadress innehåller uppgifter för elektronisk delgivning. Bestämmelser om vanlig och bevislig delgivning finns i 90 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Enligt 1 mom. delges ett beslut eller en annan handling av en förvaltningsdomstol per brev eller med ett elektroniskt meddelande genom användning av den processadress som delgivningens mottagare meddelat domstolen för detta ändamål (vanlig delgivning). Enligt 93 § 1 mom. första meningen i samma lag anses mottagaren ha fått del av en handling som sänts per brev som vanlig delgivning den sjunde dagen efter det att handlingen sändes, om inte mottagaren visar att delfäendet skett vid en senare tidpunkt. När ett beslut delgetts som vanlig elektronisk delgivning anses enligt 19 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2023) handlingen ha blivit delgiven den tredje dagen efter det att meddelandet sändes, om inte något annat visas. I de sällsynta fall där bevislig delgivning med mottagningsbevis används, till exempel när ändringssökanden handlar utan ombud, tar delfäendet av ett beslut vanligen längre tid.

Om förvaltningsdomstolen upphäver Migrationsverkets beslut i ett ärende som gäller internationellt skydd och återförvisar ärendet till verket för ny behandling upphör inte rätten att arbeta, utan fortsätter så länge som behandlingen av asylärendet pågår. På upphörandet av rätten att arbeta tillämpas de nu föreslagna bestämmelserna. Rätten att arbeta upphör således antingen när ett negativt beslut meddelas på det sätt som nu föreslås eller när ett positivt beslut meddelas, varvid sökanden får rätt att arbeta med stöd av ett uppehållstillstånd som beviljats honom eller henne.

Om förvaltningsdomstolen förkastar besvären om internationellt skydd, men återförvisar ärendet till verket för ny behandling av någon annan orsak, till exempel för prövning av uppehållstillstånd med stöd av 52 § i utlänningslagen, upphör den rätt att arbeta som grundar sig på ansökan om internationellt skydd. Asylförfarandet har då kommit in i ett skede där rätten att arbeta ska upphöra.

Ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen eller behandling av ärendet i högsta förvaltningsdomstolen inverkar inte i något fall på varaktigheten av rätten att arbeta. Ett förbud som förvaltningsdomstolen meddelat mot verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur landet påverkar inte heller varaktigheten av rätten att arbeta. Om högsta förvaltningsdomstolen däremot återförvisar ett ärende som gäller internationellt skydd till förvaltningsdomstolen eller Migrationsverket för behandling, återgår rätten att arbeta. Rätten att arbeta upphör åter på det sätt som föreskrivs i momentet. Rätten att arbeta för den som söker internationellt skydd grundar

sig här på att behandlingen av ärendet fortfarande pågår och fortsätter i och med att högsta förvaltningsdomstolen återförvisat ärendet.

96 §. *Kort över anhängigt ansökningsärende.* I 2 mom. föreslås det att ordet fastställas ersätts med ordet utredas. Med utredning avses sådan utredning av identiteten som Migrationsverket utför som en del av den asylutredning som avses i 97 § i utlänningslagen. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

131 §. *Upptagande av signalement.* Enligt 131 § 1 mom. 4 punkten i den gällande utlänningslagen får polisen eller gränskontrollmyndigheten för verifiering av identitet, för behandling, beslut och övervakning av utlänningars inresa och utresa samt vistelse och arbete och för tryggnad av statens säkerhet ta fingeravtryck, fotografier och andra signalement på en utlänning som enligt beslut ska avvisas eller utvisas. Enligt 2 mom. införs signalementen i ett register som polisen för. Bestämmelser om behandlingen av uppgifter finns i polisens personuppgiftslag.

Till 5 mom. fogas rätt att lämna ut personuppgifter som samlats in med stöd av 1 mom. för införande av sådan registrering om återvändande som avses i artikel 3 i SIS-återvändandeförordningen och för införande av sådan registrering om nekad inresa och vistelse i landet som avses i artikel 24 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller. Enligt artikel 3.1 i SIS-återvändandeförordningen ska medlemsstaterna föra in registreringar i SIS om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande i syfte att kontrollera att skyldigheten att återvända har fullgjorts och för att stödja verkställandet av besluten om återvändande. En registrering om återvändande ska föras in i SIS utan dröjsmål efter utfärdandet av beslutet om återvändande. Enligt artikel 6.2 i SIS-återvändandeförordningen ska den registrerande medlemsstaten radera registreringen om återvändande utan dröjsmål efter att ha mottagit bekräftelse på återvändandet. I tillämpliga fall ska en registrering om nekad inresa och vistelse föras in utan dröjsmål i enlighet med artikel 24.1 b i SIS-förordningen om in- och utresekontroller. Enligt artikel 24.3 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller ska den registrerande medlemsstaten säkerställa att registreringen är synlig i SIS så snart den berörda tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium eller så snart som möjligt när den registrerande medlemsstaten har fått tydliga indikationer på att tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium, i syfte att förhindra den tredjelandsmedborgarens återinresa. Enligt artikel 33.1 och 33.2 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller ska, om fotografier, ansiktsbilder och fingeravtrycksuppgifter finns tillgängliga i en registrering i SIS sådana fotografier, ansiktsbilder och fingeravtrycksuppgifter användas för att bekräfta identiteten på en person som har lokaliserats efter en alfanumerisk sökning i SIS. En sökning i fingeravtrycksuppgifter för att identifiera en person får göras i samtliga fall. En sökning i fingeravtrycksuppgifter ska dock göras för att identifiera en person om det inte går att fastställa personens identitet på annat sätt. Enligt artikel 19 i SIS-återvändandeförordningen ska artikel 33 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller vara tillämplig på uppgifter som förs in i och behandlas i SIS i enlighet med SIS-återvändandeförordningen. Syftet med registreringarna om återvändande och om nekad inresa och vistelse i landet motsvarar vad som föreskrivs om det ursprungliga ändamålet med behandlingen av uppgifter enligt 131 § 1 mom. i utlänningslagen. Med stöd av 131 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen samlas uppgifter in uttryckligen om utlänningar som enligt beslut ska avvisas eller utvisas. I polisens anvisning om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning ur landet (POL-2021-67956, 26.8.2021, s. 32) konstateras det att sådana signalement som avses i 131 § i utlänningslagen i regel tas av alla utlänningar som avlägsnas ur landet.

I 15 § 4 mom. i polisens personuppgiftslag föreskrivs det på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter (GrUU 51/2018 rd, s. 14) om begränsad rätt att använda uppgifter som samlats in

med stöd av 131 § i utlänningslagen för andra ändamål än det ursprungliga ändamålet med behandlingen av uppgifter. Sådana uppgifter som förts in i SIS får dock i större utsträckning än vad som är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen användas för andra ändamål än det ursprungliga ändamålet med behandlingen av uppgifter. Enligt artikel 33.3 i förordningen om in- och utresekontroller får de behöriga nationella myndigheterna i de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket göra sökningar i fingeravtrycksuppgifter som förts in i SIS i samband med registreringar med användande av fullständiga eller ofullständiga uppsättningar fingeravtryck eller handavtryck som upptäckts på platsen för ett grovt brott eller terroristbrott. Till denna del är det dock fråga om direkt tillämplig EU-rätt som inte kan begränsas genom nationell lagstiftning inom ramen för det nationella handlingsutrymme som SIS-förordningarna medger. Uppgifter kan således med avvikelse från bestämmelserna i 15 § 4 mom. i polisens personuppgiftslag lämnas ut för införande i SIS av registreringar om återvändande och om nekad inresa och vistelse i landet.

Enligt 15 § 1 mom. i polisens personuppgiftslag får polisen behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter endast om det är nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Kravet på nödvändighet gäller utöver annan behandling av personuppgifter också utlämnande av uppgifter. Sådana biometriska fingeravtrycksuppgifter och fotografiuppgifter som avses i 131 § i utlänningslagen, liksom även andra uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter, får i enlighet med 15 § 1 mom. i polisens personuppgiftslag lämnas ut till SIS endast när det är nödvändigt.

133 a §. Tillämpning av passlagen. Ordet fastställande ersätts med ordet verifiering. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget. I passlagen används formuleringen fastställande av identiteten.

134 §. Beviljande av främlingspass. Det föreslås att 1 mom. preciseras så att främlingspass kan beviljas endast för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd. Migrationsverkets etablerade praxis är att en utlänning antingen ska ha uppehållstillstånd eller beviljas uppehållstillstånd i samband med beviljandet av främlingspass. Främlingspass kan således inte beviljas innan en person beviljas uppehållstillstånd, och främlingspasset är inte en sådan identitetshandling som krävs för beviljande av uppehållstillstånd. Detta framgår emellertid inte direkt av 134 § 1 mom., vilket har kunnat medföra missförstånd avseende lagstiftningens innehåll. Strukturen i 1 mom. förtydligas så att det i momentet tas in en förteckning över de situationer där främlingspass kan beviljas. Dessutom ersätts ordet pass med ordet resedokument.

136 §. Innehållet i främlingspass och i resedokument för flykting. I 5 mom. föreslås det att ordet styrkas ersätts med ordet utredas. Med utredning avses sådan utredning av identiteten som Migrationsverket utför som en del av den asylutredning som avses i 97 § i utlänningslagen. Syftet med ändringen är inte att ändra rättsläget.

147 a §. Frivillig återresa. I 2 mom. föreskrivs det om tidsfristen för frivillig återresa. En grund för att inte fastställa en tidsfrist är att ansökan om uppehållstillstånd har förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet. Eftersom det föreslås att bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna ändras, måste också bestämmelsen i 147 a § 2 mom. ändras så att den motsvarar de nya grunderna för vägran att bevilja uppehållstillstånd.

Den ursprungliga bestämmelsen baserar sig på återvändandedirektivet. Enligt artikel 7.4 i direktivet får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar, om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Det föreslås att momentets ordalydelse ändras så att vad som föreskrivs om avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av kringgående av inresebestämmelserna ändras så att den överensstämmer med ordalydelsen i återvändandedirektivet. Enligt förslaget fastställs ingen tidsfrist för frivillig återresa, om ansökan om uppehållstillstånd har avslagits såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig. Denna ordalydelse omfattar de grunder för vägran att bevilja uppehållstillstånd som föreslås i 36 a § 1–4 punkten och 8 punkten samt i 36 b § 1 mom. Enligt förslaget tillämpas bestämmelsen också på ansökningar om uppehållstillstånd som avslagits med stöd av en speciallag om invandring, när ansökan om uppehållstillstånd har avslagits såsom bedräglig. Bedömningen av om en ansökan är bedräglig görs utifrån bestämmelserna i respektive speciallag.

Det föreslås även att det till momentet fogas äventyrande av den nationella säkerheten som en grund för att inte fastställa en tidsfrist för frivillig återresa.

7.2 Lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete

2 §. Tillämpningsområde. Det föreslås att paragrafen ändras så att de nationella undantagen stryks i fråga om dem som söker eller får internationellt skydd och i fråga om dem vars utvisning har skjutits upp på grund av faktiska eller rättsliga omständigheter. Det nationella undantaget i fråga om dem som får tillfälligt skydd fortsätter att gälla. På motsvarande sätt som i 36 f § införs genom ändringen förbud mot spårbyte i fråga om dem som söker internationellt skydd så att förbudet omfattar ansökan om uppehållstillstånd som beviljas med stöd av forskar- och studerandelagen.

Det föreslås att bestämmelsen ändras tillbaka till den utformning som den hade i den ursprungliga lagen och som gällde före den ändring av lagen som trädde i kraft den 15 april 2022. Efter ändringen motsvarar lagens tillämpningsområde enligt bestämmelsen direktivets tillämpningsområde så att personer som får tillfälligt skydd, vilka det finns många av för tillfället i Finland, utgör undantag. I nuläget är det är motiverat att förbudet mot spårbyte inte ska gälla personer som får tillfälligt skydd.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Innan lagen träder i kraft ska Migrationsverket göra de ändringar i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden som tillämpningen av lagen förutsätter.

Tidsplanen för beredningen har inte medgett en säker bedömning av hur stora och dyra de ändringar i informationssystemen är som krävs för att biometriska uppgifter som med stöd av 131 § i utlänningslagen förts in i polisens register ska kunna utlämnas för registreringar i Schengens informationssystem. Därför kan de hända att 131 § kommer att träda i kraft vid en annan tidpunkt än den planerade tidsplanen för ikraftträdandet.

De föreslås två övergångsbestämmelser för lagarnas ikraftträdande. Den föreslagna 36 a § 7 punkten ska bara tillämpas på fall där bidrag för frivillig återresa har beviljats efter ikraftträdandet av den nu föreslagna lagen. Då har en utlänning vid ansökan om bidrag haft möjlighet att veta att han eller hon i princip kan få ett nytt uppehållstillstånd i Finland först fem år efter det att bidraget beviljades.

Det föreslagna 81 c § 6 mom. om varaktigheten av en asylsökandes rätt att arbeta ska tillämpas på de beslut av Migrationsverket som har fattats efter lagens ikraftträdande. På beslut som fattats

före lagens ikraftträdande, dvs. som exempelvis kan vara föremål för ändringssökande, tillämpas det 81 c § 6 mom. som gällde vid ikraftträdandet.

9 Verkställighet och uppföljning

Inrikesministeriets migrationsavdelning följer hur lagen fungerar. Detta sker bland annat utifrån respons från Migrationsverket och andra aktörer.

10 Förhållande till andra propositioner

Inrikesministeriet tillsatte den 28 juli 2023 ett lagstiftningsprojekt som gäller införande av gränsförfarandet och utvidgning av grunderna för påskyndat förfarande (SM033:00/2023). Inom projektet bereds behövliga lagstiftningsändringar för att ett gränsförfarande enligt EU:s direktiv om asylförfaranden (2013/32/EU) ska kunna införas i Finland och för att utvidga grunderna för ett påskyndat asylförfarande. Regeringen proposition i frågan ska enligt planerna lämnas i april 2024. Avsikten är att ändra 147 a § 2 mom. i utlänningslagen, som föreslås bli ändrad också i denna proposition. Om ändringen av samma moment behandlas samtidigt i två olika propositioner, ska det beaktas vid riksdagsbehandlingen.

Inrikesministeriet tillsatte den 12 oktober 2023 ett projekt för revidering av utlänningslagens bestämmelser om registrering, inlämnande och asylutredning av ansökningar om internationellt skydd (SM057:00/2023). Inom ramen för projektet revideras utlänningslagens bestämmelser om registrering, inlämnande och asylutredning av ansökningar om internationellt skydd i enlighet med regeringsprogrammet. De planerade lagändringarna effektiviserar bestämmelserna om identifiering av en person och verifiering av dennes identitet i de situationer för undantag från kravet på resedokument som anges i 35 § i fråga om både villkor och förfarande. Avsikten är att propositionen ska lämnas till riksdagen under höstsessionen 2024.

Inrikesministeriet tillsatte den 16 oktober 2023 ett projekt för ändring av medborgarskapslagen (359/2003), fas 2 (SM055:00/2023). Ett av målen med projektet är att den som inte aktivt bidrar till utredningen av sin identitet kan inte beviljas medborgarskap. Avsikten är att propositionen ska lämnas till riksdagen under höstsessionen 2024.

Inrikesministeriet tillsatte den 29 februari 2024 ett projekt för revidering av lagstiftningen om beviljande av permanent uppehållstillstånd. Inom projektet genomförs de mål i regeringsprogrammets mål som gäller skärpta villkor för beviljande av nationellt permanent uppehållstillstånd och ökar aktiviteten när det gäller att utreda den egna identiteten. Därutöver skärps villkoren för beviljande av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta inom ramen för vad direktivet tillåter så att de motsvarar de ändringar som görs i det permanenta uppehållstillståndet. Avsikten är att propositionen ska lämnas till riksdagen under vårsessionen 2025.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

11.1 Allmänt

Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (se GrUU 51/2006 rd). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd). För lagar gäller det allmänna kravet

på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Regleringen av befogenheterna är enligt utskottets uppfattning i allmänhet av betydelse också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen (se GrUU 67/2016 rd och GrUU 10/2016 rd).

Enligt 9 § 4 mom. I grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) är utgångspunkten för regleringen 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).

I propositionen föreslås det att grunderna för att vägra uppehållstillstånd preciseras, att asylförfarande blir en grund för att vägra uppehållstillstånd för arbete och studier och att bestämmelserna om identitetsverifiering och om resedokument förtydligas och preciseras. Dessutom föreslås det bestämmelser om utlämnande av biometriska uppgifter till Schengens informationssystem (SIS).

Propositionen är relevant särskilt med avseende på följande bestämmelser i grundlagen: 6 § om jämlikhet, 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, 9 § om rörelsefrihet och 10 § om skydd för privatlivet. Propositionen kan anses ha beröringspunkter också med 16 eller 18 § i grundlagen.

11.2 Grunder för vägran av uppehållstillstånd

Enligt förslaget ska bestämmelserna om de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd i de fem momenten i 36 § i den gällande utlänningslagen ersättas med sex nya paragrafer: 36 och 36 a—36 e §. Dessutom föreslås en ny grund för att vägra uppehållstillstånd genom 36 f § om asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd. I synnerhet den tillämpningspraxis och rättspraxis som uppkommit utifrån det gällande 36 § 2 mom. ska nu skrivas in i lag mer exakt och noggrant avgränsat. Enligt den gällande bestämmelsen kan uppehållstillstånd vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

Bestämmelsen om kringgående av bestämmelserna om inresa i 36 § 2 mom. i utlänningslagen är vagt formulerad. Dess juridiska innehåll har utkristalliserats under årens lopp genom myndigheternas tillämpningspraxis och förvaltningsdomstolarnas rättspraxis. Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Bestämmelsen i utlänningslagen är i sin nuvarande form bedömningsvis inte tillräckligt exakt och noggrant avgränsad med beaktande av mångfalden i beslutspraxis. Relativt öppet formulerade regler kan anses vara problematiska konstitutionellt sett. Mer exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om vägrande av uppehållstillstånd förbättrar utlänningens processuella skydd när ett ärende som ansökan om uppehållstillstånd avgörs och hindrar i sista hand möjligheten till godtycke eller diskriminering.

Extensiva tolkningar av lagens ordalydelse kan vara problematiska ur den synvinkeln att uppehållstillstånd ofta har anknytning till olika grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, exempelvis skydd för familjelivet eller rätten att arbeta. En extensiv tolkning av förbudet mot kringgående av inresebestämmelserna kan således begränsa området för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Bestämmelser om sådana inskränkningar måste utfärdas genom lag.

Den föreslagna nya regleringen är mycket mer exakt och noggrant avgränsad samt annorlunda till sin övergripande struktur. Regleringen bygger i huvudsak på den omfattande rättspraxis som uppkommit utifrån 36 § 2 mom. Avsikten har varit att så uttömmande som möjligt skriva in uppkommen rättspraxis i de föreslagna paragraferna. Nytt i förhållande till det gällande regelverket är att rättspraxis enligt förslaget ska tas in i lagen som absoluta grunder för vägran av uppehållstillstånd, medan tillämpningen tidigare har skett genom omfattande prövning och tolkning. Den föreslagna regleringen uttrycks i mer förpliktande form ”beviljas inte”, medan den gällande formuleringen är ”kan vägras”. Det är fortsatt fråga om rättslig prövning, liksom tidigare. Förslagen innehåller givetvis fortfarande punkter som kräver prövning, eftersom det inte går att förutse alla tillämpningssituationer. De föreslagna ordalydelseerna innehåller fortfarande utrymme för prövning, till exempel ”det finns grundad anledning att misstänka”, ”utan godtagbart skäl”, ”har avsiktligt”. Sammantaget är regleringen mer exakt än tidigare. Eftersom de föreslagna 36 och 36 a—36 d § har formulerats i absolut form, föreslås det en undantagsbestämmelse i 36 e §. Enligt den görs avvikelse från vägran av uppehållstillstånd, dvs. uppehållstillstånd beviljas, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

Den ovannämnda utredningen från Människorättscentret om rättspraxis som gäller kringgående av inresebestämmelserna har tagit upp olika typsituationer som gäller kringgående av inresebestämmelser. Dessa tas upp utredningen (s. 52, tabell 5) i fallande ordning från ofta förekommande till mer sällan förekommande: bakgrund av papperslöshet, lämnande av oriktiga uppgifter, skenäktenskap, missbruk av tidigare asylförfaranden och förfaranden för uppehållstillstånd, förfalskning av arbets- och studieintyg, olagligt arbete eller olaglig företagsverksamhet, risk för arbetskraftsexploatering, gällande inreseförbud, missbruk av visering, ansökningar om uppehållstillstånd för företagare i fall där sökanden de facto är arbetstagare, avsaknad av familjeliv mellan barnet och vårdnadshavaren och användning av barnet som redskap för inresa.

Jämfört med gällande bestämmelser och rättspraxis utgörs helt nya grunder för vägran av uppehållstillstånd av det till 36 § fogade äventyrandet av nationell säkerhet och grunden i 36 a § 7 punkten, som gäller vägran av uppehållstillstånd på grund av mottagande av bidrag för frivillig återresa. På de andra grunder som skrivits in i bestämmelserna har uppehållstillstånd i praktiken kunnat vägras med stöd av den gällande 36 §.

Bestämmelserna i den föreslagna 36 c § är relevanta också med avseende på skyddet för familjelivet och frågor som gäller barnens ställning. Den föreslagna 36 c § uppfyller tydligare än den gällande 36 § grundlagens krav på exakthet och noggrann avgränsning till den del den föreslagna regleringen inskränker skyddet för familjelivet. Den föreslagna regleringen innehåller inte i sig några nya grunder som inte redan skulle ha tillämpats eller kunnat tillämpas som grund för att vägra uppehållstillstånd med stöd av den gällande lagen. I förslaget skrivs dessa grunder in i lagen exakt och noggrant avgränsade.

Rätten till familjeliv är rättsligt förpliktande och bindande grundläggande och mänsklig rättighet som tryggas i internationella människorättskonventioner och grundlagen. De föreslagna bestämmelserna är således relevanta med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom.

i grundlagen och det ingående skyddet för familjelivet (RP 309/1993rd, s. 56–57). De internationella förpliktelser som är bindande för Finland och Europeiska unionens lagstiftning måste beaktas i regelverket om utlänningars inresa och vistelse i landet och dess tillämpning. Rätten till familjeliv är en grundläggande rättighet som skyddas av bland annat Europakonventionen. Enligt artikel 8 i den konventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna gäller respekt för familjelivet, och enligt den har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv.

Skyddet för familjelivet är dock inte absolut och det medför inte heller några absoluta förpliktelser för staterna. Skyddet för familjelivet anses vara en klausul som uttrycker en värdering, och den konkretiseras inte separat som migrationsbestämmelser i människorättskonventionerna. Skyddet för familjelivet beaktas i rättsliga avvägningssituationer³⁸.

Enligt Europadomstolens avgörandepraxis innebär rätten till familjeliv inte att var och en har full frihet att välja var rätten utövas (Europadomstolen; Abdulaziz, Cabales och Balkandali, 28.5.1985, domspunkt 68). Omfattningen av statens förpliktelser bestäms av fakta i det enskilda fallet. Statens skyldighet att i samband med familjeliv och invandring tillåta inresa för släktingar till den person som är bosatt i landet varierar beroende på personernas särskilda omständigheter och allmänintresset (Gül v. Switzerland, 19.2.1996, § 38, Reports 1996-I). Europadomstolen har i etablerad rättspraxis konstaterat att man i fråga om statens positiva och negativa förpliktelser måste finna en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen. Faktorer som ska beaktas är i vilken mån familjelivet de facto har skadats, hur starka banden är till staten i fråga, om det föreligger oöverstigliga hinder för att familjen ska kunna bo i ursprungsland för någon av familjemedlemmarna och om det skett brott mot bestämmelser om invandring eller om det föreligger andra till allmän ordning knutna faktorer som förhindrar inresa (Rodrigues da Silva och Hoogkamer mot Nederländerna, nr 50435/99, ECHR 2006-I, Solomon mot Nederländerna (dec.), nr 44328/98, 5.9.2000).

Internationella förpliktelser hindrar inte att vissa krav ställs som villkor för familjeåterförening, förutsatt att grunderna är godtagbara. Villkoren för uppehållstillstånd måste vara proportionerliga och rimliga för att rätten till familjeåterförening inte ska inskränkas i onödan.

Syftet med rådets direktiv av den 22 mars 2003 om rätt till familjeåterförening (direktiv 2003/86/EG, *direktivet om familjeåterförening*³⁹) är också att skydda familjelivet. Enligt Europeiska unionens domstol är huvudregeln i familjeåterföreningsdirektivet att tillåta familjeåterförening, och tolkningen av avvikelser ska vara restriktiv (C-587/08). EU-domstolen har understrukit att direktivet om familjeåterförening ska tolkas i linje med de mänskliga rättigheterna och principen om barnets bästa. Medlemsstaterna får inte agera på ett sätt som strider mot direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening. Enligt domstolen är ett av direktivets syften att säkerställa ett utökat skydd för de flyktingar som har ställning som underåriga utan medföljande vuxen (C-550/16, punkt 44). Också kommissionen har understrukit en restriktiv tolkning när det gäller undantag, eftersom familjeåterförening är huvudregeln. Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska för övrigt inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan. Kapitel V i direktivet innehåller

³⁸ Janne Aer: *Ulkomaalaisoikeuden perusteet*, s. 125.

³⁹ [EUR-Lex - 32003L0086 - SV \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri/sv/lexuri.do?uri=CELEX_32003L0086)

flera undantag från artiklarna 4, 5, 7 och 8 och medger förmånligare villkor för familjeåterförening i fråga om flyktingar. Undantagen ålägger medlemsstaterna vissa tydligt angivna positiva skyldigheter, som motsvarar tydligt angivna individuella rättigheter, vilket innebär att medlemsstaterna måste bevilja familjeåterförening för vissa familjemedlemmar till flyktingar till förmånligare villkor, utan att de har någon handlingsmarginal. Det är tillåtet för medlemsstaterna att begränsa tillämpningen av dessa förmånligare villkor i de situationer som anges i direktivet. Medlemsstaterna får dock inte använda sitt handlingsutrymme på ett sätt som undergräver direktivets syfte och verkan (COM (2014) 210 final). De föreslagna ändringarna står inte i strid med direktivet om familjeåterförening.

Principen om barnets bästa anges även i 6 § i utlänningslagen enligt vilken det i beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen och som gäller ett barn som är yngre än 18 år ska fästas särskild uppmärksamhet vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn som har fyllt 12 år ska barnet höras, om det inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter ska beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Även ett yngre barn kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas. Ärenden som gäller minderåriga barn ska behandlas i brådskannde ordning. Bestämmelserna i 6 § bygger på konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991), i synnerhet dess artikel 3. Enligt den ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Barnets rättigheter enligt konventionen om barnets rättigheter är universella, odelbara, ömsesidigt beroende av och relaterar till varandra. I konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte myndighet uppnås tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Enligt artikel 7.1 i konventionen ska barnet, så långt det är möjligt, ha rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdat av dem. Enligt artikel 9.1 ska konventionsstaterna säkerställa att barnet inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i det fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Enligt konventionsartikel 10.1 ska ansökningar från ett barn och dess föräldrar för bland annat inresa i en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt, och inlämnandet av en sådan begäran får inte medföra negativa följder för de sökande eller medlemmar av deras familjer.

Artikel 24 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna gäller barnets rättigheter. Enligt dess punkt 2 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner. Grundlagsutskottet har påpekat med eftertryck att man i samband med beslut om familjeåterförening måste fästa särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter och Europakonventionen och även ta hänsyn till bestämmelsen om barnets bästa i 6 § i utlänningslagen (GrUU 27/2016 rd, se även GrUU 16/2010 rd och GrUU 4/2004 rd).

Enligt internationella förpliktelser är barnets bästa både en subjektiv rätt och en styrande princip för tolkningar och åtgärder vars innehåll tillämpas från fall till fall. Vid tillgodoseende av barnets bästa är det alltid också fråga om tillgodoseende av grundläggande och mänskliga rättigheter. Det är alltid fråga om en samlad bedömning. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter, som övervakar hur barnkonventionen genomförs och fullgörs, tillgodoses barnets bästa när alla rättigheter som barnet har enligt konventionen tillgodoses (CRC/GC/C/14, punkt 21). Om rättigheter står i strid med varandra ska störst vikt fästas vid att barnets bästa tillgodoses. Dessutom bör det noteras att samhällsintresset inte är en sådan rättighet vars tillgodoseende ska jämföras med att barnets bästa ska komma i första rummet, utan avvägningen handlar här uttryckligen om tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter.

I de föreslagna 36 c § 1 mom. 1 och 2 punkten föreskrivs det att uppehållstillstånd på grund av familjeband kan vägras när det finns grundad anledning att misstänka att familjebandet har skapats för att få uppehållstillstånd i Finland och avsikten inte är att leva ett gemensamt familjeliv eller när familjelivet ska anses ha upphört. I dessa situationer finns det inget sådant familjeliv mellan individerna som behöver skyddas på det sätt som grundlagen eller internationella förpliktelser kräver. Således är det inte till denna del fråga om konstitutionellt relevanta bestämmelser.

I den föreslagna 36 c § 1 mom. 3 punkten föreskrivs det att uppehållstillstånd på grund av familjeband kan vägras på den grunden att anknytningspersonen har fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna väsentligt falska uppgifter om sin identitet eller sina familjeförhållanden eller genom att underlåta att lämna väsentliga uppgifter om dessa. Enligt den föreslagna 4 punkten kan uppehållstillstånd på grund av familjeband vägras om det finns grundad anledning att misstänka att ett minderårigt barn har använts som redskap för inresa, eftersom barnet har sänts till Finland som anknytningsperson för att få uppehållstillstånd för barnets familjemedlemmar, om det inte till föräldrarnas beslut att sända barnet för att söka internationellt skydd i Finland ska anses ha funnits tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa. Båda punkterna gäller en situation där det utan tvekan kan finnas familjeliv att skydda. Det handlar i sista hand om när skyddet för familjelivet eller barnets bästa måste väja för det allmännas bästa. Ett barn kan vara part i en sådan avvägning.

De som förfar på det sätt som anges i punkterna ger uttryck åt likgiltighet för samhällets regler eftersom syftet är att möjliggöra vistelse som strider mot migrationslagstiftningen genom kringgående av inresebestämmelserna i lägen där det obestridligt också finns ett familjeliv som ska skyddas. Det gäller ändå att finna en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen. I enlighet med Europadomstolens avgörandep Praxis kan överträdelse av migrationsbestämmelserna utgöra hinder för inresa. I sådana lägen gäller enligt denna Praxis att det i princip är möjligt att fästa avsevärd vikt vid att handlandet är klandervärt. Samtidigt måste man dock beakta den uttryckliga skyldighet som ingår i 2 mom. att beakta skyddet för familjelivet och barnets bästa vid bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska vägras och att dessutom beakta villkoret att sökandens förfarande är på pass klandervärt att det för det allmänna intresset i anslutning till hanteringen av invandringen ska anses väga tyngre än skyddet för familjelivet. Prövningen ska alltid vara en avvägning från fall till fall. Med beaktande av myndighetens prövningsrätt kan de föreslagna avgränsningarna anses vara proportionerliga och rimliga.

Enligt 4 punkten ska dessutom dels det allmännas bästa, dels framför all barnets rätt till säkerhet väga tyngre än skyddet för familjelivet, eftersom syftet är att förebygga utnyttjande av barn som redskap för inresa. Kommittén för barnets rättigheter anser att åtskiljande endast ska användas som alternativ i sista hand när barnet riskerar att lida omedelbar skada eller när det annars är nödvändigt. Det kan bedömas att utnyttjande av barn som redskap för inresa med beaktande av de risker som det medför för barnets psykiska, sociala och fysiska säkerhet och rentav rätten att leva kan utsätta barnet för fara att uppleva omedelbar skada och uppenbart strider mot barnets bästa och konventionen om barnets rättigheter. Kommittén för barnets rättigheter har också uttryckligen konstaterat (CRC/GC/C/14) att faktorer som används vid bedömningen av vad som är barnets bästa kan vara motstridiga vid analysen av ett visst fall och dess omständigheter. Kommittén har uttryckligen påpekat att exempelvis bevarandet av familjemiljön kan stå i konflikt med behovet av att skydda barnet från risken att utsättas för våld eller utnyttjande från föräldrarnas sida. I sådana situationer ska faktorerna vägas mot varandra för att finna en lösning som ligger i linje med barnets eller barnens bästa. Kommittén har uttryckligen slagit fast att också barnets säkerhet ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa. Då måste avseende fästas vid betingelserna och orsakerna till att barnet ursprungligen har sänts för att söka asyl utan

vårdnadshavare, eftersom resor till en annan kontinent utan vårdnadshavare a priori är förknippade med betydande säkerhetshot och risker för barnet, inte bara när det gäller försummelse att tillgodose barnets grundläggande behov utan också när det gäller eventuell exploatering av barnet, våld och i vissa situationer rentav med rätten till liv. Det är motiverat att systemet på ett allmänt plan inte uppmuntrar till ett förfarande som ger möjligt för familjen att få uppehållstillstånd genom ett agerande som äventyrar barnets säkerhet. Eftersom kommittén för barnets rättigheter har understrukit att det har betydande konsekvenser för barn om de skiljs åt från sina föräldrar, ska sådant åtskiljande endast användas som alternativ i sista hand när barnet riskerar att lida omedelbar skada eller när det annars är nödvändigt. I situationer där ett barn har flytt direkt från sitt hemland från ett sådant område i fråga om vilket det har slagits fast att barnet är i behov av internationellt skydd, kan det bedömningsvis i princip anses att hotet mot barnets säkerhet i utgångsläget kan väga tyngre än de hotfaktorer som hänför sig till resan. Därför är det motiverat att uppehållstillstånd inte vägras om det finns ett tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa och som utgör motivet till att barnet sänts iväg utan vårdnadshavare.

Också riksdagens förvaltningsutskott har under 2000-talet i två betänkanden (FvUB 4/2004 rd och FvUB 3/2006 rd) ansett det bör förhindras att barn används som redskap för invandring. För att en minderårigs rätt till familjeliv inte ska begränsas utan grund kan det bedömas att uppehållstillstånd ändå kan beviljas, om föräldrarnas beslut att skicka ett barn till Finland för att ansöka om internationellt skydd ska anses ha varit ett tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa. Bestämmelsen är bedömningsvis ytterst central med tanke på barnets rätt till familjeliv och tillgodoseendet av barnets bästa när det säkerställs att barnets rätt till familjeliv tillgodoses när tvingande skäl som hänför sig till liv och hälsa utgör ett hinder för familjeliv i familjens bosättningsland. Regleringen beaktar Europadomstolens avgörandepraxis, enligt vilken det vid avvägningen av en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen ska beaktas om det finns överstigliga hinder för familjen att bo i ursprungslandet för någon av familjemedlemmarna.

Eftersom syftet är att effektivt förebygga att barn används som redskap för inresa föreslås ingen övergångsbestämmelse i fråga om tillämpningen av den föreslagna 36 c § 1 mom. 4 punkten, utan lagen ska från och med lagens ikraftträdande tillämpas också på ansökningar om uppehållstillstånd för vårdnadshavare för de barn som har kommit till landet redan före ikraftträdandet. På så sätt säkerställs det att beredningen och ikraftträdandet av lagändringen i sig inte i större utsträckning exponerar barnen ens tillfälligt för att användas som redskap för inresa genom att bli sända till Finland före ikraftträdandet. Det bör beaktas att också när beslut fattas i fråga om uppehållstillstånd för vårdnadshavare för sådana barn som redan befinner sig i landet när lagen träder i kraft, blir inte bara bedömningen av om det finns tvingande skäl som hänför sig till barnets liv och hälsa enligt 4 punkten tillämplig, utan också den uttryckliga skyldigheten enligt 2 mom. att väga in skyddet för barnets familjeliv, barnets bästa och hur klandervärt förfarandet är i förhållande till skyddet för familjelivet samt den särskilda prövning som föreskrivs i 66 a §. Uppskattningsvis kan tillgodoseendet av barnets bästa effektivast säkerställas genom en individuell prövning av varje barns situation i stället för genom en kategorisk övergångsbestämmelse som äventyrar syftet med ändringen.

Propositionen har konsekvenser för skyddet för familjelivet och tillgodoseendet av barnets bästa. De föreslagna ändringarna av bestämmelserna innehåller emellertid inte några sådana dimensioner som strider mot grundlagen, internationella förpliktelser som är bindande för Finland och Europeiska unionens lagstiftning.

11.3 Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd

11.3.1 Personer som söker internationellt skydd och jämlikhet

Genom en allmän jämlikhetsklausul uttrycks huvudprincipen i fråga om jämlikhet och jämställdhet. Där ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på likabehandling i likartade fall. Den allmänna jämlikhetsklausulen gäller också lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Klausulen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när förmåner eller rättigheter ges genom lag som när skyldigheter påförs. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46–47). Grundlagsutskottet har i sin praxis framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (t.ex. GrUU 54/2022 rd, GrUU 20/2017 rd, s. 7, och GrUU 53/2016 rd). Av central betydelse är huruvida särbehandlingen kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 54/2022 rd, GrUU 32/2022 rd och GrUU 75/2014 rd). Utskottet har i olika sammanhang av grundlagens jämlikhetsbestämmelser härlett kravet att särbehandlingen inte får vara godtyckligt och att skillnaderna inte får bli oskäligen (t.ex. GrUU 70/2022 rd och GrUU 102/2022 rd, s. 3).

Det är klart att de som söker internationellt skydd ska betraktas som en sådan grupp som i utlänningslagen särbehandlas och kan särbehandlas i förhållande till andra. Denna åtskillnad görs också i EU-rätten. Det finns många grupper av människor som enligt utlänningslagen kan särbehandlas. Särskilt kan framhävas till exempel nordiska medborgare, EU-medborgare och tredjelandsmedborgare, som alla omfattas av olika bestämmelser om vistelse och avlägsnande ur landet. De som söker internationellt skydd är också en tydlig specialgrupp i utlänningslagen.

De som söker internationellt skydd har i utlänningslagen särbehandlats exempelvis i samband med inresa och avlägsnande ur landet. Den som söker internationellt skydd ska beviljas inresa för den tid som hans eller hennes ansökan prövas också i det fall att han eller hon inte i övrigt uppfyller alla de i lag föreskrivna villkoren för inresa. De som söker internationellt skydd har större rätt att resa in i landet än andra utlänningar. Och på motsvarande sätt är tröskeln för avlägsnande ur landet 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. Enligt utlänningslagen är huvudregeln för den som sökt internationellt skydd att ett beslut om avvisning, som får överklagas genom besvär, inte får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft (201 § 3 mom.). I fråga om andra än dem som söker internationellt skydd är huvudregeln att ett avvisningsbeslut får verkställas trots ändringssökande (201 § 1 mom.).

Som en ny form av särbehandling föreslås i propositionen ett förfarande där en utlänning som sökt internationellt skydd och fått avslag inte kan ansöka om och få uppehållstillstånd för arbete eller studier i Finland, utan i ansökningsförfarandet kommer huvudregeln i utlänningslagen att tillämpas mer absolut än för andra som kommit till landet. I enlighet med 60 § i utlänningslagen ska uppehållstillstånd sökas i utlandet före inresan och således kan uppehållstillstånd endast undantagsvis beviljas om det har sökts i Finland. Personer som sökt internationellt skydd eller fått avslag på ansökan kan enligt förslaget inte beviljas uppehållstillstånd för arbete eller studier om det sökts i Finland, medan andra utlänningar undantagsvis kan få sådant uppehållstillstånd även om det sökts i Finland, nämligen på de grunder som anges i 49 § i utlänningslagen och i sista hand på de grunder som anges i 49 § 1 mom. 3 eller 5 punkten. Med stöd av 49 § 1 mom.

3 punkten kan uppehållstillstånd för arbetstagare eller för företagare beviljas på ansökan som gjorts i Finland, det med tanke på utlänningen eller arbetsgivaren är ogrundat att vägra sådant uppehållstillstånd. Enligt 5 punkten i samma moment kan den som kommit till landet utan uppehållstillstånd beviljas uppehållstillstånd på ansökan i Finland, om det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

När en person som söker internationellt skydd får positiv särbehandling i fråga om inresa och avlägsnande ur landet, har personen kunnat få en fördel när han eller hon inte har behövt använda de så kallade normala vägarna för invandring och inte har behövt uppfylla alla allmänna villkor för inresa. Om asylförfarandet visar att det inte finns något behov av internationellt skydd, skulle denna förvärvade rättighet gå förlorad visavi andra tredjelandsmedborgare. Motiveringen till förslaget är att arbetskraftsinvandring och studieinvandring ska ske enligt de för dessa ändamål avsedda förfarandena för inresa, och de ska inte kunna kringgås genom att ansöka om asyl. Det finns lagliga vägar för arbetskraftsinvandring och studieinvandring, och ansökan om internationellt skydd ska inte ge möjlighet till positiv särbehandling i förhållande till andra utlänningar vill komma till Finland.

Skyldighet för den som ansökt om asyl och fått avslag att lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd utomlands i enlighet med huvudregeln i utlänningslagen är motiverad med tanke på migrationshanteringen och ett fungerande och tydligt system med uppehållstillstånd. Detta är den föreslagna lösningen, och för den finns samhälleliga skäl som hänför sig till migrationshanteringen och den allmänna säkerheten. Syftet är att detta ska bidra till att minska utnyttjandet av asylförfarandet för de nämnda ändamålen, och lagstiftningen kommer då inte att uppmuntra till inresa för att ansöka om internationellt skydd, om syftet i första hand är att komma till Finland för att arbeta eller studera. Det bör noteras att den föreslagna 36 b § också i fråga om andra tredjelandsmedborgare skärper villkoren för ansökan om uppehållstillstånd i Finland.

Utifrån dessa omständigheter blir regleringen inte godtycklig och särbehandlingen är inte oskälig. Det kan anses att grundlagen medger en sådan reglering och att det finns godtagbara skäl till särbehandlingen av dem som sökt internationellt skydd och fått avslag. Regleringen bör anses ingå i lagstiftarens normala prövningsrätt.

Med tanke på likabehandling föreslås det att det föreslagna förbudet mot spårbyte inte ska gälla personer som fått tillfälligt skydd i Finland. De som fått tillfälligt skydd har annan status än de utlänningar som sökt internationellt skydd och fått avslag i synnerhet i det avseendet att de förstnämnda redan har vistats i landet med uppehållstillstånd, varför det har ansetts motiverat att de ska ha möjlighet att kunna ansöka om uppehållstillstånd för arbete eller studier i Finland. I förslaget beaktas också den nuvarande samhällssituationen där flera tiotusen personer som fått tillfälligt skydd vistas i landet. Även sådan reglering bör anses falla inom lagstiftarens normala prövningsrätt.

11.3.2 Kulturella rättigheter och rätt till arbete

Grundlagens 16 § gäller kulturella rättigheter, däribland rätten till utbildning, och 18 § näringsfrihet och rätt till arbete. Finland måste se till att dessa grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses för personer inom Finlands jurisdiktion oberoende av deras nationalitet. Enligt Finlands grundlag kan utlänningars rätt till arbete begränsas genom lag, och utlänningarna ska uppfylla de krav som ställs i lagen för att de ska kunna utöva sin rätt att arbeta i Finland (RP 309/1993 rd).

Det går inte att direkt ur 16 eller 18 § i grundlagen härleda någon rättighet som ger en utlänning som kommit till Finland för att söka internationellt skydd någon absolut rätt att efter avslag i Finland söka och få uppehållstillstånd för arbete eller studier. Det är med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna inte oskäligt att kräva att en utlänning som sökt internationellt skydd och fått avslag ansöker om uppehållstillstånd för arbete eller studier utomlands i enlighet med huvudregeln i 60 § i utlänningslagen. Den föreslagna regleringen står inte i strid med den grundläggande rätten till arbete och den innebär inte att en utlänning som fått avslag på sin asylansökan eller meddelats beslut om avlägsnande ur landet särbehandlas utan godtagbart skäl. Den som ansöker om internationellt skydd har kunnat beviljas inresa utan att de allmänna villkoren för inresa som tillämpas på andra utlänningar nödvändigtvis har tillämpats på honom eller henne.

11.3.3 Förhållande till unionsrätten

Den föreslagna regleringen gäller inte ansökan om eller beviljande av internationellt skydd, och EU-lagstiftningen om internationellt skydd påverkar inte förslagen. De föreslagna ändringarna gäller inte asylförfarandet, som sker på normalt sätt i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. i utlänningslagen. Förslagen utgör inget hinder för eller begränsning av rätten att ansöka om internationellt skydd. Förslagen inverkar inte på bedömningen av förbudet mot tillbakasändning.

När det gäller så kallad laglig invandring finns det flera direktiv i EU-rätten som i allmänhet gäller vissa särskilda grupper eller särskilda grunder för beviljande av uppehållstillstånd. Till dessa direktiv hör exempelvis forskar- och studerandedirektivet, ICT-direktivet⁴⁰, direktivet om säsongsanställning⁴¹, direktivet om högkvalificerad anställning⁴² och direktivet om varaktigt bosatta⁴³.

När det gäller det föreslagna förbudet mot spårbyte finns det i EU-rätten inga sådana bestämmelser om förfarandet för ansökan om uppehållstillstånd som förutsätter att uppehållstillstånd beviljas efter ansökan i en medlemsstat. Den nationella lagstiftningen i en medlemsstat får innehålla krav på att uppehållstillstånd ska sökas utomlands före inresan. Medlemsstaterna kan ha olika lösningar för hur uppehållstillstånd ska sökas. En vanlig lösning är att uppehållstillstånd ska sökas före inresa. I vissa länder sker inresa med nationell visering och ansökan om uppehållstillstånd lämnas först efter inresan. Huvudregeln i utlänningslagstiftningen i Finland har varit att uppehållstillstånd ska sökas utanför Finland.

I fråga om det föreslagna förbudet mot spårbyte finns relevanta EU-bestämmelser i forskar- och studerandedirektivet. Personer som söker internationellt skydd är a priori uteslutna från direktivets tillämpningsområde. Det är emellertid möjligt att nationellt utvidga direktivets tillämpningsområde till att gälla personer som söker internationellt skydd. I Finland har detta gjorts genom den ändring (277/2022) av forskar- och studerandelagen som trädde i kraft den 15 april 2022. Nu föreslås det att det nationella tillämpningsområdet ändras så att personer som söker internationellt skydd inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Förslaget återgår till denna del till den reglering som gällde i den ursprungliga forskar- och studerandelagen.

⁴⁰ [L_2014157SV.01000101.xml \(europa.eu\)](#).

⁴¹ [L_2014094SV.01037501.xml \(europa.eu\)](#).

⁴² [L_2021382SV.01000101.xml \(europa.eu\)](#).

⁴³ [EUR-Lex - 32003L0109 - SV \(europa.eu\)](#).

Enligt förslaget ska regleringen dessutom ändras på så sätt att den som en gång har sökt internationellt skydd inte genom att återta ansökan kan ansöka om och få uppehållstillstånd medan han eller hon fortfarande vistas i landet efter det. Det går inte att ur bestämmelserna i forskar- och studerandedirektivet härleda någon princip om eller krav på att en utlänning som sökt internationellt skydd och vistas i landet ska beviljas uppehållstillstånd i det sammanhanget med avvikelse från utlänningslagens huvudregel om ansökan om uppehållstillstånd utomlands före inresa. Direktivet hindrar alltså inte att det föreskrivs att uppehållstillstånd enligt forskar- och studerandelagen ska sökas utomlands efter det att asylförfarandet har avslutats.

11.4 Verifiering av identitet

Grundlagsutskottet har konstaterat att identifiering har en rättighetsskapande effekt. De formella förutsättningarna för specificering och identifiering av en person har en central betydelse för att personen ska kunna fungera i samhället, och en tillförlitlig specificering är ofta nödvändig. Specificering och identifiering används traditionellt som grund för tilldelning av rättigheter och skyldigheter och har i praktiken betydelse också för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 87/2022 rd). Genom klarare bestämmelser om identifiering går det lättare att specificera personer och på så sätt att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna.

Unionsrätten innehåller inga sådana bestämmelser om identifiering eller identitetsverifiering med resedokument som är relevant med avseende på de nu föreslagna ändringarna i fråga om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. Unionsrätten låter medlemsstaterna avgöra frågan i den nationella lagstiftningen. Exempelvis enligt artikel 7 i forskar- och studerandedirektivet ska sökanden, vad gäller inresa och vistelse för en tredjelandsmedborgare enligt direktivet, bland annat visa upp en giltig resehandling såsom denna fastställs i nationell rätt, och medlemsstaterna får kräva att resehandlingens giltighetstid omfattar minst den planerade vistelsens längd. Enligt artikel 5 i ICT-direktivet ska en tredjelandsmedborgare lägga fram en giltig resehandling för tredjelandsmedborgaren, enligt vad som fastställs i nationell rätt, och, där så krävs, en viseringsansökan eller en visering. Dessutom får medlemsstaterna kräva att resehandlingens giltighetstid är minst lika länge som giltighetstiden för tillståndet för person som är föremål för företagsintern förflyttning. Enligt artikel 7 i direktivet om varaktigt bosatta ska en tredjelandsmedborgare till sin ansökan foga [...], i förekommande fall, en giltig resehandling eller en bestyrkt kopia av denna. I rådets förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EU:s uppehållstillståndsförordning) finns bestämmelser om form, egenskaper och säkerhetsdetaljer på det uppehållstillståndskort som utfärdas som intyg på uppehållstillstånd, om biometriska kännetecken som lagras i den tekniska delen och om hur de ska tas fram, om begränsningar och användningsändamål när det gäller biometriska kännetecken samt om innehavarens rätt att kontrollera de uppgifter om sig själv som finns lagrade i uppehållstillståndskortets tekniska del. Enligt artikel 8 i förordningen påverkar förordningen inte medlemsstaternas behörighet att erkänna stater eller territoriella enheter och sådana pass och rese- eller identitetshandlingar som utfärdats av deras myndigheter. Det bör beaktas att det i kodexen om Schengengränserna å sin sida finns bestämmelser om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa. I artikel 8 i kodexen om Schengengränserna finns bestämmelser om in- och utresekontroller för verifiering av personens identitet och nationalitet samt av äktheten och giltigheten hos resehandlingens för gränspassage, inbegripet genom sökning i relevanta databaser.

11.5 Utlämnande av uppgifter till Schengens informationssystem

Den föreslagna bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter i 131 § i utlänningslagen har betydelse med avseende på skyddet för privatlivet

och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Även i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras var och en respekt för privatlivet i artikel 7 och skydd för personuppgifter i artikel 8. Enligt artikel 8 i stadgan ska personuppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. Enligt artikel 52.1 i grundrättsstadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att inskränkningar i skyddet för privatlivet i respektive regleringssammanhang måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 42/2016 rd, s. 2—3 och de utlåtanden som nämns där). Lagstiftarens handlingsutrymme i synnerhet i fråga om behandling av känsliga personuppgifter begränsas av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas av skyddet för privatlivet, som garanteras i samma moment i grundlagens 10 §. Lagstiftaren måste garantera denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se t.ex. GrUU 13/2016 rd s. 3—4). Att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i det skydd för personuppgifter som hör till privatlivet (GrUU 37/2013 rd, s. 2), menar utskottet.

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter är förknippade med allvarliga risker som gäller informationssäkerhet och missbruk av uppgifter. I sista hand kan det vara en persons identitet som är hotad. (GrUU 13/2016 rd, s. 4, och GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Dessutom bör i enlighet med skäl 51 i dataskyddsförordningen de särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det måste finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt och att bestämmelserna måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som den allmänna dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 65/2018 rd, s. 45, och GrUU 15/2018 rd, s. 40). Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (se GrUU 14/2018 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också särskilt velat lyfta fram behovet av reglering i de fall där personuppgifterna behandlas av en myndighet (GrUU 14/2018 rd, s. 4). I sina analyser av omfattningen, exaktheten och innehållet i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Utöver kravet på att behandlingen av känsliga uppgifter ska vara nödvändig har grundlagsutskottet särskilt lyft fram kravet på ändamålsbundenhet. Utskottet har ansett det möjligt att göra bara exakt avgränsade och mycket små undantag från det kravet. Bestämmelserna får inte heller leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet med registret blir den huvudsakliga eller ens ett viktigt ändamål (GrUU 15/2018 rd, s. 45, GrUU 1/2018 rd, s. 4, och GrUU 14/2017 rd, s. 5–6).

I sitt utlåtande (GrUU 47/2010 rd, s. 4) om en ändring av utlänningslagen ansåg utskottet att den föreslagna lagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om den ändrades så att det föreskrivs att användningen av fingeravtryck begränsas uteslutande till ändamål som svarar mot det ändamål som de samlats in och registrerats för. Ett sådant ändamål kan i sig ha samband med att hindra och utreda exakt angivna brott, men bara i den omfattningen som verksamheten har ett nära samband med det ursprungliga insamlings- och registreringsändamålet. Grundlagsutskottet fäste särskild uppmärksamhet vid utvidgningen av användningsändamålet för fingeravtrycksuppgifter vid bedömningen av bestämmelserna i polisens personuppgiftslag (GrUU 51/2018 rd, s. 14). Utskottet ansåg att man i vanlig lagstiftningsordning kunde avvika från bestämmelserna om ändamålsbundenhet utan att väsentligt begränsa regleringen till det ursprungliga insamlings- och registreringsändamålet endast om användningen av fingeravtrycksuppgifter för förebyggande, avslöjande eller utredning av vissa brott som avses i EU:s Eurodacförordning krävs i den förordningen.

Också EU-domstolen har understrukt att personuppgifter ska skyddas mot varje form av missbruk och varje form av otillåten åtkomst och användning (Schrems, EU:C:2015:650, punkt 91, och Digital Rights Ireland, EU:C:2014:238, punkterna 54—55). Domstolen har liksom Europadomstolen (M.K. mot Frankrike, 19522/09, punkt 35) betonat att skyddet av uppgifter är särskilt viktigt när uppgifter behandlas automatiskt och utsätts för en betydande risk för olaglig åtkomst. EU-domstolen har dessutom slagit fast att även om en åtgärd har ett mål av allmänt samhällsintresse, såsom bekämpandet av grov brottslighet och särskilt av organiserad brottslighet och terrorism för att garantera allmän säkerhet, kan den i sig ensamt motivera att en sådan åtgärd ska anses vara nödvändig för nämnda bekämpande i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan (Digital Rights Ireland, EU:C:2014:238, punkt 51).

I propositionen föreslås det att det till utlänningslagen fogas bestämmelser om utlämnande av signalement, såsom fingeravtrycksuppgifter och fotografiska uppgifter, som med stöd av 131 § i utlänningslagen har samlats in i polisens register för att föras in som registreringar om återvändande och nekad av inresa och vistelse i landet i SIS. Vid bedömningen av den proposition som gällde passregistret slog grundlagsutskottet (GrUU 14/2009 rd, s. 3) fast att fingeravtrycket som biometrisk egenskap är en bestående, oföränderlig och oåterkallelig del av individen. Utskottet hänvisade i sitt utlåtande till Europadomstolens rättsnormer i målet Marper (Marper mot Förenade kungariket, 30562/04 och 30566/04). Biometriska uppgifter som fingeravtryck och fotografier eller ansiktsbilder används för identitetsverifiering och identifiering, eftersom de är unika och därför är mycket mer tillförlitliga när det gäller att verifiera någons identitet och identifiera en persons identitet än alfanumeriska uppgifter. Verifiering av identiteten eller en tillförlitlig identifiering av personer behövs med tanke på de ändamål för registreringar som anges i SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller, för att det ska gå att säkerställa att återreseförpliktelsen har iakttagits, stödja verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet och förhindra att den som meddelats inreseförbud återvänder till Schengenområdet.

SIS-förordningarna innehåller inte bestämmelser om medlemsstaternas skyldighet att samla in uppgifter som behövs för registreringar, utan insamlingen baserar sig på nationell lagstiftning. I 131 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen föreskrivs det om polisens och gränskontrollmyndighetens rätt att samla in signalement, såsom fingeravtryck och fotografier, av en utlänningsperson som enligt beslut ska avvisas eller utvisas. I polisens register insamlas och införs således redan för närvarande biometriska uppgifter om utlänningspersoner som har meddelats beslut om avlägsnande ur landet och som eventuellt dessutom har meddelats inreseförbud, när registreringarna om dem enligt SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller ska föras in i SIS. Också de ursprungliga användningsändamålen för registreringar enligt SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och

utresekontroller motsvarar de behandlingsändamål som anges i 131 § 1 mom. i utlänningslagen. Till denna del kan uppgifterna således anses vara tillgängliga i polisens register på det sätt som avses i artikel 4 i SIS-återvändandeförordningen och artikel 22 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller. Det får dock göras sökningar i uppgifter som är införda i SIS med hjälp av fullständiga eller ofullständiga uppsättningar fingeravtryck eller handavtryck som upptäckts på platsen för ett grovt brott eller terroristbrott som är under utredning. Detta utvidgar möjligheterna att särskilt i fråga om grova brott använda uppgifterna i fall där brottet inte har ett sådant nära samband med det ursprungliga behandlingsändamålet enligt utlänningslagen som grundlagsutskottet förutsatt (GrUU 51/2018 rd, s. 14). Denna sökmöjlighet kan inte begränsas genom nationell lagstiftning, utan även andra medlemsstater får göra sökningar i uppgifter som Finland lämnat ut i enlighet med de direkt tillämpliga SIS-förordningarna.

Vid bedömningen av regeringens proposition till riksdagen där det föreslogs lagstiftning som kompletterar förordningarna om användningen av SIS (RP 35/2021 rd) konstaterade grundlagsutskottet att det inte ingår i dess konstitutionella uppgifter att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 12/2019 rd och GrUU 31/2017 rd). Enligt utskottet har det dock stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man inte i vår nationella lagstiftning bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43). Utskottet har sett det som 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. (se GrUU 79/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2018 rd, s. 7, GrUU 1/2018 rd och GrUU 25/2005 rd, s. 3).

SIS-förordningarna är till alla delar förpliktande och de tillämpas som sådana i medlemsstaterna i enlighet med fördragen, även om de innehåller nationellt handlingsutrymme i fråga om de uppgifter som ska samlas in. Det faktum att uppgifter om registreringar om återvändande och nekad inresa och vistelse i Schengens informationssystem kan användas till sekundära brottsbekämpande ändamål till och med i större omfattning än den med grundlagsutskottets medverkan antagna nationella lagstiftningen ingår inte i det nationella handlingsutrymmet, utan följer av de direkt tillämpliga bestämmelserna i SIS-förordningarna. Proportionaliteten i SIS-förordningarnas bestämmelser om behandling av biometriska uppgifter har bedömts i samband med beredningen av SIS-förordningarna. I SIS-förordningarna föreskrivs det dessutom på det sätt som krävs enligt skyddet för personuppgifter i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och enligt den allmänna dataskyddsförordningen om annan behandling av personuppgifter som förts in i SIS, den registrerades rättigheter och rättsmedel samt tillsynsmyndigheterna.

Det måste föreskrivas särskilt om utlämnande av de uppgifterna till följd av villkoren för behandling av personuppgifter och för reglering som bryter sekretessen i den nationella lagstiftningen. Det nu föreslagna utlämnandet av personuppgifter till SIS behövs för att fullgöra en rättslig förpliktelse som den personuppgiftsansvarige har enligt SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller, och därmed grundar sig behandlingen på artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen. Inom ramen för det handlingsutrymme som artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen medger kan man inom den nationella lagstiftningen utfärda närmare bestämmelser om exempelvis de enheter till vilka personuppgifter får lämnas ut och för vilka ändamål. Medlemsstaternas nationella rätt ska då uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Bestämmelser om detta finns i SIS-återvändandeförordningen och SIS-

förordningen om in- och utresekontroller, som båda är direkt tillämpliga. Uppgifterna lämnas ut till SIS för de ändamål som anges i SIS-förordningarna. Och där är de tillgängliga för anställda vid de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater och vid vissa unionsbyråer på de villkor som anges i respektive förordning. Regleringens proportionalitet har bedömts i samband med beredningen av SIS-förordningarna. Enligt 28 § i dataskyddslagen (1050/2018) tillämpas vad som föreskrivs om offentlighet i myndigheternas verksamhet på rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister och på annat utlämnande av personuppgifter ur dessa personregister. Enligt 30 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, *offentlighetslagen*) kan en myndighet lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling till en utländsk myndighet eller ett internationellt organ, om samarbetet mellan den utländska och den finska myndigheten regleras i en för Finland bindande internationell överenskommelse eller föreskrivs i en rättsakt som är bindande för Finland och om uppgifter ur handlingen enligt denna lag kan lämnas ut till den finska myndighet som bedriver samarbetet. Enligt 29 § i den lagen kan en myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar till en annan myndighet, om det i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter.

Biometriska uppgifter som lämnas ut är enligt artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsförordningen (förordning (EU) 2016/679) uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och därmed a priori uppgifter som inte får behandlas. Enligt artikel 9.2 g i den förordningen får uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Bestämmelser om behandlingen av uppgifter som med stöd av 131 § i utlänningslagen förts in i polisens register finns i polisens personuppgiftslag. Sådana biometriska fingeravtrycksuppgifter och fotografiska uppgifter som avses i 131 § i utlänningslagen, liksom även andra uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter, får i enlighet med 15 § 1 mom. i polisens personuppgiftslag lämnas ut till SIS endast när det är nödvändigt. Uppgifterna lämnas ut för att uppfylla de förpliktelser enligt SIS-återvändandeförordningen och SIS-förordningen om in- och utresekontroller som är direkt tillämpliga på SIS. När uppgifter lämnas ut ska bestämmelserna om utlämningsätt och säkerhetsåtgärder i kapitel II i SIS-förordningen om in- och utresekontroller iaktas. De föreslagna bestämmelserna om utlämnande har således bedömts uppfylla de krav på godtagbarhet och proportionalitet som ställs i den allmänna dataskyddsförordningen och i grundlagsutskottets utlåtandepraxis.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Kläm

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

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen (301/2004) 71 § 5 punkten, sådan den lyder i lag 216/2023,
ändras 6 b § 2 mom., 8 § 2 mom., 17 b § 3 mom., 28 a § 2 mom., 35 och 36 §, 58 § 5 mom.,
66 § 3 mom., 69 c § 1 mom., 71 § 4 punkten, 81 c § 6 mom., 96 § 2 mom., 131 § 5 mom., 133
a §, 134 § 1 mom., 136 § 5 mom. och 147 a § 2 mom.,
av dem 6 b § 2 mom. sådant det lyder i lag 501/2016, 17 b § 3 mom. och 28 a § 2 mom. sådana
de lyder i lag 121/2022, 35 § sådan den lyder i lag 332/2016, 36 § sådan den lyder i lagarna
668/2013, 689/2015, 554/2021 och 216/2023, 58 § 5 mom. sådant det lyder i lag 668/2013, 66
§ 3 mom., 71 § 4 punkten och 81 c § 6 mom. sådana de lyder i lag 216/2023, 69 c § 1 mom.
sådant det lyder i lag 675/2015, 131 § 5 mom. sådant det lyder i lag 821/2022, 133 a § sådan
den lyder i lag 458/2009, 136 § 5 mom. sådant det lyder i lag 673/2006 samt 147 a § 2 mom.
sådant det lyder i lag 194/2015, och
fogas till lagen nya 36 a—36 f § som följer:

6 b §

Genomförandet av en rättsmedicinsk undersökning

De åtgärder som undersökningen kräver kan på begäran av Institutet för hälsa och välfärd
också utföras vid ett centralsjukhus, en kommunal hälsovårdscentral eller en verksamhetsenhet
inom den privata hälso- och sjukvården. De åtgärder som undersökningen kräver ska utföras av
en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. En tjänsteman vid Migrationsverket ska i
samband med åtgärderna verifiera identiteten på den person som blir undersökt. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den som blir undersökt har rätt att
vara närvarande vid undersökningen.

8 §

Personlig närvaro samt anlitande av ombud och biträde

När ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas får en part anlita biträde. När ett
förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas är det också tillåtet att anlita ombud, om det
inte för utredningen av ärendet eller verifieringen av utlänningens identitet är nödvändigt att
utlänningen hörs personligen eller infinner sig.

17 b §

Ansökan om visering för längre vistelse

Sökanden ska personligen infinna sig hos beskickningen för verifiering av identiteten. Identiteten verifieras genom ett i 2 mom. avsett giltigt resedokument.

28 a §

Extern tjänsteleverantör i uppgifter som gäller visering för längre vistelse

En eller flera av följande uppgifter i samband med behandlingen av visering för längre vistelse kan överföras till en extern tjänsteleverantör:

- 1) att allmänt informera om ansökning om visering för längre vistelse,
 - 2) att med stöd av en checklista informera sökande om de handlingar som krävs,
 - 3) att ta emot uppgifter, ansökningar och viseringsavgifter och lämna dem till den finska beskickningen,
 - 4) att verifiera sökandens identitet,
 - 5) att sköta tidsbeställningen för sökandens personliga besök vid den finska beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören,
 - 6) att förmedla delgivningar av beslut.
-

35 §

Identifiering som villkor för beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det att sökanden har identifierats och att sökandens identitet har verifierats på ett tillförlitligt sätt med ett giltigt nationellt resedokument.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får dock beviljas trots att ett giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 eller 110 §. Trots att resedokument saknas kan det första tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljas för ett i Finland fött barn som beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Om sökanden har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 87, 88, 89 eller 110 §, kan permanent uppehållstillstånd beviljas på dessa villkor trots att ett giltigt resedokument saknas.

Om sökanden har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d eller 52 e § trots att ett giltigt resedokument saknas, förutsätter beviljande av permanent uppehållstillstånd på de nämnda villkoren att sökanden har skaffat ett giltigt nationellt resedokument eller bevisligen har försökt skaffa ett sådant och lagt fram annan tillförlitlig utredning om sin identitet. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från kravet på resedokument, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

36 §

Det allmännas bästa som grund för att vägra uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd beviljas inte, 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. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

36 a §

Allmänna grunder för att vägra uppehållstillstånd

Upphållstillstånd beviljas inte, om

- 1) det finns grundad anledning att misstänka att en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grunder som inte motsvarar det verkliga syftet med inresan,
- 2) en utlänning har lämnat väsentligt falska, felaktiga eller vilseledande uppgifter om sin identitet, nationalitet eller det verkliga syftet med inresan eller vistelsen i landet eller underlåtit att lämna eller hemlighållit uppgifter som är väsentliga för avgörandet av ärendet,
- 3) en utlänning har lagt fram falska eller förfälskade handlingar som grund för sin ansökan,
- 4) en utlänning på något annat sätt än vad som avses i 1–3 punkten har vilselett eller försökt vilseleda myndigheterna vid utredningen av förutsättningarna för inresa och vistelse i landet,
- 5) en utlänning har meddelats inreseförbud till Finland eller har meddelats ett gällande inreseförbud till Schengenområdet i en annan Schengenstat,
- 6) det finns grundad anledning att misstänka att sökanden eller anknytningspersonen blir utnyttjad eller på något annat sätt hamnar i en utsatt position i Finland,
- 7) en utlänning tidigare har beviljats bidrag för frivillig återresa för att 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, eller
- 8) en utlänning tidigare under sin vistelse i Finland har handlat på ett sätt som avses i 36 b § och orsakerna till vägran är så grovt klandervärda att det med beaktande av omständigheterna som helhet finns grundad anledning att vägra uppehållstillstånd.

36 b §

Klandervärt beteende i Finland som grund för att vägra uppehållstillstånd

Upphållstillstånd som sökts i Finland beviljas inte, om

- 1) en utlänning har vistats utan uppehållsrätt i landet innan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in,
 - 2) en utlänning medvetet har förvärvsarbetat eller bedrivit näringsverksamhet i Finland utan laglig rätt,
 - 3) 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,
 - 4) en utlänning har gjort en uppenbart ogrundad ansökan om uppehållstillstånd eller internationellt skydd för att förhindra eller skjuta upp verkställigheten av avlägsnande ur landet, eller
 - 5) en utlänning har på något annat sätt genom sin tidigare verksamhet visat likgiltighet gentemot lagstiftningen om inresa och vistelse i landet eller finska myndigheters beslut eller förelägganden.
- Vad som föreskrivs i 1 mom. 1 punkten gäller 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.

36 c §

Vägran av uppehållstillstånd på grund av familjeband

Upphållstillstånd på grund av familjeband beviljas inte, om

- 1) det finns grundad anledning att misstänka att familjebandet har skapats för att få uppehållstillstånd i Finland och avsikten inte är att leva ett gemensamt familjeliv,
- 2) familjelivet ska anses ha upphört och avsikten inte är att leva ett gemensamt familjeliv,
- 3) anknytningspersonen har fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna väsentligt falska, felaktiga eller vilseledande uppgifter om sin identitet, sin nationalitet eller sina familjeförhållanden eller genom att underlåta att lämna väsentliga uppgifter om dessa, eller
- 4) det finns grundad anledning att misstänka att ett minderårigt barn har använts som redskap för inresa, eftersom barnet har sänts till Finland som anknytningsperson för att få uppehållstillstånd för barnets familjemedlemmar, om inte det till föräldrarnas beslut att sända barnet för att söka internationellt skydd i Finland ska anses ha funnits tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska vägras ska skyddet för familjelivet och barnets bästa beaktas. För att uppehållstillstånd ska vägras förutsätts det att sökandens eller anknytningspersonens förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd i övrigt är så klandervärt att det för det allmänna intresset i anslutning till hanteringen av invandringen ska anses väga tyngre än skyddet för familjelivet. Ytterligare bestämmelser om prövning av ansökningar som gjorts på grund av familjeband finns i 66 a §.

36 d §

Vägran av uppehållstillstånd på grund av arbete

Upphållstillstånd beviljas inte om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare har för avsikt att underlåta att iaktta arbetsgivarens skyldigheter enligt 71 § 1, 2 eller 4 punkten eller andra bestämmelser om inresa eller vistelse i landet.

Vid prövningen av beviljande av uppehållstillstånd på grund av arbete i enlighet med 5 kap. ska omständigheterna i fallet beaktas som helhet.

36 e §

Oskälig vägran av uppehållstillstånd

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 36 och 36 a—36 d § beviljas dock uppehållstillstånd, om det med beaktande av alla relevanta faktorer och omständigheter vore oskäligt att vägra uppehållstillstånd och det inte är nödvändigt att vägra uppehållstillstånd med hänsyn till den allmänna laglydigheten, hanteringen av invandringen eller den inre säkerheten.

36 f §

Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd

Upphållstillstånd för arbete, näringsutövning eller studier beviljas inte, om en utlänning har sökt internationellt skydd i Finland och innan han eller hon har lämnat landet och rest till sitt hemland eller permanenta bosättningsland har ansökt om uppehållstillstånd.

En ansökan om uppehållstillstånd avvisas utan prövning, om den har gjorts i Finland på de grunder som anges i 1 mom. medan ett asylförfarande är anhängigt eller när ett asylförfarande har avslutats innan utlänningsen har lämnat landet.

Bestämmelsen tillämpas inte på personer som fått tillfälligt skydd och som ansöker om uppehållstillstånd under eller omedelbart efter det tillfälliga skyddet utan att lämna landet.

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte ursprungligen uppfylldes eller inte längre uppfylls.

66 §

Utförande av DNA-analys

Provtagningen ska övervakas och provgivarens identitet verifieras av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen eller av en person som står i arbetsavtalsförhållande till en finsk beskickning och som utses av chefen för beskickningen och har den skicklighet som krävs för uppdraget. Tjänstemannen eller den person som utsetts av chefen för den finska beskickningen ska vara personligen närvarande under hela provtagningen.

69 c §

Uppgifter som får läggas ut

En eller flera av följande uppgifter som gäller uppehållstillstånd får överföras till en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör:

- 1) att ge allmän information om ansökning om uppehållstillstånd,
 - 2) att med stöd av en checklista ge sökande information om de handlingar som krävs,
 - 3) att ta emot uppgifter, ansökningar och behandlingsavgifter och lämna dem till den finska beskickningen,
 - 4) att verifiera sökandens identitet,
 - 5) att ta och registrera biometriska kännetecken,
 - 6) att sköta tidsbeställningen för personliga besök vid den finska beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören,
 - 7) att sköta arrangemangen i anslutning till hörande av personer som ansöker om uppehållstillstånd,
 - 8) att förmedla begäran om ytterligare utredningar i anslutning till en ansökan och svar på begäran,
 - 9) att förmedla delgivningar av beslut.
-

71 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd för arbete

För beviljande av uppehållstillstånd för arbete krävs att

4) arbetstagaren uppfyller sin informationsskyldighet enligt 71 a § och arbetsgivaren uppfyller sin informationsskyldighet enligt 71 b §.

81 c §

Rätt att inleda arbete samt rättens varaktighet

Om rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, upphör rätten att arbeta när sökanden har fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd eller när sökandens ansökan om internationellt skydd har förfallit. Om en ansökan om internationellt skydd har behandlats i ett sedvanligt förfarande enligt denna lag, fortsätter rätten att arbeta dock den tid som rätten att söka ändring i beslutet gäller. Om ändring har sökts i ett beslut som fattats i ett sedvanligt förfarande, fortsätter rätten att arbeta och upphör när sökanden har fått del av förvaltningsdomstolens beslut genom vilket besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd har avslagits. Om högsta förvaltningsdomstolen återförvisar ett ärende om internationellt skydd som behandlats i ett sedvanligt förfarande till Migrationsverket eller förvaltningsdomstolen, fortsätter rätten att arbeta och upphör i enlighet med vad som föreskrivs i detta moment.

96 §

Kort över anhängigt ansökningsärende

På kortet antecknas sökandens namn, födelsedatum och medborgarskap, och det förses med ett fotografi. Om sökandens identitet inte har kunnat utredas, antecknas detta på kortet. Kortet gäller en viss tid i Finland, dock högst tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller tills personen har lämnat landet eller fått ett resedokument.

131 §

Upptagande av signalement

I 1 mom. avsedda personuppgifter får dessutom trots sekretessbestämmelserna och trots vad som föreskrivs i 15 § 4 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet lämnas ut till det i Europaparlamentets och rådets 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*, och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut

2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU, nedan *SIS-förordningen om polissamarbete*, avsedda SIS-systemet

1) för införande av sådana registreringar om återvändande som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna,

2) för införande av sådana registreringar om nekad inresa och vistelse som avses i artikel 24 i SIS-förordningen om in-och utresekontroller,

3) för införande av sådana registreringar som avses i artikel 32 i SIS-förordningen om polissamarbete.

133 a §

Tillämpning av passlagen

Passlagens (671/2006) bestämmelser om passets säkerhetsdetaljer, tagande av fingeravtryck, passets tekniska del, kontroll av uppgifter i den tekniska delen, skydd av uppgifter i den tekniska delen och avläsning av fingeravtryck i den tekniska delen tillämpas också på resedokument som avses i detta kapitel. Fingeravtryck som lagrats i den tekniska delen i ett främlingspass eller ett resedokument för flykting får, utöver vad som föreskrivs i den nämnda lagen, avläsas även av Migrationsverket för konstaterande av ett dokumentets äkthet och verifiering av identitet, om utförandet av de uppgifter som föreskrivits för verket förutsätter det.

134 §

Beviljande av främlingspass

Främlingspass kan beviljas en utlänning som befinner sig i Finland och som har beviljats uppehållstillstånd, om

- 1) utlänningen inte kan få ett nationellt resedokument,
- 2) utlänningen är statslös, eller
- 3) det finns andra särskilda skäl att bevilja främlingspass än de som avses i 1 och 2 punkten.

136 §

Innehållet i främlingspass och i resedokument för flykting

Om en utlänningens identitet inte har kunnat utredas ska detta antecknas i främlingspasset eller resedokumentet för flykting.

147 a §

Frivillig återresa

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs heller 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 påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 104 §. Risken för avvikande ska bedömas i enlighet med 121 a §.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Vad som föreskrivs om vägran att bevilja uppehållstillstånd i 36 a § 7 punkten i denna lag tillämpas inte, om bidrag för frivillig återresa har beviljats en utlänning före ikraftträdandet av denna lag.

Om Migrationsverket har fattat beslut om ansökan om internationellt skydd före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på varaktigheten av rätten att arbeta för den som söker internationellt skydd bestämmelsen i 81 c § 6 mom. i den lydelse momentet hade vid ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (719/2018) 2 §, sådan den lyder i lag 277/2022, som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på tredjelandsmedborgare som ansöker om eller har beviljats tillträde till en medlemsstats (*medlemsstat*) territorium i Europeiska unionen (*unionen*) med stöd av forskar- och studerandedirektivet eller nationell lagstiftning.

Denna lag tillämpas inte på tredjelandsmedborgare

1) som söker internationellt skydd eller som åtnjuter internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU 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 innehålllet i det beviljade skyddet,

2) vars utvisning har skjutits upp på grund av faktiska eller rättsliga omständigheter,

3) som är familjemedlemmar till sådana medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen,

4) som har ställning som varaktigt bosatta i en medlemsstat i enlighet med rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning,

5) som, i likhet med sina familjemedlemmar och oavsett medborgarskap, har rättigheter i fråga om fri rörlighet som motsvarar unionsmedborgares rättigheter enligt avtal antingen mellan unionen och dess medlemsstater och tredjeländer eller mellan unionen och tredjeländer,

6) som kommer till en medlemsstat som praktikanter inom ramen för en företagsintern förflyttning av personal enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal,

7) som har beviljats inresa och vistelse som högkvalificerade arbetstagare i enlighet med rådets direktiv 2009/50/EG om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

Bestämmelserna i 6 och 7 § tillämpas inte på tredjelandsmedborgare som åtnjuter tillfälligt skydd i en medlemsstat enligt rådets direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 18 april 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen (301/2004) 71 § 5 punkten, sådan den lyder i lag 216/2023,
ändras 6 b § 2 mom., 8 § 2 mom., 17 b § 3 mom., 28 a § 2 mom., 35 och 36 §, 58 § 5 mom.,
66 § 3 mom., 69 c § 1 mom., 71 § 4 punkten, 81 c § 6 mom., 96 § 2 mom., 131 § 5 mom., 133
a §, 134 § 1 mom., 136 § 5 mom. och 147 a § 2 mom.,
av dem 6 b § 2 mom. sådant det lyder i lag 501/2016, 17 b § 3 mom. och 28 a § 2 mom. sådana
de lyder i lag 121/2022, 35 § sådan den lyder i lag 332/2016, 36 § sådan den lyder i lagarna
668/2013, 689/2015, 554/2021 och 216/2023, 58 § 5 mom. sådant det lyder i lag 668/2013, 66
§ 3 mom., 71 § 4 punkten och 81 c § 6 mom. sådana de lyder i lag 216/2023, 69 c § 1 mom.
sådant det lyder i lag 675/2015, 131 § 5 mom. sådant det lyder i lag 821/2022, 133 a § sådan
den lyder i lag 458/2009, 136 § 5 mom. sådant det lyder i lag 673/2006 samt 147 a § 2 mom.
sådant det lyder i lag 194/2015, och
fogas till lagen nya 36 a—36 f § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

6 b §

6 b §

*Genomförandet av en rättsmedicinsk
undersökning*

*Genomförandet av en rättsmedicinsk
undersökning*

De åtgärder som undersökningen kräver kan på begäran av Institutet för hälsa och välfärd också utföras vid ett centralsjukhus, en kommunal hälsovårdscentral eller en verksamhetsenhet inom den privata hälso- och sjukvården. De åtgärder som undersökningen kräver ska utföras av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. En tjänsteman vid Migrationsverket ska i samband med åtgärderna försäkra sig om identiteten på den person som blir undersökt. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den som blir undersökt har rätt att vara närvarande vid undersökningen.

De åtgärder som undersökningen kräver kan på begäran av Institutet för hälsa och välfärd också utföras vid ett centralsjukhus, en kommunal hälsovårdscentral eller en verksamhetsenhet inom den privata hälso- och sjukvården. De åtgärder som undersökningen kräver ska utföras av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. En tjänsteman vid Migrationsverket ska i samband med åtgärderna *verifiera* identiteten på den person som blir undersökt. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den som blir undersökt har rätt att vara närvarande vid undersökningen.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Personlig närvaro samt anlitan­de av ombud och biträde

När ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas får en part anlita biträde. När ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas är det också tillåtet att anlita ombud, om det inte för utredningen av ärendet eller fastställandet av utlänningens identitet är nödvändigt att utlänningen hörs personligen eller infinner sig.

8 §

Personlig närvaro samt anlitan­de av ombud och biträde

När ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas får en part anlita biträde. När ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas är det också tillåtet att anlita ombud, om det inte för utredningen av ärendet eller *verifieringen* av utlänningens identitet är nödvändigt att utlänningen hörs personligen eller infinner sig.

17 b §

Ansökan om visering för längre vistelse

Sökanden ska personligen infinna sig hos beskickningen för kontroll av identiteten. Identiteten fastställs genom ett i 2 mom. avsett giltigt resedokument.

17 b §

Ansökan om visering för längre vistelse

Sökanden ska personligen infinna sig hos beskickningen för *verifiering* av identiteten. Identiteten *verifieras* genom ett i 2 mom. avsett giltigt resedokument.

28 a §

Extern tjänsteleverantör i uppgifter som gäller visering för längre vistelse

En eller flera av följande uppgifter i samband med behandlingen av visering för längre vistelse kan överföras till en extern tjänsteleverantör:

- 1) att allmänt informera om ansökning om visering för längre vistelse,
- 2) att med stöd av en checklista informera sökande om de handlingar som krävs,
- 3) att ta emot uppgifter, ansökningar och viseringsavgifter och lämna dem till den finska beskickningen,
- 4) att kontrollera sökandes identitet,
- 5) att sköta tidsbeställningen för sökandes personliga besök vid den finska beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören,
- 6) att förmedla delgivningar av beslut.

28 a §

Extern tjänsteleverantör i uppgifter som gäller visering för längre vistelse

En eller flera av följande uppgifter i samband med behandlingen av visering för längre vistelse kan överföras till en extern tjänsteleverantör:

- 1) att allmänt informera om ansökning om visering för längre vistelse,
- 2) att med stöd av en checklista informera sökande om de handlingar som krävs,
- 3) att ta emot uppgifter, ansökningar och viseringsavgifter och lämna dem till den finska beskickningen,
- 4) att *verifiera* sökandes identitet,
- 5) att sköta tidsbeställningen för sökandes personliga besök vid den finska beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören,
- 6) att förmedla delgivningar av beslut.

35 §

Krav på resedokumentets giltighet

En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att utlänningen har ett giltigt resedokument. Uppehållstillstånd får dock beviljas trots att giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 eller 110 §.

36 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd kan vägras, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om

35 §

Identifiering som villkor för beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det att sökanden har identifierats och att sökandens identitet har verifierats på ett tillförlitligt sätt med ett giltigt nationellt resedokument.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får dock beviljas trots att ett giltigt resedokument saknas, om uppehållstillståndet beviljas med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 eller 110 §. Trots att resedokument saknas kan det första tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljas för ett i Finland fött barn som beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Om sökanden har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 87, 88, 89 eller 110 §, kan permanent uppehållstillstånd beviljas på dessa villkor trots att ett giltigt resedokument saknas.

Om sökanden har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 51, 52, 52 a, 52 d eller 52 e § trots att ett giltigt resedokument saknas, förutsätter beviljande av permanent uppehållstillstånd på de nämnda villkoren att sökanden har skaffat ett giltigt nationellt resedokument eller bevisligen har försökt skaffa ett sådant och lagt fram annan tillförlitlig utredning om sin identitet. I ett enskilt fall kan avvikelser göras från kravet på resedokument, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

36 §

Det allmännas bästa som grund för att vägra uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd *beviljas inte*, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, *den nationella säkerheten*, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller

Gällande lydelse

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. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

Föreslagen lydelse

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. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

36 a §

Allmänna grunder för att vägra uppehållstillstånd

Upphållstillstånd kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

Upphållstillstånd beviljas inte, om

- 1) det finns grundad anledning att misstänka att *en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grunder som inte motsvarar det verkliga syftet med inresan,*
- 2) *en utlänning har lämnat väsentligt falska, felaktiga eller vilseledande uppgifter om sin identitet, nationalitet eller det verkliga syftet med inresan eller vistelsen i landet eller underlåtit att lämna eller hemlighållit uppgifter som är väsentliga för avgörandet av ärendet,*
- 3) *en utlänning har lagt fram falska eller förfälskade handlingar som grund för sin ansökan,*
- 4) *en utlänning på något annat sätt än vad som avses i 1–3 punkten har vilselett eller försökt vilseleda myndigheterna vid utredningen av förutsättningarna för inresa och vistelse i landet,*
- 5) *en utlänning har meddelats inreseförbud till Finland eller har meddelats ett gällande inreseförbud till Schengenområdet i en annan Schengenstat,*
- 6) *det finns grundad anledning att misstänka att sökanden eller anknytningspersonen blir utnyttjad eller på något annat sätt hamnar i en utsatt position i Finland,*

7) en utlänning tidigare har beviljats bidrag för frivillig återresa för att 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, eller

8) en utlänning tidigare under sin vistelse i Finland har handlat på ett sätt som avses i 36 b § och orsakerna till vägran är så grovt klandervärda att det med beaktande av omständigheterna som helhet finns grundad anledning att vägra uppehållstillstånd.

36 b §

Klandervärt beteende i Finland som grund för att vägra uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd som sökts i Finland beviljas inte, om

1) en utlänning har vistats utan uppehållsrätt i landet innan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in,

2) en utlänning medvetet har förvärvsarbetat eller bedrivit näringsverksamhet i Finland utan laglig rätt,

3) 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,

4) en utlänning har gjort en uppenbart ogrundad ansökan om uppehållstillstånd eller internationellt skydd för att förhindra eller skjuta upp verkställigheten av avlägsnande ur landet, eller

5) en utlänning har på något annat sätt genom sin tidigare verksamhet visat likgiltighet gentemot lagstiftningen om inresa och vistelse i landet eller finska myndigheters beslut eller förelägganden.

Vad som föreskrivs i 1 mom. 1 punkten gäller 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.

36 c §

Vägran av uppehållstillstånd på grund av familjeband

Upphållstillstånd som söks på grundval av familjeband kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att anknypningspersonen har fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet eller sina familjeband och därigenom har kringgått bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

Upphållstillstånd på grund av familjeband beviljas inte, om

1) det finns grundad anledning att misstänka att familjebandet har skapats för att få uppehållstillstånd i Finland och avsikten inte är att leva ett gemensamt familjeliv,

2) familjelivet ska anses ha upphört och avsikten inte är att leva ett gemensamt familjeliv,

3) anknypningspersonen har fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna väsentligt falska, felaktiga eller vilseledande uppgifter om sin identitet, sin nationalitet eller sina familjeförhållanden eller genom att underlåta att lämna väsentliga uppgifter om dessa, eller

4) det finns grundad anledning att misstänka att ett minderårigt barn har använts som redskap för inresa, eftersom barnet har sänts till Finland som anknypningsperson för att få uppehållstillstånd för barnets familjemedlemmar, om inte det till föräldrarnas beslut att sända barnet för att söka internationellt skydd i Finland ska anses ha funnits tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska vägras ska skyddet för familjelivet och barnets bästa beaktas. För att uppehållstillstånd ska vägras förutsätts det att sökandens eller anknypningspersonens förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd i övrigt är så klandervärt att det för det allmänna intresset i anslutning till hanteringen av invandringen ska anses väga tyngre än skyddet för familjelivet. Ytterligare bestämmelser om prövning av ansökningar som gjorts på grund av familjeband finns i 66 a §.

36 d §

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Vägran av uppehållstillstånd på grund av arbete

Upphållstillstånd kan även vägras om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet vid ansökan om uppehållstillstånd.

När 2 eller 4 mom. tillämpas i fråga om bedömning av förutsättningarna för en ansökan för arbete enligt 5 kap. beaktas det vid bedömningen också huruvida de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på grund av arbete samt arbetstagarens och arbetsgivarens informationsskyldighet uppfylls.

Upphållstillstånd beviljas inte om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare har för avsikt att underlåta att iaktta arbetsgivarens skyldigheter enligt 71 § 1, 2 eller 4 punkten eller andra bestämmelser om inresa eller vistelse i landet.

Vid prövningen av beviljande av uppehållstillstånd på grund av arbete i enlighet med 5 kap. ska omständigheterna i fallet beaktas som helhet.

36 e §

Oskäligen vägran av uppehållstillstånd

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 36 och 36 a—36 d § beviljas dock uppehållstillstånd, om det med beaktande av alla relevanta faktorer och omständigheter vore oskäligt att vägra uppehållstillstånd och det inte är nödvändigt att vägra uppehållstillstånd med hänsyn till den allmänna laglydigheten, hanteringen av invandringen eller den inre säkerheten.

36 f §

Asylförfarande som grund för att vägra uppehållstillstånd

Upphållstillstånd för arbete, näringsutövning eller studier beviljas inte, om en utlänning har sökt internationellt skydd i Finland och innan han eller hon har lämnat landet och rest till sitt hemland eller permanenta bosättningsland har ansökt om uppehållstillstånd.

En ansökan om uppehållstillstånd avvisas utan prövning, om den har gjorts i Finland på de grunder som anges i 1 mom. medan ett asylförfarande är anhängigt eller när ett

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

*asylförfarande har avslutats innan utlännings
har lämnat landet.*

*Bestämmelsen tillämpas inte på personer
som fått tillfälligt skydd och som ansöker om
uppehållstillstånd under eller omedelbart efter
det tillfälliga skyddet utan att lämna landet.*

58 §

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

Återkallande av uppehållstillstånd

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades *inte ursprungligen uppfylldes* eller inte längre uppfylls.

66 §

66 §

Utförande av DNA-analys

Utförande av DNA-analys

Provtagningen ska övervakas och provgivarens identitet säkerställas av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen eller av en person som står i arbetsavtalsförhållande till en finsk beskickning och som utses av chefen för beskickningen och har den skicklighet som krävs för uppdraget. Tjänstemannen eller den person som utsetts av chefen för den finska beskickningen ska vara personligen närvarande under hela provtagningen.

Provtagningen ska övervakas och provgivarens identitet *verifieras* av en tjänsteman vid Migrationsverket eller utrikesförvaltningen eller av en person som står i arbetsavtalsförhållande till en finsk beskickning och som utses av chefen för beskickningen och har den skicklighet som krävs för uppdraget. Tjänstemannen eller den person som utsetts av chefen för den finska beskickningen ska vara personligen närvarande under hela provtagningen.

69 c §

69 c §

Uppgifter som får läggas ut

Uppgifter som får läggas ut

En eller flera av följande uppgifter som gäller uppehållstillstånd får överföras till en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör:

- 1) att ge allmän information om ansökning om uppehållstillstånd,
- 2) att med stöd av en checklista ge sökande information om de handlingar som krävs,

En eller flera av följande uppgifter som gäller uppehållstillstånd får överföras till en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör:

- 1) att ge allmän information om ansökning om uppehållstillstånd,
- 2) att med stöd av en checklista ge sökande information om de handlingar som krävs,

Gällande lydelse

3) att ta emot uppgifter, ansökningar och behandlingsavgifter och lämna dem till den finska beskickningen,

4) att kontrollera sökandes identitet,

5) att ta och registrera biometriska kännetecken,

6) att sköta tidsbeställningen för personliga besök vid den finska beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören,

7) att sköta arrangemangen i anslutning till hörande av personer som ansöker om uppehållstillstånd,

8) att förmedla begäran om ytterligare utredningar i anslutning till en ansökan och svar på begäran,

9) att förmedla delgivningar av beslut.

71 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd för arbete

För beviljande av uppehållstillstånd för arbete krävs att

4) arbetstagaren och arbetsgivaren uppfyller informationsskyldigheten enligt 71 a och 71 b §,

5) *arbetstagaren och arbetsgivaren uppfyller de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd som föreskrivs i 36 §.*

81 c §

Rätt att inleda arbete samt rättens varaktighet

Om rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, upphör rätten att arbeta när beslutet om att utlänningen ska avlägsnas ur landet blir verkställbart eller utlänningens ansökan om internationellt skydd har förfallit.

Föreslagen lydelse

3) att ta emot uppgifter, ansökningar och behandlingsavgifter och lämna dem till den finska beskickningen,

4) att *verifiera* sökandens identitet,

5) att ta och registrera biometriska kännetecken,

6) att sköta tidsbeställningen för personliga besök vid den finska beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören,

7) att sköta arrangemangen i anslutning till hörande av personer som ansöker om uppehållstillstånd,

8) att förmedla begäran om ytterligare utredningar i anslutning till en ansökan och svar på begäran,

9) att förmedla delgivningar av beslut.

71 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd för arbete

För beviljande av uppehållstillstånd för arbete krävs att

4) arbetstagaren uppfyller sin informationsskyldighet enligt 71 a § och arbetsgivaren uppfyller sin informationsskyldighet enligt 71 b §.

81 c §

Rätt att inleda arbete samt rättens varaktighet

Om rätten att arbeta grundar sig på en ansökan om internationellt skydd, upphör rätten att arbeta när *sökanden har fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd eller när sökandens ansökan om internationellt skydd har förfallit. Om en ansökan om internationellt skydd har behandlats i ett sedvanligt förfarande enligt denna lag, fortsätter rätten att arbeta dock den tid som rätten att söka ändring i beslutet gäller. Om ändring har sökts*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

i ett beslut som fattats i ett sedvanligt förfarande, fortsätter rätten att arbeta och upphör när sökanden har fått del av förvaltningsdomstolens beslut genom vilket besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd har avslagits. Om högsta förvaltningsdomstolen återförvisar ett ärende om internationellt skydd som behandlats i ett sedvanligt förfarande till Migrationsverket eller förvaltningsdomstolen, fortsätter rätten att arbeta och upphör i enlighet med vad som föreskrivs i detta moment.

96 §

96 §

Kort över anhängigt ansökningsärende

Kort över anhängigt ansökningsärende

På kortet antecknas sökandens namn, födelsedatum och medborgarskap, och det förses med ett fotografi. Om sökandens identitet inte har kunnat fastställas, antecknas detta på kortet. Kortet gäller en viss tid i Finland, dock högst tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller tills personen har lämnat landet eller fått ett resedokument.

På kortet antecknas sökandens namn, födelsedatum och medborgarskap, och det förses med ett fotografi. Om sökandens identitet inte har kunnat *utredas*, antecknas detta på kortet. Kortet gäller en viss tid i Finland, dock högst tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller tills personen har lämnat landet eller fått ett resedokument.

131 §

131 §

Upptagande av signalement

Upptagande av signalement

Personuppgifter som avses i 1 mom. kan dessutom trots sekretessbestämmelserna och trots vad som föreskrivs i 15 § 4 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet lämnas ut till det SIS-system som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut

I 1 mom. avsedda personuppgifter får dessutom trots sekretessbestämmelserna och trots vad som föreskrivs i 15 § 4 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet lämnas ut till *det i Europaparlamentets och rådets 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*, och i Europaparlamentets och

Gällande lydelse

2010/261/EU, för införande av en registrering som avses i artikel 32 i den förordningen.

Föreslagen lydelse

rådets förordning (EU) 2018/1862 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU, nedan *SIS-förordningen om polissamarbete*, avsedda SIS-systemet

1) för införande av sådana registreringar om återvändande som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna,

2) för införande av sådana registreringar om nekad inresa och vistelse som avses i artikel 24 i SIS-förordningen om in-och utresekontroller,

3) för införande av sådana registreringar som avses i artikel 32 i SIS-förordningen om polissamarbete.

133 a §

Tillämpning av passlagen

Passlagens (671/2006) bestämmelser om passets säkerhetsdetaljer, tagande av fingeravtryck, passets tekniska del, kontroll av uppgifter i den tekniska delen, skydd av uppgifter i den tekniska delen och avläsning av fingeravtryck i den tekniska delen tillämpas också på resedokument som avses i detta kapitel. Fingeravtryck som lagrats i den tekniska delen i ett främlingspass eller ett resedokument för flykting får, utöver vad som bestäms i passlagen, avläsas även av Migrationsverket för konstaterande av ett dokumentets äkthet och fastställande av identitet, när utförandet av de uppgifter som föreskrivs för verket i lag förutsätter det.

133 a §

Tillämpning av passlagen

Passlagens (671/2006) bestämmelser om passets säkerhetsdetaljer, tagande av fingeravtryck, passets tekniska del, kontroll av uppgifter i den tekniska delen, skydd av uppgifter i den tekniska delen och avläsning av fingeravtryck i den tekniska delen tillämpas också på resedokument som avses i detta kapitel. Fingeravtryck som lagrats i den tekniska delen i ett främlingspass eller ett resedokument för flykting får, utöver vad som föreskrivs i den nämnda lagen, avläsas även av Migrationsverket för konstaterande av ett dokumentets äkthet och *verifiering* av identitet, om utförandet av de uppgifter som föreskrivits för verket förutsätter det.

Gällande lydelse

134 §

Beviljande av främlingspass

Främlingspass kan beviljas en utlänning som befinner sig i Finland, om han eller hon inte kan få pass *av en myndighet i sitt hemland* eller om han eller hon är statslös eller om det finns andra särskilda skäl att bevilja främlingspass.

136 §

Innehållet i främlingspass och i resedokument för flykting

Om en utlännings identitet inte har kunnat styrkas skall detta antecknas i främlingspasset eller resedokumentet för flykting.

147 a §

Frivillig återresa

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs heller om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas i enlighet med 103 § eller påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 104 §. Risken för avvikande ska bedömas enligt vad som föreskrivs i 121 a §.

Föreslagen lydelse

134 §

Beviljande av främlingspass

Främlingspass kan beviljas en utlänning som befinner sig i Finland *och som har beviljats uppehållstillstånd*, om

- 1) utlänningen inte kan få *ett nationellt resedokument*,
 - 2) utlänningen är statslös, eller
 - 3) det finns andra särskilda skäl att bevilja främlingspass *än de som avses i 1 och 2 punkten*.
-

136 §

Innehållet i främlingspass och i resedokument för flykting

Om en utlännings identitet inte har kunnat *utredas* ska detta antecknas i främlingspasset eller resedokumentet för flykting.

147 a §

Frivillig återresa

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs heller 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 påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 104 §. Risken för avvikande ska bedömas *i enlighet med 121 a §*.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Vad som föreskrivs om vägran att bevilja uppehållstillstånd i 36 a § 7 punkten i denna lag tillämpas inte, om bidrag för frivillig*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

återresa har beviljats en utlänning före ikraftträdandet av denna lag.

Om Migrationsverket har fattat beslut om ansökan om internationellt skydd före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på varaktigheten av rätten att arbeta för den som söker internationellt skydd bestämmelsen i 81 c § 6 mom. i den lydelse momentet hade vid ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (719/2018) 2 §, sådan den lyder i lag 277/2022, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 §

Tillämpningsområde

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på tredjelandsmedborgare som ansöker om eller har beviljats tillträde till en medlemsstats (*medlemsstat*) territorium i Europeiska unionen (*unionen*) med stöd av forskar- och studerandedirektivet eller nationell lagstiftning.

Denna lag tillämpas inte på tredjelandsmedborgare

1) som är familjemedlemmar till sådana medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen,

2) som har ställning som varaktigt bosatta i en medlemsstat i enlighet med rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning,

3) som, i likhet med sina familjemedlemmar och oavsett medborgarskap, har rättigheter i fråga om fri rörlighet som motsvarar unionsmedborgares rättigheter enligt avtal antingen mellan unionen och dess medlemsstater och tredjeländer eller mellan unionen och tredjeländer,

4) som kommer till en medlemsstat som praktikanter inom ramen för en företagsintern förflyttning av personal enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal, eller

5) som har beviljats inresa och vistelse som högkvalificerade arbetstagare i enlighet med

Denna lag tillämpas på tredjelandsmedborgare som ansöker om eller har beviljats tillträde till en medlemsstats (*medlemsstat*) territorium i Europeiska unionen (*unionen*) med stöd av forskar- och studerandedirektivet eller nationell lagstiftning.

Denna lag tillämpas inte på tredjelandsmedborgare

1) som söker internationellt skydd eller som åtnjuter internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU 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,

2) vars utvisning har skjutits upp på grund av faktiska eller rättsliga omständigheter,

3) som är familjemedlemmar till sådana medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen,

4) som har ställning som varaktigt bosatta i en medlemsstat i enlighet med rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning,

5) som, i likhet med sina familjemedlemmar och oavsett medborgarskap, har rättigheter i fråga om fri rörlighet som motsvarar

Gällande lydelse

rådets direktiv 2009/50/EG om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

Bestämmelserna i 6 och 7 § tillämpas inte på tredjelandsmedborgare

1) som ansöker om internationellt skydd, som får internationellt skydd i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU 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 eller som beviljats tillfälligt skydd i en medlemsstat i enlighet med rådets direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, eller

2) vars utvisning har skjutits upp på grund av faktiska eller rättsliga omständigheter.

Föreslagen lydelse

unionsmedborgares rättigheter enligt avtal antingen mellan unionen och dess medlemsstater och tredjeländer eller mellan unionen och tredjeländer,

6) som kommer till en medlemsstat som praktikanter inom ramen för en företagsintern förflyttning av personal enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal,

7) som har beviljats inresa och vistelse som högkvalificerade arbetstagare i enlighet med rådets direktiv 2009/50/EG om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

Bestämmelserna i 6 och 7 § tillämpas inte på tredjelandsmedborgare som åtnjuter tillfälligt skydd i en medlemsstat enligt rådets direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Denna lag träder i kraft den 20 .