

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras.

Syftet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet göra de skärpningar i utlänningslagen som är möjliga enligt EU:s så kallade skyddsgrundsdirektiv, som gäller normer för när en person ska anses berättigad till internationellt skydd samt innehållet i det beviljade skyddet. Enligt propositionen ska tillämpningen av uteslutningsklausuler utsträckas till gärningar som sker efter det att internationellt skydd har beviljats samt i fråga om status som alternativt skyddsbehövande till omständigheter som hänför sig till säkerheten och till situationer där en person har lämnat sitt ursprungsland för att undvika brottspåföljder. När det gäller bestämmelserna om upphörande av flyktingstatus föreslås de tillägg som medges enligt direktivet på den grund att personen i fråga har äventyrat den nationella säkerheten eller begått ett synnerligen grovt brott. Flyktingstatus ska också kunna vägras på dessa grunder. Det föreslås att längden på uppehållstillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd förkortas till den minimilängd som avses i direktivet. Dessutom ska bestämmelserna om utvisning av flyktingar ändras till följd av Europeiska kommissionens underrättelse till Finland.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 september 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Beredning	4
2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll	5
2.1 Skyddsgrundsdirektivet	5
2.2 Förfarandedirektivet	7
3 Nuläge och bedömning av nuläget	8
3.1 Allmänt	8
3.2 Uppehållstillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd	9
3.3 Uteslutning	10
3.4 Bestämmelser om upphörande och återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande	11
3.5 Beviljande av fortsatt tillstånd och tillståndets längd	13
3.6 Återkallande av uppehållstillstånd	14
3.7 Utvisning, meddelande av inreseförbud och förbud mot tillbakasändning	14
3.8 Statistik	16
3.9 Internationella förpliktelser och central rättspraxis	18
3.9.1 Internationella förpliktelser	18
3.9.2 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol	18
3.9.3 Rättspraxis vid Europadomstolen	21
4 Målsättning	22
5 Förslagen och deras konsekvenser	22
5.1 De viktigaste förslagen	22
5.2 De huvudsakliga konsekvenserna	23
5.2.1 Ekonomiska konsekvenser	23
5.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	24
5.2.3 Övriga samhälleliga konsekvenser	25
5.2.3.1 Konsekvenser för asylsökande och personer som får internationellt skydd	25
5.2.3.2 Konsekvenser för barn och familjer	27
5.2.3.3 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	28
5.2.3.4 Konsekvenser för säkerheten	29
6 Alternativa handlingsvägar	29
6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	29
6.2 Metoder som planeras eller redan tillämpas i andra medlemsstater	30
7 Remissvar	31
8 Specialmotivering	32
9 Ikraftträdande	38
10 Förhållande till andra propositioner	38
10.1 Förhållande till budgetpropositionen	38
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	38
LAGFÖRSLAG	44
Lag om ändring av utlänningslagen	44
BILAGA	49

PARALLELTEXT	49
Lag om ändring av utlänningslagen.....	49

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Propositionen bygger på regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering, antaget den 20 juni 2023, enligt vilket regeringen inför de skärpningar som är möjliga enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv.

Genom propositionen genomförs även den i regeringsprogrammet inskrivna föresatsen att ändra det internationella skyddet så att det till sin karaktär blir tillfälligt och förkorta de tillstånd som ger internationellt skydd till det minimum som medges enligt EU:s lagstiftning, det vill säga tre år för tillstånd som grundar sig på asyl och ett år för tillstånd som grundar sig på alternativt skydd. För att förlänga ett tillstånd krävs en bedömning av behovet av fortsatt internationellt skydd.

Genom propositionen genomförs dessutom den föresats i regeringsprogrammet enligt vilken status som internationellt skyddsbehövande upphävs, det därmed förenade uppehållstillståndet återkallas, om en person i Finland gör sig skyldig till ett allvarligt brott som äventyrar allmän ordning och säkerhet eller om personen äventyrar den nationella säkerheten. Förbudet mot tillbakasändning upprätthålls.

Finland fick en formell underrättelse av europeiska kommissionen den 26 januari 2023. I underrättelsen gör kommissionen Finland uppmärksam på införlivandet i finsk lagstiftning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning, nedan *skyddsgrundsdirektivet*). I underrättelsen fastställs att punkt 2 led b i artikel 21, som gäller skydd mot avvisning, inte har införlivats korrekt i den nationella lagstiftningen. Den ändring av utlänningslagen som förutsätts genom överträdelseförfarandet är lämplig att genomföra i denna proposition, eftersom det är fråga om nationell tillämpning av skyddsgrundsdirektivet.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Migrationsverket har haft en särskild medverkande roll i beredningen. Även justitieministeriet har hörts.

Propositionsutkastet var på remiss mellan den 20 februari och den 12 mars 2024. I remissen ombads följande aktörer yttra sig om utkastet: polisavdelningen, räddningsavdelningen och enheten för nationell säkerhet vid inrikesministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Gränsbevakningsväsendet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen, Europeiska institutet för kriminalpolitik,

verksam i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI), Amnesty International, Flyktingrådgivningen rf, Rädda Barnen rf, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNDP:s nordiska kontor, Människorättscentret och Unicef.

Beredningsunderlaget finns till påseende på inrikesministeriets webbplats <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/alla-im-projekt> med identifieringskoden SM037:00/2023.

2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

2.1 Skyddsgrundsdirektivet

Skyddsgrundsdirektivet genomfördes nationellt i Finland genom den ändring av utlänningslagen (301/2004) som trädde i kraft den 1 juli 2014 (422/2014). Genom skyddsgrundsdirektivet omarbetades rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (nedan *det tidigare skyddsgrundsdirektivet*). Finland genomförde det tidigare skyddsgrundsdirektivet genom den lag om ändring av utlänningslagen (323/2009) som trädde i kraft den 1 juni 2009.

Skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om erkännande av flyktingstatus och om kriterier för när flyktingstatus kan förvägras. Direktivet innehåller också bestämmelser om återkallande av, upphävande av och vägran att förnya sådan status.

Enligt artikel 3 i direktivet får medlemsstaterna införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med direktivet.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om undantag. Enligt artikel 12.2 kan en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte ges flyktingstatus om det finns synnerliga skäl för att anta att han eller hon a) har förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott, b) har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting, vilket innebär den tidpunkt då uppehållstillstånd utfärdades på grundval av beviljad flyktingstatus; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott, eller c) har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga.

Enligt artikel 12.3 gäller punkt 2 personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandets av brott eller gärningar som nämns däri.

Bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus finns i artikel 14 i direktivet. Enligt punkt 3 a ska medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller statslös persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna efter beviljandet av flyktingstatus fastställer att vederbörande inte skulle ha getts eller inte kan ges flyktingstatus i enlighet med artikel 12. Enligt punkten ska flyktingstatus alltså återkallas på grund av vissa brott och gärningar (grunder för undantag), vilka nämns i artikel 12.2, också när utlänningsen har begått dem efter beviljandet av flyktingstatus. Detta kan emellertid göras endast på grundval av artikel 12.2 a (brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten) och artikel 12.2 c (gärningar som strider mot Förenta nationernas syften). En tidsmässig och geografisk avgränsning innebär att den ovan avsedda skyldigheten eller möjligheten inte finns i de situationer som anges i led b (har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting).

Enligt artikel 14.4 får medlemsstater återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som beviljats en flykting av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

Enligt artikel 14.5 får medlemsstaterna i de situationer som beskrivs i punkt 4 besluta att inte bevilja status för en flykting om ett sådant beslut ännu inte har fattats.

Enligt artikel 14.6 ska personer som omfattas av punkt 4 eller 5 ha de rättigheter som anges i eller som liknar dem som anges i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen om de befinner sig i medlemsstaten.

Artikel 14.4 och 14.5 är inte förpliktande till sin ordalydelse vilket innebär att det finns handlingsutrymme vid det nationella genomförandet.

Skyddsgrundsdirektivet innehåller också bestämmelser om beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande och om undantagskriterier för när sådan status inte kan ges. Observera att den svenska term som i dessa sammanhang används i finsk lag är alternativt skydd. Direktivet innehåller också bestämmelser om återkallande av, upphävande av och vägran att förnya sådan status.

Enligt artikel 17.1 uppfyller en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande om det finns synnerliga skäl för att anse att han eller hon a) har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott, b) har förövat ett allvarligt brott, c) har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga, eller d) utgör en fara för samhället eller säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig.

Enligt artikel 17.2 ska punkt 1 tillämpas på personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandet av de brott eller gärningar som nämns däri.

Enligt artikel 17.3 får medlemsstaterna besluta att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande om vederbörande innan han eller hon fick tillträde till den berörda medlemsstaten har begått ett eller flera brott som inte omfattas av punkt 1, men som skulle ha gett fängelsestraff om de hade begåtts i den berörda medlemsstaten, och han eller hon lämnade sitt ursprungsland endast för att undvika påföljder för dessa brott. I punkten ges nationellt handlingsutrymme vid genomförandet.

Enligt artikel 19.2 får medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om han eller hon, efter det att status som subsidiärt skyddsbehövande beviljats, inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 17.3.

Enligt artikel 19.3 a ska medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som subsidiärt skyddsbehövande om han

eller hon efter beviljandet av status som subsidiärt skyddsbehövande inte borde ha betecknats som eller inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 17.1 och 17.2. Enligt direktivet ska status som subsidiärt skyddsbehövande alltså upphävas också när det finns synnerliga skäl att anse att personen efter det att skyddsstatus beviljades har gjort sig skyldig till de gärningar som nämns i punkterna.

Artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om skydd mot avvisning. Enligt artikel 21.1 ska medlemsstaterna i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om non-refoulement. Om det inte är förbjudet enligt dessa förpliktelser får medlemsstaterna enligt artikel 21.2 avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej, om a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

I situationer där en flykting kan utvisas om det inte är förbjudet enligt non-refoulement-principen tillåts inget nationellt handlingsutrymme.

Enligt artikel 24.1 i skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Enligt artikel 24.2 ska medlemsstaterna så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, till de personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

I fråga om hur lång giltighetstiden kan vara för uppehållstillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd tillåter direktivet nationellt handlingsutrymme och föreskriver endast en minimitid samt att uppehållstillstånd ska kunna förnyas.

Bestämmelserna i artikel 12.3 och 17.2 om anstiftan till eller annat deltagande i de gärningar som omfattas av undantag, artikel 14.3 a om återkallande av flyktingstatus på grund av undantag, artikel 17.1 om när status som subsidiärt skyddsbehövande inte kan beviljas och artikel 19.3 a om återkallande av status som subsidiärt skyddsbehövande på grund av undantag är av ovillkorlig karaktär. Artikel 3 i skyddsgrundsdirektivet ger dock medlemsstaterna tillåtelse att utfärda förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med direktivet.

I enlighet med artiklarna 14.2 och 19.4 i direktivet ska den medlemsstat som har beviljat internationellt skydd i varje enskilt fall bevisa att den berörda personen har upphört att vara flykting eller inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

2.2 Förfarandedirektivet

Bestämmelser om förfarandaspekter vid prövning av status som ger internationellt skydd finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning, nedan *förfarandedirektivet*). Enligt artikel 45.1 b i direktivet ska myndigheten när den överväger att

återkalla en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons internationella skydd i enlighet med artikel 14 eller 19 i skyddsgrundsdirektivet, ska denna person ges möjlighet att i en personlig intervju enligt artikel 12.1 b och artiklarna 14–17 eller i en skriftlig förklaring ange sina skäl till varför hans eller hennes internationella skydd inte bör återkallas. Innan internationellt skydd återkallas ska personen alltså höras antingen skriftligen eller i en personlig intervju som motsvarar den intervju som i enlighet med förfarandedirektivet ska hållas med personer som har ansökt om internationellt skydd.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Allmänt

Enligt definitionen i utlänningslagens 3 § 1 mom. avses med flykting en utlänning som uppfyller villkoren enligt artikel 1 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968, nedan *flyktingkonventionen*). Termen internationellt skydd omfattar både flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. I skyddsgrundsdirektivet används begreppet subsidiärt skyddsbehövande för det som i finsk och svensk lag kallas alternativt skyddsbehövande på svenska. Flyktingstatus avser den status som beviljas utlänningar som erkänts som flyktingar. Status som alternativt skyddsbehövande avser den status som beviljas en utlänning som kan få alternativt skydd. Med asyl avses uppehållstillstånd som beviljas flyktingar via asylförfarande.

Skyddsgrundsdirektivet genomfördes nationellt i Finland genom den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juli 2014 (422/2014). I den proposition av regeringen som gällde det nationella genomförandet (RP 9/2014 rd) konstaterades det att skyddsdirektivet föranleder i en relativt liten utsträckning behov att göra ändringar i Finlands lagstiftning och praktiska förfaranden. Enligt den propositionen avsåg ändringsbehoven huvudsakligen precisering av begrepp i den gällande lagstiftningen samt kodifiering av rådande tillämpningspraxis som var baserad på motiveringarna i tidigare regeringspropositioner. Personer som innehar flyktingstatus eller subsidiär skyddsstatus i Finland konstaterades redan nu ha jämlika rättigheter och förmåner.

Artikel 14 om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus och artikel 17 om undantag från alternativt ("subsidiärt") skydd togs inte upp i propositionen. I fråga om artikel 19 i direktivet, som gäller återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som subsidiärt skyddsbehövande, konstaterades det i propositionen att smärre tekniska och språkliga ändringar gjorts i artikeln vilka inte förutsätter ändringar i den nationella lagstiftningen.

I regeringens proposition RP 166/2007 rd, som gällde det nationella ikraftsättandet av det tidigare skyddsgrundsdirektivet, konstaterades det att utlänningslagens bestämmelser och lagens tillämpningspraxis i huvudsak överensstämmer med direktivet. I propositionen föreslogs inga ändringar i de bestämmelser i finsk lagstiftning som var förmånligare än, men ändå förenliga med, bestämmelserna i direktivet. Med tanke på ikraftsättandet av direktivet ansågs det inte nödvändigt att utlänningslagen utökas med en särskild bestämmelse om vägran att förnya flyktingstatus, eftersom bestämmelserna om upphörande och återkallande av flyktingstatus i Finland också omfattade de situationer där fortsatt flyktingstatus skulle förvägras. Bestämmelserna i punkt 4–6 i artikel 14 som gällde återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus, vilka motsvarar samma punkter i det gällande skyddsgrundsdirektivet, konstaterades vara villkorliga till sin utformning och det föreslogs inga ändringar i utlänningslagen med anledning av dem. I propositionen ingick inget förslag om att punkt 1 led d i artikel 17, som gäller uteslutning från alternativt skydd ("undantag" i den svenska

versionen av direktivet), tas in i utlänningslagen. Det konstaterades att denna uteslutningsgrund inte ingår i artikel 12 i direktivet, som gäller förvägrande av flyktingstatus. Det faktum att uteslutningsgrunderna är mer omfattande när det gäller alternativt skydd än när det gäller flyktingstatus ansågs tvivelaktigt med hänsyn till skyddsaspekten och dessutom oändamålsenligt. I fråga om artikel 17.3 konstaterades det att bestämmelsen inte är bindande för medlemsstaterna och att punkten inte medför något behov av lagändringar. Eftersom det var fråga om personer i behov av internationellt skydd och som troligtvis inte kunde avlägsnas ur landet på grund av förbudet mot återsändning, ansåg man i propositionen att det inte fanns skäl att utöka lagen med fler uteslutningsgrunder än de som anges i artikel 17.1.

Det har gått nästan 10 år sedan det nuvarande skyddsgrundsdirektivet sattes i kraft nationellt. Under denna tid har omvärlden förändrats avsevärt med avseende på internationellt skydd. Inom hela EU-området ökade antalet asylansökningar betydligt 2015–2016 och har efter en nedgångsperiod fortsatt att öka under perioden 2020–2022.¹ Under 2023 inkom mer än 1,1 miljoner asylansökningar inom EU, vilket utgjorde en ökning på 18 procent jämfört med 2022.² Artikel 14.4 och 14.5 i skyddsgrundsdirektivet, vilka gör det möjligt att återkalla och vägra flyktingstatus av säkerhetsskäl, har införts i nästan alla andra medlemsstater. Enligt ingressen till skyddsgrundsdirektivet är huvudsyftet med direktivet dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Tillnärmningen av reglerna om erkännande och innebörd av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande bör bidra till att begränsa sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna för personer som ansöker om internationellt skydd när sådana förflyttningar endast motiveras av skillnader i de rättsliga ramarna. Detta beaktat kan det konstateras att förslaget att ändra utlänningslagen på det sätt som skyddsgrundsdirektivet tillåter till att bättre stämma överens med de andra medlemsstaternas nationella bestämmelser bidrar till skyddsgrundsdirektivets syften.

För att det ska vara möjligt att återkalla, upphäva eller utesluta från flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och vägra flyktingstatus på grundval av alla de kriterier som är tillåtna enligt artiklarna 12, 14, 17 och 19 i skyddsgrundsdirektivet samt förkorta uppehållstillstånd beviljade på grund av internationellt skydd till den minimilängd som direktivet tillåter måste utlänningslagen ändras.

3.2 Upphållstillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd

Bestämmelser om det första uppehållstillståndets längd finns i 53 § i utlänningslagen. Enligt 7 mom. beviljas uppehållstillstånd som grundar sig på flyktingskap eller alternativt skydd för fyra år.

I fråga om längden på det första uppehållstillståndet på grund av internationellt skydd konstateras det i den regeringsproposition som gäller det nationella sättandet i kraft av det tidigare skyddsgrundsdirektivet att flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande ska vara så likartade som möjligt och därför är det befogat

att bestämmelsen om det första uppehållstillståndets längd ska vara enhetlig för båda

¹ [Statistik från Eurostat över asylansökningar i EU](#)

² [Europeiska Unionens asylbyrå \(den 28 februari 2024\)](#)

skyddskategoriernas del. I fråga om fortsatt uppehållstillstånd föreskrevs inga särskilda begränsningar av giltighetstiden när tillståndet beviljas på grund av internationellt skydd.

Det internationella skyddssystemet är till för dem som är i behov av skydd; när behovet upphör ska skyddet kunna upphävas. Med beaktande av skillnaderna mellan flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande och de olika villkoren för tillerkännande av dessa är det motiverat att lagstiftningen ändras så att uppehållstillståndet på grund av status som alternativt skyddsbehövande är kortare. Värt att beakta är också läget i övriga EU-länder, i vilka uppehållstillståndet för flyktingar och uppehållstillståndet för personer som får alternativt skydd i de flesta fall har olika giltighetstid. Läget i övriga EU-länder beskrivs närmare i avsnitt 6.2.

3.3 Uteslutning

Enligt 87 § 2 mom. i utlänningslagen ska asyl förvägras en utlänning som har begått eller som av grundad anledning misstänks ha begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott, annat grovt brott utanför Finland än ett politiskt brott innan han eller hon kom som flykting till Finland, eller en gärning som strider mot Förenta Nationernas syften och principer.

Enligt 88 § ska uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd förvägras en utlänning om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har gjort sig skyldig till ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott, ett grovt brott, eller en gärning som strider mot Förenta Nationernas syften och principer.

Utlänningslagen innehåller inga bestämmelser om att uteslutning ska tillämpas också på dem som anstiftar till brott eller gärningar eller på något annat sätt deltar i utförandet av dem, så som anges i skyddsgrundsdirektivet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis kan också anstiftan och medhjälp leda till uteslutande (till exempel HFD 2021:5). Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR:s (nedan *UNHCR*) tolkningsriktlinjer för uteslutningsklausuler måste det ges bevis på personligt ansvar i förhållande till ett brott som avses i artikel 1 F i flyktingkonventionen för att uteslutning ska vara motiverad. Generellt sett är personligt ansvar en följd av att en person gör sig skyldig eller i betydande grad bidrar till en brottslig gärning med vetskap om att gärningen eller försummelsen bidrar till en gärning som ligger till grund för uteslutning. Personen behöver inte fysiskt ha begått gärningen i fråga. Anstiftan och medhjälp samt deltagande som medgärningsman kan räcka till för att uteslutning ska kunna tillämpas.³ Det föreslås att lagstiftningen förtydligas till denna del så att den motsvarar tillämpningspraxis.

Enligt 89 § i utlänningslagen ska en utlänning som vistas i Finland och som inte beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd därför att utlänningen gjort sig skyldig till eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon gjort sig skyldig till en gärning som avses i 87 § 2 mom. eller 88 § 2 mom. beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om utlänningen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet.

Bestämmelserna i utlänningslagen tillåter inte att en person utesluts från alternativt skydd på den grunden att det finns grundad anledning att anta att personen utgör en samhällsfara i Finland eller en fara för landets säkerhet. För närvarande tillåter inte utlänningslagen uteslutning av en

³ [UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#), punkt 18.

person från internationellt skydd på den grunden att personen har lämnat sitt ursprungsland endast för att undgå påföljder för brott. Det är nödvändigt att ovannämnda grund tas med i grunderna för uteslutning för att förhindra att asylsystemet missbrukas och används med det enda syftet att fly undan rättsligt ansvar. Utlänningslagen tillåter inte heller uteslutning i situationer där gärningarna har begåtts efter det att personen har beviljats internationellt skydd. Det föreslås att bestämmelserna utvidgas till att omfatta gärningar som begåtts efter det att en person beviljats internationellt skydd, så som avses i skyddsgrundsdirektivet. Enligt UNHCR:s tolkningsriktlinjer för uteslutningsklausuler grundar sig användningen av sådana klausuler på att vissa gärningar betraktas som så allvarliga att gärningsmännen inte förtjänar internationellt skydd. Syftet med klausulerna är att säkerställa att sådana personer inte missbrukar asylsystemet för att undgå juridiskt ansvar för sina gärningar. I tolkningsriktlinjerna fastställs det att om en flykting begår gärningar som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 F a eller artikel 1 F c i flyktingkonventionen, leder detta till att uteslutningsklausulerna tillämpas och personens flyktingstatus upphävs, förutsatt att alla villkor för tillämpning av klausulerna uppfylls.⁴ Mot bakgrund av det som anförts ovan är det också i fall där en person redan beviljats flyktingstatus motiverat att anse att personen inte förtjänar internationellt skydd om villkoren i uteslutningsklausulerna uppfylls. Det är också motiverat att grunderna till uteslutning från status som alternativt skyddsbehövande utökas till att omfatta samhällsfara eller fara för den nationella säkerheten, så att internationellt skydd kan vägras en person vars handlande varit ämnat att försvaga Finlands nationella säkerhet. Att utöka ovannämnda grunder för uteslutning i nationell lagstiftning enligt vad skyddsgrundsdirektivet tillåter förutsätter att utlänningslagen ses över.

3.4 Bestämmelser om upphörande och återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

Utlänningslagens 107 § innehåller bestämmelser om upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. En persons flyktingstatus upphör om han eller hon av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare, efter att ha förlorat sitt medborgarskap återfår det av egen fri vilja, förvärvar medborgarskap i en annan stat och kan få den statens skydd, av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse, eller inte längre är i behov av skydd, eftersom de förhållanden som rådde när han eller hon blev flykting har upphört att råda.

En persons status som alternativt skyddsbehövande upphör, om de förhållanden som beslutet att bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs. Den förändring av förhållandena som avses ovan ska vara väsentlig och varaktig.

De ovannämnda villkoren för när flyktingstatus upphör bygger direkt på artikel 1 C i flyktingkonventionen. I fråga om status som alternativt skyddsbehövande anges villkoren för upphörande i skyddsgrundsdirektivet. När internationellt skydd upphör är det fråga om situationer där de omständigheter som upphörandet grundar sig på har inträffat efter det att skyddet beviljades. Det kan vara fråga om den berörda personens eget handlande, till exempel det att han eller hon åter tyr sig till medborgarskapslandets skydd, eller om en allmän förändring i förhållandena i hemlandet vilka, med tillbörlig hänsyn till den berördas personliga situation, innebär att han eller hon inte längre är i behov av skydd.

⁴ [UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#), punkterna 2 och 6.

Bestämmelser om återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande finns i 108 § i utlänningslagen. Ovan avsedd status ska återkallas, om sökanden när han eller hon har sökt internationellt skydd medvetet har lämnat oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet, sökanden när han eller hon har sökt internationellt skydd har hemlighållit omständigheter som skulle ha påverkat beslutet, eller sökanden borde ha förvägrats asyl med stöd av 87 § 2–4 mom. eller uppehållstillstånd med stöd av 88 § 2 mom.

När flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande återkallas är det så som ovan anges fråga om situationer där sökanden från början inte hade beviljats internationellt skydd, om ärendets alla omständigheter hade varit kända.

Gällande lag tillåter inte att grunderna för uteslutning tillämpas i situationer där den gärning som ligger till grund för uteslutning har begåtts efter det att personen beviljades internationellt skydd. De ovan återgivna bestämmelserna i artikel 14.4–14.6 i skyddsgrundsdirektivet har inte tagits in i utlänningslagen, liksom inte heller bestämmelserna i artikel 17.1 d eller artikel 17.3. Att ta in dem kräver att lagen ändras. När uteslutning tillämpas efter det att internationellt skydd beviljats är det inte fråga om en situation där skyddet från första början inte borde ha beviljats, utan i detta fall är det fråga om att skyddet upphävs. För att garantera den inre säkerheten är det viktigt att flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande upphävs när den person som beviljats skydd utgör en fara för den nationella säkerheten eller för samhället. Enligt gällande lag har det till exempel inte varit möjligt att upphäva det internationella skydd som beviljats s.k. utländska stridande på den grunden att de anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Om en sådan person har beviljats internationellt skydd och uppehållstillstånd i Finland, har personen kunnat välja att återvända till Finland. Enligt de föreslagna nya grunderna för upphävande kan det internationella skyddet tas upp till prövning och eventuellt upphävas, om utlänningslagen anses utgöra en fara för den nationella säkerheten. Det är motiverat att flyktingstatus ska kunna vägras i situationer där den nationella säkerheten är i fara också därför att redan beviljad flyktingstatus kan upphävas på motsvarande grunder.

Migrationsverket har ett särskilt team för ärenden som gäller upphävande och återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande samt eventuella därmed sammanhängande ärenden om utvisningsprövning (på finska ibland *lapeka-tiimi*, där kortformen *lapeka* är bildad av finskans *lakkauttaminen-peruuttaminen-karkottaminen*). När verket får kännedom om något som kan utgöra en grund för upphävande eller återkallande öppnas ett prövningsärende i det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden. Ärendehanteringssystemet styr ärendet till teamets arbetskö. Teamet utreder ärendet närmare och beslutar om det finns skäl att upphäva eller återkalla det internationella skyddet. Enligt utlänningslagens 107 § 4 mom. och 108 § 2 mom. krävs en individuell utredning vid bedömning av om internationellt skydd ska upphävas eller återkallas. I förarbetena till utlänningslagen nämns att när upphävande eller återkallande av internationellt skydd provas ska den berörda personen höras genom förrättande av en i 97 § avsedd asylutredning. I enlighet med etablerad praxis vid Migrationsverket har hörandet också skett skriftligen. Enligt förfarandedirektivet ska personen ges möjlighet att ge sitt svar skriftligen eller i en personlig intervju. Enligt skyddsgrundsdirektivet ska det bevisas i varje fall för sig att behovet av internationellt skydd har upphört. Flyktingkonventionens och skyddsgrundsdirektivet bestämmelser om upphävande eller återkallande av internationellt skydd är av förpliktande karaktär. Om kriterierna för upphävande eller återkallande uppfylls måste det internationella skyddet upphävas eller återkallas. Det vore motiverat att detta anges tydligare i utlänningslagen.

I utlänningslagen utgör brott eller äventyrande av den nationella säkerheten inte i sig grunder för upphävande eller återkallande av internationellt skydd. Migrationsverket kan dock för närvarande ta en tredjelandsmedborgares flyktingstatus eller status som alternativt

skyddsbehövande upp till prövning om polisen yrkar på utvisning på grund av att personen gjort sig skyldig till brott. Prövning kan också inledas på verkets initiativ, om till exempel en ansökan om fortsatt tillstånd leder till upptäckten att sökanden har gjort sig skyldig till brott. Förfarandet har också använts i fall där en person har inlett eller misstänks inleda verksamhet i Finland som äventyrar den nationella säkerheten, och man därför framställer yrkan på att personen ska avlägsnas ur landet. Av Skyddspolisen får Migrationsverket utlåtanden i vilka verket informeras om omständigheter som gäller utlännningar och som har relevans för den nationella säkerheten. Skyddspolisen har dock gett ytterst få utlåtanden i ärenden som gäller internationellt skydd, eftersom det hittills inte har varit möjligt att upphäva eller vägra internationellt skydd på den grunden att utlännningen äventyrar den nationella säkerheten.

I ovannämnda fall undersöker Migrationsverket om det finns grunder enligt 107 eller 108 § i utlänningslagen för att upphäva eller återkalla det internationella skyddet. I samband med sådan prövning av internationellt skydd görs också en utvisningsprövning, om i 149 § avsedda grunder för utvisning föreligger i ärendet. När utvisning prövas ska en helhetsbedömning göras enligt 146 § i utlänningslagen. Likaså ska förbudet mot tillbakasändning enligt 147 § i den lagen beaktas i detta skede. Enligt 149 § 3 mom. i utlänningslagen får en flykting utvisas i de fall som avses i 1 mom. 2–4 punkten i den paragrafen. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne. I fall där en persons internationella skyddsstatus inte har kunnat upphävas eller återkallas har man i praktiken ansett att personen inte kan sändas tillbaka till sitt hemland eller permanenta bosättningsland.

3.5 Beviljande av fortsatt tillstånd och tillståndets längd

Fortsatt tillstånd på grund av internationellt skydd beviljas enligt 54 § 2 mom. i utlänningslagen, om det inte på basis av de omständigheter som framkommit förefaller uppenbart att de villkor på grundval av vilka det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls. Enligt utlänningslagens 55 § 1 mom. beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för högst fyra år. I praktiken, om det i ärendet inte har framkommit skäl för en tidigarelagd granskning av förutsättningarna för vistelse i landet, till exempel därför att utlännningen gjort sig skyldig till brott, beviljas fortsatt tillstånd på grund av flyktingskap eller alternativt skydd för närvarande för fyra år när villkoren enligt 54 § 2 mom. uppfylls.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet föreslås det att en förlängning av tillstånd beviljade på grund av internationellt skydd ska förutsätta en bedömning av behovet av fortsatt internationellt skydd. I utlänningslagens 107 och 108 § beskrivs de situationer där internationellt skydd kan upphävas eller återkallas. När det prövas ansökningar om fortsatt tillstånd gör Migrationsverket redan i nuläget en bedömning mot 107 och 108 § för att se om det på basis av de omständigheter som framkommit i ärendet förefaller uppenbart att de villkor på grundval av vilka flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande beviljades inte längre uppfylls. Omständigheter som enligt Migrationsverkets tillämpningspraxis ska beaktas är bl.a. att personen har rest till eller vistats i medborgarskapsstaten, skaffat pass i den nya medborgarskapsstaten eller fått nytt medborgarskap, att det skett väsentliga och varaktiga förändringar i de omständigheter som legat till grund för det internationella skyddet eller att det finns en misstanke om att personen sannolikt har lämnat oriktiga upplysningar som har relevans för beviljandet av internationellt skydd eller hemlighållit en omständighet som påverkar beslutet. Om status som alternativt skyddsbehövande har grundat sig på 88 § 1 mom. 3 punkten i utlänningslagen, är situationen enligt den aktuella landinformationen för det område där sökandens har sitt hem en omständighet som vid behandlingen av det fortsatta tillståndet kontrolleras särskilt noga. I vissa länders fall fästs dessutom särskild uppmärksamhet vid

Migrationsverkets anvisningar om situationen i området ur ett perspektiv av alternativt skydd. Om grunder för att upphäva eller återkalla internationellt skydd konstateras, hänvisas ansökan till Migrationsverkets ovannämnda team som specialiserar sig på prövning av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Utlänningen ska underrättas skriftligen om att det internationella skyddet tagits upp till prövning och ges tillfälle att bli hörd i ärendet. Innan det meddelar sitt beslut ska Migrationsverket höra personen skriftligen eller i en personlig intervju.

Det internationella skyddssystemet har i syfte att erbjuda skydd till dem som behöver det. Även UNHCR har i sin handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning konstaterat att upphörandeklausulerna i artikel 1 C i flyktingkonventionen grundar sig på uppfattningen att internationellt skydd inte bör ges under längre tid än vad som är nödvändigt eller berättigat. Samtidigt anser UNHCR att tillerkänd flyktingstatus kvarstår så länge ingen av upphörandeklausulerna blir tillämplig. Flyktingstatus bör enligt UNHCR inte ständigt granskas mot bakgrund av tillfälliga förändringar.⁵ Det är viktigt att skyddet riktas till dem som de facto behöver det. Ordalydelsen i 54 § 2 mom. som gäller beviljande av fortsatt tillstånd på grundval av internationellt skydd, ”om det inte på basis av de omständigheter som framkommit förefaller uppenbart att de villkor [...] inte längre uppfylls”, anses inte vara tillräcklig för att uppnå detta syfte. Bestämmelsens ordalydelse bör preciseras så att grunderna för upphävande och återkallande beaktas i tillräcklig grad när ansökningar om fortsatt tillstånd avgörs, så att uppehållstillstånd inte beviljas om det internationella skyddet upphävs eller återkallas. En sådan precisering av grunderna för beviljande av fortsatt tillstånd inverkar inte på kravet att en sådan förändring av förhållandena som avses till exempel i 107 § 1 mom. 5 punkten ska vara väsentlig och varaktig på i 3 mom. avsett sätt. Det är alltså inte meningen att internationellt skydd ska tas upp till prövning och upphävas endast på basis av tillfälliga och obetydliga ändringar. Syftet med ändringen är att åstadkomma en förbättring i det avseendet att internationellt skydd beviljas den tid det finns behov av det.

3.6 Återkallande av uppehållstillstånd

Bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd finns i 58 § i utlänningslagen. Enligt 4 mom. kan ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd eller ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas, om vid ansökan om uppehållstillstånd medvetet har lämnats oriktiga upplysningar om sökandens identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet, eller om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får återkallas också, om tillståndet grundar sig på vistelse på basis av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och denna status har återkallats med stöd av 108 § 1 mom. Enligt 5 mom. får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd återkallas, om de villkor på grundval av vilka tillståndet beviljades inte längre uppfylls.

3.7 Utvisning, meddelande av inreseförbud och förbud mot tillbakasändning

Bestämmelser om utvisning av flyktingar finns i 149 § 3 mom. i utlänningslagen. Enligt det momentet får en flykting utvisas i de fall som avses i 149 § 1 mom. 2–4 punkten, dock får en flykting inte utvisas till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne. Enligt bestämmelserna i 149 § 1 mom. 2–4 punkten i utlänningslagen får en utlänning utvisas ur landet om han eller hon

⁵ [UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), punkterna 111 och 112.

konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott, han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller om han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten.

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse ansett att artikel 21.2 b i skyddsgrundsdirektivet inte har införlivats korrekt i finsk lagstiftning genom 149 § 1, 2 och 3 mom. i utlänningslagen. I den finska utlänningslagen specificeras inte att flyktingen ska ha dömts genom lagakraftvunnen dom och lagen innehåller inte heller någon hänvisning till direktivets krav på "synnerligen allvarligt brott", utan en utvisning är möjlig endast på basis av den maximala längden på det fängelsestraff som eventuellt följer av brottet. Europeiska unionens domstol har slagit fast att en person inte kan anses ha begått ett allvarligt brott enbart på grundval av den påföljd som föreskrivs för brottet i medlemsstatens lagstiftning. Kommissionen har ansett att detsamma gäller för "synnerligen allvarligt brott". Enligt utlänningslagen är utvisning också möjlig enbart på grund av upprepade brott. I sin dom i mål C-402/22, som beskrivs mer ingående nedan, har Europeiska unionens domstol konstaterat att allvarsgraden "synnerligen allvarligt brott" inte kan uppnås genom en kumulering av separata brott, varav inget i sig självt utgör ett synnerligen allvarligt brott. Vidare har kommissionen ansett att utvisningsgrunden i 149 § 1 mom. 3 punkten i utlänningslagen ("genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet") självständigt betraktad kan motsvara begreppet "samhällsfara", men att den ensam inte utgör en tillräcklig grund för utvisning enligt artikel 21.2 b i direktivet. Kommissionen påpekar att det enligt led b krävs att flyktingen utgör en samhällsfara därför att han eller hon har begått ett synnerligen allvarligt brott. Kommissionen har också påmint om att principen om non-refoulement i artikel 21.1 i skyddsgrundsdirektivet inte har begränsats till att gälla endast flyktingens ursprungsland eller tidigare bosättningsland.

Med anledning av överträdelseförfarandet inlett av Europeiska kommissionen måste utlänningslagen ändras så att bestämmelsen om utvisning av flyktingar i 149 § 3 mom. motsvarar de villkor som ställs i artikel 21.2 b i skyddsgrundsdirektivet.

Bestämmelser om meddelande av inreseförbud finns i 150 § i utlänningslagen. Inreseförbud meddelas, om inte något annat följer av 146 §, när det inte med stöd av 147 a § 2 mom. i utlänningslagen fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningsen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. Enligt 147 a § 2 mom. i utlänningslagen fastställs ingen tidsfrist för frivillig återresa bland annat om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Utlänningslagens 146 § innehåller en bestämmelse om att när meddelande av inreseförbud provas ska hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Om ett eventuellt inreseförbud baserar sig på utlänningsens brottsliga verksamhet ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

I enlighet med det som anges ovan meddelas inreseförbud för närvarande i situationer där personen i fråga anses utgöra en fara för allmän ordning eller säkerhet, om inte något annat följer av en helhetsbedömning enligt utlänningslagen. Enligt den proposition som innehöll förslag om ändring av utlänningslagen på basis av direktivet om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (RP 208/2010 rd) ska begreppet allmän ordning eller säkerhet ges samma innebörd som i utlänningslagens övriga bestämmelser som gäller förutsättningarna för inresa och vistelse i

landet. Enligt regeringens proposition med förslag till utlänningslag (RP 28/2003 rd) hänförs till allmän ordning och säkerhet all sådan verksamhet som strävar efter att garantera samhällsmedborgarna en trygg och trivsamt livs- och närmiljö, bekämpa och utreda brott såväl rättskränkningar som att förebygga och eliminera störningar.

Utlänningslagens 147 § gäller förbud mot tillbakasändning. Enligt den paragrafen får ingen avvisas, utvisas eller till följd av nekad inresa sändas tillbaka till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Även grundlagens 9 § 4 mom. innehåller en bestämmelse enligt vilken en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbud mot tillbakasändning, non-refoulement, ingår också i internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland, såsom i artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, nedan *Europakonventionen*.

Inrikesministeriet har den 28 september 2023 tillsatt ett projekt för ändring av utlänningslagens bestämmelser om tagande i förvar och inreseförbud (SM043:00/2023). I projektet utreds och bereds de ändringar i utlänningslagen som regeringsprogrammet förutsätter och genom vilka bland annat bestämmelserna om inreseförbud revideras. Dessutom går projektet igenom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och utreder om direktivet innehåller sådana bestämmelser som ännu inte har tagits in i Finlands nationella lagstiftning. Avsikten är att regeringens proposition överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2024.

3.8 Statistik

År	Personer som fått internationellt skydd (ej tillf. skydd)	Beslut i ärenden om upphävande eller återkallande ⁶
2019	3 281	963
2020	2 484	619
2021	3 013	702
2022	2 783	739
2023	2 713	713

Källa: Migrationsverket

Antalet personer som får internationellt skydd har varierat från år till år och legat mellan cirka 2 500 och 3 300. Mellan cirka 620 och 960 beslut om prövning av internationellt skydd har meddelats årligen, vilket utgör cirka 23–29 procent av det årliga antalet personer som fått internationell skydd. Siffrorna ovan bör läsas med beaktande av att statistiken över personer som fått internationellt skydd omfattar personer som beviljats sådant skydd på basis av antingen asylansökan eller uttagning av kvotflyktingar. Den omfattar inte personer som beviljats internationellt skydd förenat med ett tillstånd på grund av familjeband. Dessa personer har dock meddelats beslut om prövning av internationellt skydd vilka ingår i nämnda siffror.

⁶Ärenden som gäller upphävande eller återkallande av internationell skyddsstatus

År	Positivt asylbeslut	Positivt beslut om alternativt skydd	Besvär över positivt beslut om alternativt skydd
2019	2 073	452	46
2020	1 500	252	12
2021	1 752	167	8
2022	1 367	130	5
2023	1 281	89	6

Källa: Migrationsverket

I tabellen anges antalen positiva beslut om asyl och alternativt skydd som meddelats 2019–2023 på basis av asylansökningar, samt antalet positiva beslut om alternativt skydd som har överklagats i förvaltningsdomstol. Endast en liten del av de positiva besluten om alternativt skydd har överklagats.

År	Skyddsstatus upphävts	Skyddsstatus återkallats	Skyddsstatus ej upphävts	Skyddsstatus ej återkallats	Avskrivna ärenden
2019	370	10	172	16	395
2020	215	3	110	17	274
2021	161	6	137	13	385
2022	125	4	126	10	474
2023	126	8	88	12	479

Källa: Migrationsverket

I tabellen anges det årliga antalet meddelade beslut efter prövning av internationellt skydd. Beroende på året har skyddet upphävts eller återkallats i 17–39 procent av besluten/fallen. Andelen beslut om avskrivet ärende har varierat mellan 41 och 67 procent av det totala antalet meddelade beslut. Dessa är fall där en s.k. förhandsprövning gjorts. Om man i den inte har funnit förutsättningar för att ärendet ska hänskjutas till det egentliga förfarandet för upphävande eller återkallande av internationell skyddsstatus har beslut fattats att avskriva prövningen av upphävandet eller återkallandet.

År	Beslut att inte utvisa
2019	97
2020	76
2021	67
2022	74

År	Beslut att inte utvisa
2023	76

Källa: Migrationsverket

I tabellen ovan anges antalet beslut att inte utvisa en utlänning som tidigare fått ett positivt asylbeslut. Dessa utvisningsprövningar har inletts på grund av brott. Tabellen innehåller endast ett beslut per person. Det är alltså möjligt att en person har meddelats flera beslut varav endast det senaste är upptaget i tabellen. Av statistiken framgår det inte om en person som varit föremål för utvisningsprövning i det skedet har åtnjutit internationellt skydd eller inte, så det är möjligt att skyddet har prövats och upphävts eller återkallats i ett tidigare skede. Statistiken omfattar endast personer som beviljats internationellt skydd genom asylförfarande. Den omfattar inte de personer som fått skydd som kvotflyktingar eller i samband med uppehållstillstånd beviljat på grund av familjeband. Av statistiken framgår inte heller vilka slags brott personerna har begått och om brotten kan anses vara "grova" eller "allvarliga" respektive "synnerligen grova" eller "synnerligen allvarliga" enligt villkoret för upphävande av internationellt skydd. I direktivet används begreppet "synnerligen allvarligt brott".

3.9 Internationella förpliktelser och central rättspraxis

3.9.1 Internationella förpliktelser

I artikel 1 i flyktingkonventionen definieras vem som kan betraktas som flykting. I artikel 1 C uppräknas de situationer i vilka en person upphör att vara flykting och i artikel 1 D–1 F de situationer i vilka en person inte omfattas av konventionen. Enligt artikel 33.1 i konventionen får en flykting inte utvisas eller avvisas till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. Enligt artikel 33.2 kan denna bestämmelse dock inte åberopas av en flykting vilken det föreligger skäligen anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han eller hon uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han eller hon genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

Enligt artikel 3 i Europakonventionen (FördrS 18/1990) får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens, och offentliga myndigheter får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling. Enligt artikel 18 i stadgan ska rätten till asyl garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med Europeiska gemenskapens grundfördrag. Enligt artikel 19.2 i stadgan får ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

I artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) föreskrivs det att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

3.9.2 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol

C-402/22 (dom av den 6 juli 2023, ECLI:EU:C:2023:543)

Målet gällde en begäran om förhandsavgörande lämnad av Nederländerna i fråga om artikel 14.4 b i skyddsgrundsdirektivet. Det domstolen i synnerhet ombads yttra sig om var följande: när rör det sig om ett "synnerligen allvarligt" brott i den mening som avses i ovannämnda led, är kriterierna för "allvarligt brott" i artikel 17.1 b i skyddsgrundsdirektivet relevanta vid bedömningen av huruvida det rör sig om ett "synnerligen allvarligt brott", ska artikel 14.4 b i skyddsgrundsdirektivet tolkas så, att det är visat att det föreligger en samhällsfara redan genom att den utlänning som tillerkänts flyktingstatus har dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en lagakraftvunnen dom och, om enbart en lagakraftvunnen dom inte räcker, måste medlemsstaten visa att utlänningen sedan den fällande domen meddelades fortsätter att utgöra en samhällsfara?

Domstolen ansåg att ett brott som med hänsyn till dess specifika inslag uppvisar en exceptionellt hög allvarsgrad utgör ett "synnerligen allvarligt brott" i den mening som avses i denna bestämmelse, såvitt det tillhör de brott som mest allvarligt undergräver det berörda samhällets rättsordning. Vid bedömningen av huruvida ett brott för vilket en tredjelandsmedborgare har dömts genom lagakraftvunnen dom uppvisar denna allvarsgrad ska hänsyn bland annat tas till såväl den föreskrivna som den utdömda påföljden för detta brott, brottets natur, eventuella försvårande eller förmildrande omständigheter, huruvida uppsåt förelåg, arten och omfattningen av de skador som brottet orsakat liksom det förfarande som tillämpas för att beivra brottet. Det kan inte anses fastställt att en tredjelandsmedborgare utgör en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig blott av den anledningen att vederbörande genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att den behöriga myndigheten har visat att det är fastställt att det hot som den berörda tredjelandsmedborgaren utgör mot ett grundläggande samhällsintresse i den medlemsstat där han eller hon befinner sig är verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt och att återkallandet av vederbörandes flyktingstatus utgör en åtgärd som står i proportion till detta hot.

I sitt avgörande framhöll domstolen att bestämmelsen utgör ett undantag från regeln i artikel 13 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting. Bestämmelsen ska därför tolkas restriktivt. I fråga om när ett brott är "synnerligen allvarligt" klargjorde domstolen att denna allvarsgrad inte kan uppnås genom en kumulering av separata brott, varav inget i sig självt utgör ett synnerligen allvarligt brott. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter dessutom att två olika villkor är uppfyllda, nämligen dels att den berörda tredjelandsmedborgaren genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott, dels att det har fastställts att vederbörande utgör en samhällsfara i den medlemsstat där han eller hon befinner sig. Enbart omständigheten att det ena av dessa två villkor är uppfyllt räcker inte för att fastställa att även det andra villkoret är uppfyllt. Myndigheten ska dessutom, för att avgöra huruvida vidtagandet av en åtgärd som avses i artikel 14.4 b står i proportion till faran, göra en avvägning mellan, å ena sidan, den fara som den berörda tredjelandsmedborgaren utgör för samhället i den medlemsstat där han eller hon befinner sig och, å andra sidan, de rättigheter som enligt skyddsgrundsdirektivet ska garanteras personer som uppfyller de materiella villkoren i artikel 2 d i detta direktiv.

C-369/17 (dom av den 13 september 2018, ECLI:EU:C:2018:713)

I begäran om förhandsavgörande ställdes frågan om det av uttrycket "han eller hon har förövat ett allvarligt brott" som finns i artikel 17.1 b i skyddsgrundsdirektivet följer att den lagstadgade påföljden för ett visst brott enligt rättsordningen i en viss medlemsstat ska vara det enda kriteriet för att fastställa huruvida sökanden har begått ett brott som kan medföra att vederbörande ska undantas från rätten att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

Domstolen ansåg att bestämmelsen ska tolkas så, att den utgör hinder för att en person ska kunna undantas från rätten att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande enbart med beaktande av den påföljd som föreskrivs för ett visst brott. Det ankommer på den behöriga myndigheten eller domstolen att bedöma brottets svårighetsgrad, genom att göra en fullständig prövning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Domstolen lyfte fram rapporten från Europeiska stödkontoret för asylfrågor från 2016, som innehåller rekommendationen att svårighetsgraden av ett brott ska bedömas med beaktande av en rad kriterier, bland annat gärningens art, den uppkomna skadan, under vilka former åtgärder vidtas för att beivra brottet, påföljdens art, samt frågan huruvida det aktuella brottet likaså betraktas som ett allvarligt brott av en majoritet av domstolarna.

C-391/16, C-77/17 och C-78/17 (domar av den 14 maj 2019, ECLI:EU:C:2019:403)

I de förenade målen gällde förhandsfrågorna bland annat huruvida bestämmelserna om att återkalla eller inte bevilja flyktingstatus i artikel 14.4–6 i skyddsgrundsdirektivet är förenliga med artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen och protokollet om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen, och med artikel 78.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), enligt vilken unionens gemensamma politik avseende internationellt skydd ska överensstämma med Genèvekonventionen. I målet ställdes också frågan om artikel 14.4 och 14.5 i skyddsgrundsdirektivet inför en ny uteslutningsklausul.

Domstolen konstaterade att medan artikel 33.2 i Genèvekonventionen i vissa fall berövar flyktingar principen om non-refoulement till ett land där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas, ska artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet tolkas och tillämpas med iakttagande av de rättigheter som garanteras i stadgan, särskilt i artikel 4 och artikel 19.2 i denna. Dessa bestämmelser föreskriver ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning – oberoende av den berörda personens eget uppträdande – liksom mot utvisning till en stat där det finns en allvarlig risk för att vederbörande skulle utsättas för sådan behandling. Medlemsstaterna får således inte göra undantag från principen om non-refoulement med stöd av artikel 33.2 i Genèvekonventionen om flyktingen i mottagarlandet kommer att löpa en reell risk att utsättas för behandling som är förbjuden enligt artikel 4 och artikel 19.2 i stadgan.

I fråga om artikel 14.4 och 5 i skyddsgrundsdirektivet ansåg domstolen att återkallande av flyktingstatus eller nekandet av denna status inte medför att den berörda person som uppfyller kraven i artikel 2 d i direktivet inte längre är flykting i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet och artikel 1 A i Genèvekonventionen. Om en medlemsstat med stöd av de nämnda bestämmelserna i direktivet beslutar att återkalla eller inte bevilja flyktingstatus innebär detta enligt domstolen visserligen att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer berövas denna status och inte åtnjuter alla därav följande rättigheter och förmåner som anges i kapitel VII i direktivet. Såsom uttryckligen föreskrivs i artikel 14.6 i direktivet åtnjuter emellertid dessa personer – eller fortsätter att åtnjuta – ett antal rättigheter som föreskrivs i Genèvekonventionen.

Detta bekräftar att dessa personer har eller behåller sin ställning som flykting i den mening som bland annat avses i artikel 1 A i nämnda konvention.

Domstolen konstaterade att artikel 14.4–6 i skyddsgrundsdirektivet inte kan tolkas så, att återkallande av flyktingstatus eller nekandet av denna status medför att en tredjelandsmedborgare eller statslös person som uppfyller de materiella kraven i artikel 2 d i det direktivet förlorar sin ställning som flykting, i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen, och följaktligen utesluts från det internationella skydd som enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen. Domstolen konstaterade även att tillämpningen av artikel 14.4 eller artikel 14.5 i direktivet först och främst medför att den berörda personen förlorar det uppehållstillstånd som han eller hon enligt artikel 24 i direktivet har rätt till på grund av sin flyktingstatus i den mening som avses i direktivet. En flykting som omfattas av en åtgärd som vidtas med stöd av artikel 14.4 eller artikel 14.5 i direktivet kan således, vid fastställandet av de rättigheter som tillkommer honom inom ramen för det system som inrättas genom Genèvekonventionen, anses vara en person som inte uppehåller sig lagligen eller inte längre uppehåller sig lagligen i den berörda medlemsstaten. Följaktligen, om en medlemsstat tillämpar artikel 14.4 eller 14.5 i direktivet är den endast skyldig att tilldela en flykting som befinner sig på medlemsstatens territorium de rättigheter som föreskrivs i Genèvekonventionen och till vilka det uttryckligen hänvisas i artikel 14.6 i direktivet samt de rättigheter som föreskrivs i konventionen och som inte kräver en laglig hemvist. Visserligen kan en flykting som befinner sig i någon av de situationer som avses i artikel 14.4 och artikel 14.5 i direktivet på någon annan rättslig grund få tillstånd att lagligen uppehålla sig på den berörda medlemsstatens territorium.

Domstolen fann att det vid prövning av artikel 14.4–6 i skyddsgrundsdirektivet inte hade framkommit några omständigheter som ifrågasätter giltigheten av dessa bestämmelser utifrån artikel 78.1 FEUF och artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

C-454/23

Målet, som ännu pågår vid Europeiska unionens domstol, gäller huruvida artikel 14.4 a i skyddsgrundsdirektivet, enligt vilken flyktingstatus får återkallas om det finns grundad anledning att misstänka att en person utgör en fara för den nationella säkerheten, ska tolkas på så sätt att det är tillåtet att återkalla flyktingstatus med hänsyn till flyktingens tidigare uppträdande eller till gärningar som flyktingen påstås ha begått utanför skyddslandet före sin inresa dit, vilka inte utgör sådant beteende som utgör grund för uteslutande från flyktingskap ("Undantag"). Domstolen har dessutom hänskjutits frågan hur begreppet "fara för [statens] säkerhet" ska tolkas vid tillämpning av artikel 14.4 a och huruvida den artikeln kan inbegripa en bedömning av faran med hänsyn till påstådda gärningar eller uppträdande som skett före inresan i skyddslandet.

Domstolen har ännu inte meddelat dom i ärendet.

3.9.3 Rättspraxis vid Europadomstolen

I sin dom K. I v France (nr 5560/19, 15 april 2021) konstaterade Europadomstolen att det i artikel 3 i Europakonventionen, enligt vilken ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande

behandling eller bestraffning, inte föreskrivs några undantag från skyldigheten att tillämpa artikeln, inte ens vid krig eller annat allmänt i artikel 15 avsett nödläge. Domstolen konstaterade att fördragsslutande stater med stöd av hävdvunnen internationell rätt har rätt att övervaka

utlänningars inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet. Domstolen var väl medveten om vilket omfattande hot terrorism utgör och underskattade inte betydelsen av terrorismbekämpning. Det skydd artikel 3 ger har emellertid absolut karaktär. I utvisningsfrågan ansåg domstolen att för att utvisning av en person ska anses stå i strid med Europakonventionen, även när denna person anses utgöra ett hot för den nationella säkerheten i den fördragsslutande staten, måste det ges vägande skäl att anta att den berörda personen i den mottagande staten löper verklig fara att utsättas för sådan behandling som förbjuds i artikel 3. Domstolen betonade dessutom att det konventionen skyddar inte är rätten till asyl i sig, utan den skyddar de rättigheter som fastställs i dess bestämmelser, framför allt rättigheterna i artikel 3. I detta avseende ingår principen om non-refoulement enligt Genèvekonventionen i artikel 3. Domstolen hänvisade till sin egen rättspraxis och konstaterade att vid bedömning av den risk som en person löper vid utvisning måste särskilt personens flyktingskap tas i beaktande. I det aktuella fallet observerade domstolen också att enbart hävande av flyktingstatus inte innebar att personen fortfarande inte var flykting.

4 Målsättning

Genom propositionen införs de skärpningar som är möjliga enligt skyddsgrundsdirektivet, i överensstämmelse med regeringsprogrammet, vilka är till stöd för regeringens mål att skärpa asylpolitiken. Syftet med propositionen är att göra det möjligt att regelbundet bedöma behovet av internationellt skydd och upptäcka fall där detta behov inte längre finns. Målbilden är att man oftare ska kunna granska vistelsen i landet för personer som utgör ett hot för den nationella säkerheten eller för allmän ordning och säkerhet, och avlägsna personer för vilka kriterierna uppfylls ur landet. Målet är att ett agerande som utgör ett säkerhetshot ska inverka på personens skyddsstatus och uppehållsrätt i Finland. Syftet med ändringarna är att i större omfattning kunna återkalla internationell skyddsstatus som beviljats personer som inte längre är i behov av internationellt skydd eller som på grund av sitt eget agerande inte kan anses förtjäna det skyddet.

5 Förslagen och deras konsekvenser

5.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att uppehållstillstånd förkortas till att gälla en tid som motsvarar de minimitider som anges i skyddsgrundsdirektivet. Det första uppehållstillståndet på grund av flyktingskap ska enligt förslaget beviljas för tre år i stället för nuvarande fyra år, och uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd för ett år i stället för nuvarande fyra år. Fortsatt uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd ska beviljas för två år i stället för nuvarande fyra år. I skyddsgrundsdirektivet föreskrivs ingen minimigiltighet för fortsatt tillstånd som beviljas på grund av flyktingskap. För detta tillstånd föreslås dock giltighetstiden förkortas från nuvarande fyra till tre år. Tack vare ändringarna kan den bedömning av behovet av internationellt skydd som är en förutsättning för fortsatt tillstånd göras oftare, i enlighet med föresatsen i regeringsprogrammet. Också själva förutsättningarna för beviljande av fortsatt tillstånd ska enligt förslaget skärpas och förtydligas.

I propositionen föreslås sådana skärpningar med avseende på det internationella skyddet som är möjliga enligt skyddsgrundsdirektivet. Kriterierna för uteslutning utökas till att även omfatta dels anstiftan och annat deltagande i brott eller gärningar, dels gärningar som begåtts efter det att personen beviljades internationell skyddsstatus. När det gäller alternativt skydd utökas grunderna för uteslutning till att omfatta samhällsfara och fara för den nationella säkerheten. I fråga om alternativt skydd föreslås en ytterligare sådan grund vara att personen har lämnat ursprungslandet enbart för att undgå brottspåföljder, förutsatt att personen kunde dömas till fängelsestraff om han eller hon hade begått brottet i Finland. Skyddsgrundsdirektivet tillåter att

denna grund används, men bestämmelsen i fråga har inte tvingande karaktär. Vidare föreslås det utifrån vad skyddsgrundsdirektivet tillåter att nya grunder införs för upphävande av flyktingstatus när det finns grundad anledning att anta att en flykting utgör en fara för den nationella säkerheten eller en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott. Flyktingstatus kan också vägras i ovannämnda situationer om sådan status ännu inte har beviljats. I propositionen föreslås en ny grund för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd i situationer där internationell skyddsstatus upphävs eller återkallas eller flyktingstatus vägras, men där flyktingen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Ett tillfälligt uppehållstillstånd tryggar de minimirättigheter som skyddsgrundsdirektivet föreskriver för en person som vistas i Finland, i situationer där flyktingstatus upphävs eller vägras på ovannämnda nya grunder.

Till följd av det överträdelseförfarande som kommissionen inlett innehåller propositionen även förslag på att utlänningslagens bestämmelser om utvisning av flyktingar ändras.

5.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt propositionen ska det första uppehållstillståndet på grund av flyktingskap förkortas till tre år och det första uppehållstillståndet på grund av alternativt skydd till ett år. Också fortsatta tillstånd förkortas till tre år för personer med flyktingstatus och till två år för personer med status som alternativt skyddsbehövande. Personer som får internationellt skydd ska enligt propositionen ansöka om fortsatt tillstånd oftare, vilket innebär att antalet ansökningar om fortsatt tillstånd som Migrationsverkets handlägger ökar. Detta innebär kostnader, både på grund av den ökade volymen och med beaktande av att ansökan om fortsatt tillstånd på grund av internationellt skydd är avgiftsfri. Förslaget att förkorta uppehållstillstånden för anknytningspersoner som får internationellt skydd medför att också familjemedlemmarnas uppehållstillstånd blir kortare, så förslaget medför även fler sådana tillståndsansökningar. Ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlem är avgiftsbelagd. För personer som får internationellt skydd krävs för närvarande fyra års vistelse i Finland från och med inresedagen för ansökan om permanent uppehållstillstånd. Enligt regeringsprogrammet kommer förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd att skärpas i fråga om boendetid, språkkunskaper, sysselsättning och oförvitlighet. Skärpningarna medför sannolikt att ansökningarna om fortsatt tillstånd ökar i antal, vilket i sin tur ökar handläggningskostnaderna.

För Migrationsverket bedöms förkortningen av giltighetstiden för tillstånd som grundar sig på internationellt skydd och den noggrannare omprövningen av det skyddet medföra en extra kostnad på tre miljoner euro per år. För närvarande kan ansökan om fortsatt tillstånd på grund av internationellt skydd kan endast lämnas in i pappersform. Kostnadsalkylen beaktar utvecklandet av systemet Enter Finland i syfte att skapa en elektronisk blankett. Blanketten bedöms göra kontrollarbetet snabbare och möjliggöra vissa automatiska kontroller. Med beaktande av de kortare tillstånden och den noggrannare omprövningen av skyddet har det föreslagits att personalresurserna ska ökas med 43 årsverken per år de två första åren och därefter med 51 årsverken per år. I enlighet med regeringsprogrammet har Migrationsverkets omkostnader utökats med tre miljoner euro i den reviderade planen för de offentliga finanserna 2024–2027 och i budgeten för 2024. Anslaget har som delsyfte att främja elektronisk behandling av ansökningar, vilket på längre sikt bedöms effektivisera behandlingsarbetet. Med beaktande av detta behöver anslagen ses över senare, när man vet vilken inverkan har varit av utvecklingen av den elektroniska behandlingen.

Den föreslagna utökningen av grunderna för uteslutning från internationellt skydd bedöms inte ha några betydande kostnadseffekter för Migrationsverket. Såsom det redogörs för i avsnitt 3.4 är det redan i nuläget möjligt att ta upp internationellt skydd till prövning på grundval av att personen gjort sig skyldig till brott eller utgör ett hot för den nationella säkerheten. Inte heller utökningen av kriterierna för att vägra internationellt skydd bedöms medföra några betydande kostnader för Migrationsverket. De föreslagna grunderna har däremot kostnadseffekter för Skyddspolisens, den instans som avger utlåtanden som gäller nationell säkerhet. Skyddspolisens har bedömt att en utökning av grunderna medför ett behov av personaltillskott. Eftersom det enligt utlänningslagen inte har varit möjligt att upphäva eller vägra internationell skyddsstatus på den grunden att en utlänning utgör en fara för den nationella säkerheten, har Skyddspolisens gett ytterst få utlåtanden i ärenden som gäller internationellt skydd. Skyddspolisens har uppskattat att det årliga antalet utlåtanden kommer att tredubblas. Ett utlåtande är i regel förenat med en besvärprocess där ärendet behandlas, med förfrågningar som gäller Skyddspolisens utlåtandehandlingar och med förvaltningsbeslut som gäller förfrågningarna, vilka även de ofta är förenade med en besvärprocess. Skyddspolisens har bedömt att de föreslagna ändringarna tillsammans med andra bestämmelser som är under översyn medför att personalbehovet ökar med 12 årsverken och att Skyddspolisens behöver tilläggsfinansiering på cirka 1,1 miljoner euro per år. I planen för de offentliga finanserna 2024–2027 har det inte reserverats sådana anslag som Skyddspolisens behöver enligt ovan. Ett eventuellt behov av tilläggsanslag bedöms i samband med beredningen av den andra tilläggsbudgeten för 2024.

5.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Den föreslagna förkortningen av uppehållstillståndens giltighetstid kommer att avsevärt öka antalet ansökningar om fortsatt tillstånd som inkommer till Migrationsverket. Förslaget på noggrannare granskning av behovet av internationellt skydd medför långsammare processer för fortsatt tillstånd, och dessutom bedöms antalet prövningsärenden som gäller internationellt skydd öka. I enlighet med vad som anges i avsnitt 3.8 har årligen ca 2800–3500 personer beviljats internationellt skydd. I cirka 600–960 fall har skyddet varit föremål för prövning. En betydande del av besluten om prövning av internationell skyddsstatus är beslut efter s.k. förhandsprövning där man har kommit fram till att det inte finns förutsättningar för en egentlig prövningsprocess med de uppgifter som finns till hands. När det behandlar en ansökan om fortsatt tillstånd beaktar Migrationsverket redan i nuläget vissa omständigheter som indicier på basis av vilka ärendet ska hänskjutas till en prövning av det internationella skyddet. I och med de ändringar som nu föreslås beträffande fortsatt tillstånd bör man i beslutsprocessen i högre grad fästa uppmärksamhet vid förutsättningarna och fördjupa sig i situationen för den person som får internationellt skydd. En striktare granskning av förutsättningarna för fortsatt tillstånd bedöms leda till ett större antal behandlade fall, vilket i sin tur kan antas öka antalet fall där det internationella skyddet upphävs eller återkallas och personen utvisas.

För Migrationsverket bedöms den föreslagna kortare giltighetstiden för tillstånd som grundar sig på internationellt skydd och den noggrannare omprövningen av skyddet medföra ett behov av extra personalresurser enligt vad som anges i avsnitt 5.2.1. Utvecklandet av systemet Enter Finland bedöms göra kontrollarbetet snabbare och möjliggöra vissa automatiska kontroller. Med beaktande av de olika giltighetstiderna enligt förslaget beroende på uppehållstillstånd är det möjligt att positiva beslut om alternativt skydd överklagas i större utsträckning än tidigare. Så som anges i avsnitt 3.8 är det i nuläget rätt få positiva beslut om alternativt skydd som överklagas. Under de senaste åren har status som alternativt skyddsbehövande dock beviljats i betydligt färre fall jämfört med flyktingstatus. Mot bakgrund av denna statistik och räknat enligt antalet beslut meddelade under de senaste åren kan den föreslagna förkortningen av uppehållstillstånden beräknas öka antalet besvär över asylbeslut som anförs hos förvaltningsdomstolarna med högst 100–150 per år.

Genom de föreslagna ändringarna införs nya grunder för upphävande av internationell skyddsstatus och vägran av flyktingstatus, och tillämpningsområdet för uteslutning utökas. Med beaktande av att det redan i nuläget är möjligt att ta internationell skyddsstatus upp till prövning när det är fråga om utlänningar som gjort sig skyldiga till allvarliga brott, antingen på framställning om utvisning gjord av polisen eller på Migrationsverkets eget initiativ, är bedömningen att dessa ändringar inte medför någon betydande ökning av antalet prövningsärenden som gäller internationellt skydd. Däremot beräknas utökningen av grunderna för upphävande och återkallande av skyddsstatus bidra till att besvärprocesserna blir fler, med beaktande av att skyddet hittills inte har kunnat upphävas eller återkallas i motsvarande fall. I avsnitt 3.8 anges antalet fall där en person vars asylansökan bifallits senare har fått ett beslut enligt vilket han eller hon inte utvisas, då utvisningsärendet har inletts på grund av brott. Antalet sådana fall har varit mindre än 100 per år. Av detta går det dock inte att härleda några exakta siffror på i hur många fall det hade varit möjligt att upphäva det internationella skyddet på de nya grunderna.

De nya grunderna för vägran av flyktingstatus, upphävande eller återkallande av internationellt skydd och uteslutande från status som alternativt skyddsbehövande bedöms inte ha någon betydande inverkan på polisens verksamhet när det gäller att avlägsna personer ur landet. Såsom det konstateras i avsnitt 3.4 är det redan möjligt att behandla motsvarande fall med stöd av gällande lag. Oberoende av om det internationella skyddet upphävs, återkallas eller vägras föreligger hinder för återsändande eller avlägsnande ur landet i situationer där utlänningen enligt bestämmelserna om förbud mot tillbakasändning anses löpa fara i sitt hemland. Så som beskrivs i avsnitt 5.2.1 bedöms ändringarna medföra behovet att öka Skyddspolisens personalresurser, eftersom nya grunder för återkallande och vägran av internationellt skydd införs som hänför sig till den nationella säkerheten. Om ändringarna antas kan det bli angeläget att intensifiera samarbetet mellan myndigheterna för att säkerställa det informationsutbyte som behövs.

Utökningen av tillämpningsområdet för uteslutning och de nya grunderna för upphävande av internationellt skydd och vägran av flyktingstatus bedöms medföra fler besvärprocesser som gäller Migrationsverkets beslut hos förvaltningsdomstolarna. En sak att beakta är dock att de grunder som förutsätter brottslig verksamhet enligt övergångsbestämmelserna blir tillämpliga endast i fråga om brott som begåtts efter att lagen trätt i kraft. Om man dessutom beaktar att de fall som gäller flyktingstatus förutsätter en lagakraftvunnen dom, kommer det att dröja innan konsekvenserna blir synliga hos förvaltningsdomstolarna. Så som nämns ovan har färre än 100 brottsbaserade utvisningsärenden som slutat med att utlänningen inte utvisas varit under behandling årligen. Dock uppfyller knappast alla de fallen definitionen av synnerligen grovt brott när det varit fråga om flyktingstatus eller grovt brott när det varit fråga om status som alternativt skyddsbehövande. När det gäller de grunder som hänför sig till den nationella säkerheten är antalet fall i väsentlig grad beroende av antalet utlåtanden givna av Skyddspolisens. I fråga om dessa grunder bör man också beakta att de muntliga behandlingar som i allmänhet hålls gör anspråk på förvaltningsdomstolarnas resurser. En ökning av antalet besvär ökar också behovet av rättshjälp och tolkning.

Den föreslagna ändringen av 149 § 3 mom. i utlänningslagen till att motsvara den exakta lydelsen i artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet så som Europeiska kommissionen förutsätter bedöms inte ha några betydande konsekvenser. Bestämmelsen har i praktiken haft föga tillämpning, såsom beskrivs ovan i avsnittet Bedömning av nuläget.

5.2.3 Övriga samhälleliga konsekvenser

5.2.3.1 Konsekvenser för asylsökande och personer som får internationellt skydd

Förslaget att alla uppehållstillstånd beviljade på grund av internationellt skydd ska förkortas har direkta konsekvenser för personer som får internationellt skydd. För personer som får alternativt skydd innebär det att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd måste göras klart tidigare och oftare. För personer som beviljas flyktingstatus förkortas giltighetstiden för det första tillståndet och för fortsatt tillstånd med ett år. Upphållstillståndet blir kortare även för personer som Finland tar emot inom ramen för sin flyktingkvot. Det är gratis att ansöka om fortsatt tillstånd, så de ekonomiska konsekvenserna av ändringen för personer som får internationellt skydd är obetydliga. Förkortningen av tillståndets giltighet inverkar inte heller på skyddets omfattning eller art. Fortsatt tillstånd beviljas fortsättningsvis, om behovet av internationellt skydd fortsätter. En kortare giltighetstid för de första tillståndet och för fortsatt tillstånd inverkar också på hur långa uppehållstillstånd eventuella familjemedlemmar kan beviljas. Enligt utlänningslagen kan giltighetstiden för uppehållstillstånd beviljat på grund av familjeband inte vara längre än giltighetstiden för det uppehållstillstånd för en familjemedlem som ligger till grund för beviljandet av uppehållstillståndet.

Genom propositionen utökas möjligheterna att upphäva och återkalla flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande, låta bli att bevilja flyktingstatus och tillämpa uteslutningsklausuler. I de flesta fall har gällande lagstiftning redan tillåtit att en status baserad på internationellt skydd tas upp till prövning. En sådan status har dock inte kunnat upphävas enbart på grundval av nationell säkerhet, eller i fråga om flyktingstatus på grund av att personen gjort sig skyldig till ett särskilt grovt brott och därför utgjort en fara för samhället. Uteslutningsklausuler har inte kunnat tillämpas på grundval av gärningar som inträffat efter att skyddsstatus beviljats eller, i fråga om status som alternativt skyddsbehövande, när personen utgör en samhällsfara eller fara för den nationella säkerheten eller försöker undgå straffrättsliga påföljder för brott som begåtts före inresan i Finland. Förbudet mot tillbakasändning enligt principen om non-refoulement upprätthålls, trots de nya grunder som nu föreslås för upphävande av internationellt skydd, uteslutning från status som alternativt skyddsbehövande och förvägrande av flyktingstatus. En person kan alltså fortfarande inte utvisas till ett område där han eller hon riskerar dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet. Om en person frångått internationellt skydd men trots det inte kan utvisas till hans eller hennes hemland eller utreseland, blir det i ärendet aktuellt att pröva om utlännings tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas i enlighet med 58 § 5 mom. i utlänningslagen. I så fall beviljas personen tillfälligt uppehållstillstånd enligt vad som föreslås i denna proposition. Det att tillfälliga uppehållstillstånd beviljas för kortare tid medför att villkoren för vistelse i landet granskas oftare. Ett tillfälligt uppehållstillstånd är avgiftsbelagt, vilket medför kostnader när tillståndet måste förnyas oftare. Ett tillfälligt uppehållstillstånd ger inte heller rätt att arbeta. Om en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande upphör har personen inte längre någon direkt därpå baserad rätt att få resedokument för flykting eller främlingspass. Ändringarna påverkar inte uppehållsrätten för dem som vistas med permanent uppehållstillstånd, eftersom permanent uppehållstillstånd inte kan återkallas som en följd av att status upphör.

Enligt skyddsgrundsdirektivet har en utlännings när han eller hon vistas i Finland de rättigheter som anges i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen eller motsvarande rättigheter om flyktingstatus upphävs eller inte beviljas på grund av att personen utgör en fara för den nationella säkerheten eller har gjort sig skyldig till ett synnerligen allvarligt brott och därmed utgör en samhällsfara. Dessa rättigheter omfattar förbud mot diskriminering oberoende av ras, religion eller ursprungsland, frihet med avseende på religionsutövning och religiös

fostran, rätt att föra talan inför domstol, rättigheter som gäller utbildning, rättigheter som tillerkänns flyktingar som vistas olagligt i landet och begränsningar i fråga om utvisning och tillbakasändning.

Lagen om främjande av integration (1386/2010) tillämpas både på personer som har ett giltigt uppehållstillstånd samt, enligt med förarbetena till lagen (RP 185/2010 rd), på personer för vilka uppehållstillståndets giltighetstid har gått ut men som har en anhängig ansökan om fortsatt tillstånd eller har överklagat ett avslag på ansökan om fortsatt tillstånd. Ett uppehållstillstånd med kortare giltighetstid hindrar alltså inte att lagen tillämpas i situationer där personens uppehållstillstånd har hunnit gå ut, förutsatt att personen har ansökt om fortsatt tillstånd i tid. Det kan dock hända att kortare uppehållstillstånd och den osäkerhet detta innebär återspeglar sig i en lägre motivation att integrera sig i Finland. Forskningslitteraturen på området är motstridig. En schweizisk undersökning visade att personer med flyktningbakgrund som hade tillstånd av mer permanent natur integrerades bättre på arbetsmarknaden än personer som vistades i landet med tillfälligt uppehållstillstånd.⁷ En svensk undersökning visade däremot att när syriska flyktingar fick permanent uppehållstillstånd efter sina tidigare tidsbegränsade uppehållstillstånd, ökade arbetslösheten och inkomsterna minskade. Ett permanent uppehållstillstånd var dock i större grad förenat med studier, vilket på lång sikt kan bidra till integrationen.⁸ I fråga om dessa undersökningar bör det dock noteras att de tillfälliga tillstånden i Schweiz var förenade med vissa begränsningar som gällde arbete. I en del fall krävdes samtycke av de schweiziska myndigheterna för att personen skulle få arbeta och utlänningens lön var föremål för en särskild avgift (10 procent av lönen). I Finland har en flykting eller en person som fått alternativt skydd obegränsad rätt att arbeta också efter att uppehållstillståndet gått ut, förutsatt att han eller hon har ansökt om fortsatt tillstånd innan det föregående tillståndet gick ut. Med beaktande av detta kan man av den schweiziska undersökningen inte dra några direkta slutsatser om huruvida en förkortning av uppehållstillståndets giltighetstid försämrar integrationen på arbetsmarknaden. Enligt utlänningslagen beviljas det första tidsbegränsade uppehållstillståndet i regel för ett år. I propositionen föreslås det att uppehållstillstånd i fall som gäller alternativt skydd ska beviljas i enlighet med den regeln. Det första uppehållstillståndet på grund av flyktingstatus föreslås fortfarande vara betydligt längre än den allmänna regeln. Om en utlännings skyddsstatus upphävs eller vägras på de föreslagna nya grunder som hänför sig till säkerheten, men utlänningen inte kan avlägsnas ur landet och därför beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, ska uppehållstillståndet enligt förslaget inte innefatta rätt att arbeta. En familjemedlem kan inte heller beviljas uppehållstillstånd med stöd av det uppehållstillståndet.

5.2.3.2 Konsekvenser för barn och familjer

Enligt konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa beaktas både i ärenden som gäller enskilda barn och i ärenden som gäller grupper av barn eller barn i allmänhet.

Förslaget att uppehållstillstånd som grundar sig på internationellt skydd ska bli kortare har direkta konsekvenser för sådana minderåriga medsökande och sådana minderåriga ensamkommande asylsökande som får internationellt skydd. Migrationsverkets statistik visar att till exempel år 2023 gällde 446 av 1281 bifallande asylbeslut minderåriga. Av 89 positiva beslut om alternativt skydd gällde 14 minderåriga. Även tidigare år har minderåriga meddelats

⁷ [Bertrand, A-L 2019. Refugees' trajectories in Switzerland: Impact of residence permits on labour market integration.](#)

⁸ [Jutvik, K. & Robinson D. 2020. Permanent or temporary settlement? A study on the short-term effects of residence status on refugees' labour market participation.](#)

betydligt fler positiva beslut om asyl än beslut om alternativt skydd.⁹ Såsom det anges ovan har antalet positiva asylbeslut överlag varit betydligt större än antalet positiva beslut som gäller alternativt skydd. Med beaktande av dessa omständigheter hänför sig konsekvenserna för barn i huvudsak till förslaget att förkorta uppehållstillståndet på grund av flyktingstatus med ett år. Upphållstillståndet förkortas också för barn som fått tillståndet på grundval av familjeåterförening, om anknytningspersonens uppehållstillstånd grundar sig på internationellt skydd. Upphållstillståndet på grund av familjeband är avgiftsbelagt, så en förkortning av anknytningspersonens uppehållstillstånd höjer kostnaderna för familjens ansökningar om uppehållstillstånd. Konsekvenserna är därför större för familjemedlemmar till personer som får alternativt skydd än för familjemedlemmar till flyktingar.

Man kan anta att kortare uppehållstillstånd och kortare intervall för ansökningar om fortsatt tillstånd påverkar motivationen att integrera sig. I en svensk enkätundersökning fann man att de tidsbegränsade uppehållstillstånden vållade stor oro hos unga som kommit ensamma som minderåriga och hos minderåriga som sökt internationellt skydd tillsammans med sina familjer. Oron berodde dels på rädslan för utvisning, dels på att de svarande upplevde att de inte kunde planera sin framtid i Sverige.¹⁰ I undersökningen deltog också andra unga än sådana som fått uppehållstillstånd på grund av asyl eller alternativt skydd, bland annat ensamkommande minderåriga som fått avslag på sin asylansökan men beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. De ändringar som nu föreslås syftar inte till att ändra typen av uppehållstillstånd för personer som får internationellt skydd, endast dess giltighetstid. Även om kriterierna för beviljande av fortsatt uppehållstillstånd ändras beviljas fortsatt tillstånd fortsättningsvis om utlänningen har behov av internationellt skydd och det inte finns grunder att upphäva eller återkalla det internationella skyddet. Lagen om främjande av integration tillämpas på personer, också minderåriga, vars uppehållstillstånd har upphört att gälla men som har ansökt om fortsatt tillstånd.

Av alla straff utdömdes endast en liten andel till unga under 18 år¹¹. Därför bedöms det att minderåriga utlänningar i mycket lite utsträckning påverkas direkt av de föreslagna nya grunderna för upphävande och återkallande av internationellt skydd vilka hänför sig till brott och nationell säkerhet, för vägran av flyktingstatus och för uteslutande från status som alternativt skyddsbehövande. De ovannämnda nya grunderna kan emellertid ha indirekta konsekvenser för minderåriga utlänningar. I en situation där anknytningspersonens internationella skydd upphävs och denna person beviljas tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet, är det inte möjligt för familjemedlemmar att ansöka om ett nytt fortsatt tillstånd på grund av familjeband. Enligt 112 § 2 mom. i utlänningslagen beviljas familjemedlemmar uppehållstillstånd endast om det tillfälliga uppehållstillståndet har beviljats med stöd av tillfälligt skydd. Familjemedlemmar kan dock om de så önskar ansöka om ett nytt fortsatt tillstånd på annan grund. Om en person har fått sitt senaste uppehållstillstånd som familjemedlem till en person som fått internationellt skydd men det inte längre finns förutsättningar att bevilja tillstånd är det etablerad tillämpningspraxis hos Migrationsverket att på tjänstens vägnar undersöka om uppehållstillstånd kan beviljas på andra grunder (annan anhörig, nära band, individuell mänsklig orsak, internationellt skydd, hinder för avlägsnande ur

⁹ statistik.migri.fi

¹⁰ [Lind, J, Hansen Ch & Khoury, N 2023. The Impact of Temporary Residence Permits on Young Refugees' Abilities to Build a Life in Sweden.](#)

¹¹ År 2022 utdömdes 7,3 procent av alla straff till personer i åldern 15–17 år. Källa: [Statistikcentralen, statistiken över åtalade, dömda och straff.](#)

landet). För minderåriga och andra familjemedlemmar som vistas i Finland är det enligt förslaget alltså möjligt att ansöka om uppehållstillstånd på någon annan grund.

En viktig omständighet är att i beslutsprocesser som gäller ett barn som är yngre än 18 år ska enligt 6 § 1 mom. i utlänningslagen särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa.

Om anknytningspersonens uppehållstillstånd blir kortare kan familjer som ansöker om familjeåterförening påverkas. Till denna del bedöms konsekvenserna vara större för personer som får alternativt skydd. Kortare uppehållstillstånd kan innebära att en anknytningsperson har sin ansökan om uppehållstillstånd anhängig samtidigt med en familjemedlem som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband.

5.2.3.3 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt propositionen ska behovet av internationellt skydd och därmed också uppehållsrätten i Finland vara föremål för en mer frekvent granskning när det gäller utlänningar som får internationellt skydd. Skyddet kan dock endast på i lag föreskrivna grunder upphävas eller återkallas. För att internationellt skydd ska kunna upphävas eller återkallas krävs det dessutom att utläningen underrättas om att skyddet tas upp till prövning och att han eller hon ges möjlighet att framlägga en motivering till varför det internationella skydd har eller hon åtnjuter bör upprätthållas. Flyktingkonventionen tar inte direkt ställning till frågan om flyktingstatus får återkallas på grund av äventyrande av den nationella säkerheten eller brottslig verksamhet som förövats efter beviljandet av flyktingstatus. Enligt artikel 32.1 i konventionen får en flykting som lagligen befinner sig inom en stat endast utvisas av skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning. Enligt artikel 33.1 får en flykting inte utvisas eller avvisas till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. Enligt artikel 33.2 kan dock förbudet inte återopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land. Flyktingkonventionen tillåter alltså i dessa fall till och med undantag från principen om non-refoulement.

För en utlännings är det möjligt att hans eller hennes internationella skyddsstatus upphävs, återkallas eller att uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd i fortsättningen vägras på grund av brott eller fara för den nationella säkerheten. Dock, så som EU-domstolen påpekar i en av de domar som behandlas i avsnitt 3.9.2, innebär det att flyktingstatus upphävs på de nya grunder som nu föreslås inte att personen inte alltså ska betraktas som flykting, om han eller hon uppfyller definitionen av flykting. Även Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett att Europakonventionen inte skyddar rätten till asyl i sig, utan att skyddet gäller endast de rättigheter som fastställs i konventionen, i synnerhet rättigheterna enligt artikel 3 med avseende på förbudet mot tortyr. Om man bedömer att en utlännings inom sitt bosättningsområde alltså löper risk för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet, kan han eller hon enligt 147 § i utlänningslagen inte utvisas till ett sådant område. Enligt propositionen ska en person som alltså anses löpa fara i sitt hemland beviljas ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd.

5.2.3.4 Konsekvenser för säkerheten

Förslagen är till stöd för de mål i regeringsprogrammet som gäller främjande av den inre säkerheten i samhället och den nationella säkerheten. Även om en utlännings vars internationella

skyddsstatus upphör eller återkallas, som förvägras flyktingstatus eller som förvägras uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd på grund av omständigheter som hänför sig till säkerheten inte kan avlägsnas ur landet i samband med beslutsfattandet, görs det genom en ny grund för att bevilja tillfälligt fortsatt tillstånd för ett år i sänder möjligt att oftare granska hindren för avlägsnande ur landet och möjligt att fatta ett eventuellt utvisningsbeslut, om förbudet mot tillbakasändning inte längre utgör ett hinder för utvisningen. Enligt förslaget är det också möjligt att upphäva s.k. utländska stridandes internationella skyddsstatus på den grunden att personen i fråga anses utgöra en fara för den nationella säkerheten.

6 Alternativa handlingsvägar

6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Föresatsen i regeringsprogrammet att införa de skärpningar som tillåts i skyddsgrundsdirektivet förutsätter att lagstiftningen ändras. Under beredningen av propositionen studerades möjligheten att personer vars flyktingstatus upphör eller som förvägras flyktingstatus ska få ett nytt kontinuerligt uppehållstillstånd som gäller i ett års tid i de fall där principen om non-refoulement innebär att personen inte får avlägsnas ur landet. Ett tillfälligt uppehållstillstånd ansågs dock i tillräcklig utsträckning garantera de minimirättigheter som skyddsgrundsdirektivet föreskriver för personer som vistas i Finland.

6.2 Metoder som planeras eller redan tillämpas i andra medlemsstater

Enligt Sveriges utlänningslagstiftning beviljas uppehållstillstånd som flykting för tre år och uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande för tretton månader. En utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon till exempel utgör en fara för rikets säkerhet. En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten. Om sådana omständigheter föreligger kan redan tillerkänd flyktingstatus återkallas.

I Danmark kan en flyktings uppehållstillstånd förlängas med två år åt gången. Som flykting behöver man inte ansöka om fortsatt uppehållstillstånd själv, utan när uppehållstillståndet går ut undersöker de danska migrationsmyndigheterna automatiskt om tillståndet kan förlängas. Om de omständigheter som ledde till uppehållstillstånd har upphört kan förlängning av tillståndet förvägras. Migrationsmyndigheterna kan också återkalla eller låta bli att förnya en flyktings uppehållstillstånd om flyktingen reser till sitt hemland. Ett fortsatt tillstånd beviljas i regel för två år åt gången.

I Norge gäller uppehållstillstånd beviljat på grund av flyktingstatus i fem år. Enligt norsk utlänningslagstiftning erkänns en utlänning inte som flykting om han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott och på den grunden utgör en fara för det norska samhället. Om personen redan har fått uppehållstillstånd som flykting kan tillståndet återkallas. En utlänning erkänns inte heller som flykting när det finns grunder för utvisning med hänsyn till grundläggande nationella intressen eller om utlännings lämnade hemlandet endast för att undgå straffpåföljder för en eller flera gärningar som kunde ha blivit bestraffade med fängelse om gärningarna hade begåtts i Norge. Om en person inte har några andra skäl att uppehålla sig i Norge än flyktingstatus, kan han eller hon beviljas tillfälligt uppehållstillstånd tills det inte längre finns något hinder för avlägsnande ur landet.

I Tyskland beviljas en person i allmänhet tillfälligt uppehållstillstånd om principen om non-refoulement förbjuder utvisning. Tillfälligt uppehållstillstånd beviljas dock inte om det finns vägande skäl att misstänka att utlänningen har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott, begått ett grovt brott, gjort sig skyldig till en gärning som strider mot Förenta nationernas syften och principer eller om det finns grundad anledning att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Förbundsrepubliken Tysklands säkerhet. Utvisningen avbryts dock så länge den är omöjlig.

Skyddsgrundsdirektivet fastställer minimilängden på uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande; medlemsstaterna har också möjlighet att bevilja längre uppehållstillstånd. Enligt en undersökning publicerad av Europeiska kommissionen 2019 hade 15 av de 17 medlemsstater som lämnat uppgifter¹² beviljat flyktingar och personer med status som alternativt skyddsbehövande ett uppehållstillstånd med avvikande giltighetstid. I Finland, Grekland, Italien och Nederländerna hade tillstånden samma giltighetstid. Sex medlemsstater¹³ lämnade inga uppgifter om uppehållstillståndens längd. Fem av de medlemsstater som lämnade uppgifter¹⁴ beviljade uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus i enlighet med den minimilängd som tillåts i skyddsgrundsdirektivet. Åtta av de medlemsstater som svarade¹⁵ beviljade uppehållstillstånd på grund av status som alternativt skyddsbehövande i enlighet med minimilängden i skyddsgrundsdirektivet.¹⁶

Största delen av EU-medlemsstaterna har införlivat artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet i sin nationella lagstiftning. Artikel 14.4 gäller återkallande, upphävande eller vägran att förnya flyktingstatus, när det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Enligt undersökningen publicerad av Europeiska kommissionen har endast Finland, Polen och Slovakien låtit bli att införliva artikel 14.4. Åtminstone fyra medlemsstater (Grekland, Finland, Polen och Slovakien) har låtit bli att införliva artikel 14.5, enligt vilken medlemsstaterna i de situationer som beskrivs i punkt 4 får besluta att inte bevilja status för en flykting om ett sådant beslut ännu inte har fattats.¹⁷

7 Remissvar

Det utkast till regeringsproposition som bereddes vid inrikesministeriets migrationsavdelning sändes den 20 februari 2024 på remiss till följande instanser: polisavdelningen, räddningsavdelningen och enheten för nationell säkerhet vid inrikesministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Gränsbevakningsväsendet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens

¹² Österrike, Belgien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Frankrike, Kroatien, Ungern, Lettland, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien

¹³ Bulgarien, Tjeckien (när det gäller flyktingstatus), Ungern, Irland, Litauen, Malta, Sverige, Storbritannien

¹⁴ Cypern, Tyskland, Estland, Grekland, Rumänien

¹⁵ Österrike, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Estland, Frankrike, Lettland, Slovakien

¹⁶ [European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Evaluation of the application of the recast Qualification Directive \(2011/95/EU\) – Final report.](#)

¹⁷ [European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Evaluation of the application of the recast Qualification Directive \(2011/95/EU\) – Final report.](#)

justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen, Europeiska institutet för kriminalpolitik,

verksam i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI), Amnesty International, Flyktingrådgivningen rf, Rädda Barnen rf, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNDP:s nordiska kontor, Människorättscentret och Unicef. Remissvar inkom från alla utom inrikesministeriets polisavdelning, Gränsbevakningsväsendet, justitiekanslern i statsrådet, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksam i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI), Rädda barnen rf och Människorättscentret. Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning meddelade att de inte har något att yttra i ärendet. Dessutom yttrade sig Kyrkostyrelsen, Domstolsverket, Migrationsinstitutet, och Centralförbundet för barnskydd rf om propositionen. Sammanlagt inkom 28 utlåtanden.

Utlåtandena innehöll vitt skilda synpunkter. Säkerhetsmyndigheterna ansåg att de föreslagna ändringarna är väl värda att stödja, särskilt med tanke på den nationella säkerheten. Många andra aktörer, bl.a. aktörer inom organisationsfältet samt barnombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen, lyfte fram en bristfällig konsekvensbedömning i synnerhet i fråga om integration och barnets bästa. Olika myndigheter, såsom förvaltningsdomstolarna, lyfte fram behovet av en bättre bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Många remissinstanser ansåg att det med beaktande av andra pågående lagprojekt bör göras en helhetsbedömning av konsekvenserna av alla föreslagna och planerade ändringar. Alla utlåtanden innehöll inte tydliga ställningstaganden med avseende på de föreslagna ändringarna, men i regel motsatte sig civilsamhällesorganisationerna dem. Särskild kritik riktades dels mot förslaget att förkorta uppehållstillståndens giltighetstid, dels mot förslaget att tillstånd på grund av flyktingskap och tillstånd på grund av status som alternativt skyddsbehövande ska ha olika giltighetstid. I en del av utlåtandena kritiserades också de nya grunder som föreslås för förvägran, upphörande och återkallande av internationell skyddsstatus, även om de nya grunderna också understöddes av polismyndigheterna och Migrationsverket. Organisationerna understödde den lagändring som föranleds av överträdelseförfarandet. I flera utlåtanden ansågs det viktigt att säkerställa att förbudet mot tillbakasändning inte överträds på grund av de nya ändringarna. Den korta remisstiden kritiserades i en del utlåtanden.

Motiveringen till regeringspropositionen kompletterades utifrån remissvaren, särskilt i fråga om konsekvensbedömningen och lagstiftningsordningen. I fråga om konsekvensbedömningen preciserades särskilt bedömningen av konsekvenserna för barnets bästa, integrationen och myndigheternas verksamhet. När det gäller lagstiftningsordningen kompletterades motiveringen särskilt i fråga om 2 § 3 mom., 10 § och 22 § i grundlagen. Statistikuppgifterna kompletterades och vissa felaktiga uppgifter rättades till. Specialmotiveringen kompletterades i synnerhet i fråga om förvägran och upphörande av internationell skyddsstatus.

Av de föreslagna bestämmelserna preciserades ordalydelsen i 88 § 4 mom. och 89 § 2 mom. Övergångsbestämmelsen i propositionen ändrades så att den också gäller 87 § 6 mom. 2 punkten och 88 § 4 mom.

8 Specialmotivering

53 §. *Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd.* Det föreslås att 7 mom. ändras så att uppehållstillstånd som grundar sig på flyktingskap beviljas för tre år i enlighet med minimikraven i skyddsgrundsdirektivet. Det föreslås att den del som gäller uppehållstillstånd som beviljas på grund av alternativt skydd slopas, eftersom uppehållstillstånd i fortsättningen beviljas för ett år med stöd av huvudregeln i 1 mom.

54 §. *Beviljande av fortsatt tillstånd.* Det föreslås att 2 mom. ändras så att beviljande av fortsatt tillstånd på grund av internationellt skydd förutsätter en noggrannare bedömning av förutsättningarna än för närvarande. Vid bedömningen av om förutsättningarna på basis av vilka utlännningen beviljades det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet föreligger, ska det utredas om det finns grunder för att skyddsstatusen ska upphöra med stöd av 107 § eller att den ska återkallas med stöd av 108 § i utlänningslagen. Vid bedömningen ska beaktas till exempel resor till den stat personen är medborgare, utfärdande av den statens pass till personen, förvärv av nytt medborgarskap, flyttning till den stat personen är medborgare samt väsentliga och varaktiga förändringar i de omständigheter som legat till grund för den internationella skyddsstatusen. Vidare ska beaktas lämnande av eventuella felaktiga fakta eller utelämnande av fakta som är av betydelse med tanke på skyddsstatusen, förekomsten av uteslutningsgrunder samt i fråga om den som beviljats flyktningstatus huruvida personen har gjort sig skyldig till synnerligen grova brott och därför äventyrar säkerheten i samhället samt en misstanke om att den nationella säkerheten äventyras. Om status som alternativt skyddsbehövande har beviljats med stöd av 88 § 1 mom. 3 punkten, ska särskild uppmärksamhet fästas vid förändringar i säkerhetssituationen i hemlandet eller området, till exempel med hjälp av Migrationsverkets landsspecifika tillämpningsanvisningar. Förteckningen är inte avsedd att vara uttömmande.

55 §. *Det fortsatta tillståndets längd.* Det föreslås att 1 mom. ändras så att det fortsatta tillstånd som beviljas på grund av flyktingskap är tre år och det fortsatta tillstånd som beviljas på grund av alternativt skydd två år i enlighet med kravet på minimilängd i skyddsgrundsdirektivet.

87 §. *Asyl.* Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. med stöd av vilket asyl förvägras i situationer där en utlänning har anstiftat eller på något annat sätt deltagit i utförandet av brott eller gärningar som nämns i 2 mom. En förutsättning för uteslutningen är att personen är personligen ansvarig för en gärning som avses i 2 mom. Ansvaret kan uppkomma för medhjälp eller anstiftan till en sådan gärning, om verksamheten har utövats eller försummelsen har gjorts med vetskap om att den bidrar till genomförandet av den nämnda verksamheten.

Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 6 mom. där det föreskrivs att en utlänning förvägras asyl, om det finns grundad anledning att anta att utlännningen utgör en fara för Finlands nationella säkerhet eller när han eller hon anses utgöra en samhällsfara efter att ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott för vilket domen har vunnit laga kraft. Det är inte fråga om en utvidgning av uteslutningsgrunderna enligt 1 F i flyktningkonventionen, utan om en situation där det är möjligt enligt artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet att inte bevilja flyktningstatus. Europeiska unionens domstol har i sin dom i mål C-391/16 ansett att den omständigheten att en utlänning befinner sig i en sådan situation som avses i artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet inte innebär att utlännningen inte uppfyller villkoren för att betraktas som flyktning på det sätt som avses i artikel 1 A i flyktningkonventionen. Erkännandet av flyktningstatus är i enlighet med skäl 21 i skyddsgrundsdirektivet en fastställelse av redan existerande rättigheter. Domstolen konstaterade i den nämnda domen att en vägran att bevilja flyktningstatus i synnerhet medför att den berörda personen berövas det uppehållstillstånd som artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet kopplar till flyktningstatusen i den mening som avses i direktivet. Enligt 3 § 1 mom. 14 punkten i utlänningslagen avses med asyl uppehållstillstånd som beviljas

flyktingar vid asylförfarande. Med beaktande av de nämnda omständigheterna förvägras uppehållstillstånd, även om utlänningen anses uppfylla de materiella förutsättningarna för att betraktas som flykting, om flyktingstatus förvägras på de grunder som nämns i punkterna.

Enligt 1 punkten i momentet ska asyl förvägras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen utgör en fara för Finlands nationella säkerhet. Bedömningen av om en person utgör en fara för den nationella säkerheten ska alltid grunda sig på prövning från fall till fall. Vad gäller begreppet "nationell säkerhet" framgår det av Europeiska unionens domstols praxis att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (till exempel domen i ärende C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, punkt 88 och där angivna hänvisningar till rättsfall). Hot mot den nationella säkerheten, såsom till exempel terrorism, spionage och en främmande stats skadliga verksamhet, påverkar således hela det finländska samhället. Till den nationella säkerheten anknyter även hybridpåverkan och cyberhot samt skyddet av den kritiska infrastrukturen.

Enligt 2 punkten i momentet finns det två separata förutsättningar för att förvägra asyl. Utlänningen måste ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott för vilket denne har dömts och på grund av det begångna brottet anses han eller hon vara en samhällsfara. Domen för brottet ska ha vunnit laga kraft. Bedömningen av när det är fråga om ett synnerligen grovt brott och när en utlänning anses vara en samhällsfara på grund av att denne har gjort sig skyldig till brottet ska alltid grunda sig på prövning från fall till fall. Enbart på basis av brottsrubriceringen kan ett brott inte betraktas som ett synnerligen grovt brott. Europeiska unionens domstol har i sin dom i mål C-402/22 tagit ställning bland annat till när ett brott kan anses vara synnerligen allvarligt. Enligt domen ska vid fastställandet av vad som ska betraktas som ett synnerligen allvarligt brott hänsyn tas till det begångna brottets natur, samtliga omständigheter som kringgärdat förövandet av brottet, särskilt eventuella förmildrande eller försvårande omständigheter, huruvida brottet var uppsåtligt eller inte samt arten och omfattningen av de skador som orsakats av nämnda brott. Som ett synnerligen grovt brott kan betraktas endast ett sådant brott för vilket påföljden är ett särskilt strängt straff i förhållande till den straffskala som allmänt tillämpas i Finland. Flera olika brott kan inte utgöra en grund för att vägra asyl, om inget av brotten som sådant är ett synnerligen grovt brott. Domstolen konstaterade att typen av straffrättsligt förfarande också kan vara relevant, om det avspeglar den allvarsgrad som de brottsbekämpande myndigheterna har fastställt för detta brott. Bedömningskriterierna är inte uttömmande till sin natur. Hotet mot ett grundläggande samhällsintresse ska till sin natur vara verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt och förvägrandet av asyl ska utgöra en åtgärd som står i proportion till detta hot. Vid bedömningen av huruvida det föreligger fara ska samtliga omständigheter i det enskilda fallet bedömas. Enbart det faktum att utlänningen har fått en lagakraftvunnen dom för ett synnerligen grovt brott räcker inte för att visa att den fara som nämns i momentet föreligger.

88 §. Alternativt skydd. Det föreslås att en ny 4 punkt fogas till 2 mom. I punkten tas det in artikel 17.1 d i skyddsgrundsdirektivet, enligt vilken en utlänning inte betraktas som en person som kan betecknas som subsidiärt skyddsbehövande (i finsk lagstiftning används *alternativt skyddsbehövande*), om det finns synnerliga skäl för att anse att han eller hon utgör en fara för samhället eller säkerheten i medlemsstaten. Bedömningen av om en person utgör en sådan fara som avses i momentet för samhället eller den nationella säkerheten ska alltid grunda sig på prövning från fall till fall. Vad gäller begreppet "nationell säkerhet" framgår det av Europeiska unionens domstols praxis att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig

störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (till exempel domen i ärende C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, punkt 88 och där angivna hänvisningar till rättsfall). Hela det finländska samhället påverkas således av hot mot den nationella säkerheten, såsom till exempel terrorism, spionage och en främmande stats skadliga verksamhet. Till den nationella säkerheten anknyter även hybridpåverkan och cyberhot samt skyddet av den kritiska infrastrukturen. Europeiska unionens domstol har tolkat att begreppet allmän ordning förutsätter att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (till exempel domen i ärende C-601/15 PPU ECLI:EU:C:2016:84, punkt 65 och där angivna hänvisningar till rättsfall).

Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. med stöd av vilket alternativt skydd förvägras i situationer där en utlänning har anstiftat eller på något annat sätt deltagit i utförandet av brott eller gärningar som avses i 2 mom. En förutsättning för uteslutningen är att personen är personligen ansvarig för en gärning som avses i 2 mom. Ansvar kan uppkomma för medhjälp eller anstiftan till en sådan gärning, om verksamheten har utövats eller försummelsen har gjorts med vetskap om att den bidrar till genomförandet av den nämnda verksamheten.

Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. Enligt momentet förvägras alternativt skydd en person som har flytt från sitt ursprungsland för att undgå påföljder för brott som personen har begått. Tillämpningen av momentet förutsätter att orsaken till att personen lämnar ursprungslandet uteslutande är att undvika sanktioner, att gärningarna har begåtts före ankomsten till Finland och att det föreskrivna straffet i Finland, för sådana gärningar som inte omfattas av tillämpningsområdet för 2 eller 3 mom., är fängelse. I enlighet med ordalydelsen är det fråga om en alternativ uteslutningsgrund.

89 §. Beviljande av uppehållstillstånd vid tillämpning av uteslutningsklausuler. Det föreslås att paragrafen ändras så att det i 1 mom. tas in nya uteslutningsgrunder enligt 87 § 3 mom. och 88 § 3 mom. när det gäller anstiftan till eller annat deltagande i gärningar som omfattas av uteslutning. I momentet tas dessutom in uteslutningsgrunden enligt 88 § 4 mom. att förvägra uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd, om utlänningen har lämnat sitt ursprungsland endast för att undgå påföljder för brott som han eller hon begått. En ny uteslutningsgrund för status som alternativt skyddsbehövande när det gäller äventyrande av samhällets säkerhet eller den nationella säkerheten ingår i 88 § 2 mom. I momentet tas dessutom in en ny grund för förvägran av asyl.

I paragrafen föreslås ett nytt 2 mom. om situationer där en utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande upphör eller återkallas med stöd av 107 eller 108 §, men när personen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet. I en sådan situation beviljas personen ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd, om personen befinner sig i Finland utan ett giltigt uppehållstillstånd.

Paragrafens rubrik ändras så att den bättre motsvarar innehållet i paragrafen. Den nuvarande rubriken hänvisar endast till tillämpningen av uteslutningsklausuler.

107 §. Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. I paragrafens 1 mom. införs nya 6, 7 och 8 punkter. I punkterna 4 och 5 görs tekniska ändringar.

Enligt den nya 6 punkten i 1 mom. upphör flyktingstatus när en person efter att ha beviljats flyktingstatus har begått eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har begått en gärning som avses i 87 § 2 mom. 1 eller 3 punkten, eller anses i anslutning till en

sådan gärning ha anstiftat eller på något annat sätt deltagit i gärningen det sätt som avses i det nya 87 § 3 mom. Med beaktande av att sådana andra grova icke-politiska brott som avses i 87 § 2 mom. 2 punkten i utlänningslagen måste ha begåtts utanför Finland och innan personen har kommit till Finland som flykting, kan punkten inte tillämpas på en gärning som har begåtts efter att personen har beviljats flyktingstatus. Punkten baserar sig på artikel 14.3 a i skyddsgrundsdirektivet.

I den nya 1 mom. 7 punkten föreskrivs det om upphörande av flyktingstatus när det finns grundad anledning att anta att utlänningsen utgör en fara för Finlands nationella säkerhet. Punkten baserar sig på artikel 14.4 a i skyddsgrundsdirektivet. Bedömningen av huruvida en person utgör en fara för den nationella säkerheten ska alltid grunda sig på prövning från fall till fall. Hotet ska ha samband med nuet eller framtiden. Vad gäller begreppet ”nationell säkerhet” framgår det av Europeiska unionens domstols praxis att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (till exempel domen i ärende C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, punkt 88 och där angivna hänvisningar till rättsfall). Hela det finländska samhället påverkas således av hot mot den nationella säkerheten, såsom till exempel terrorism, spionage och en främmande stats skadliga verksamhet. Till den nationella säkerheten anknyter även hybridpåverkan och cyberhot samt skyddet av den kritiska infrastrukturen.

I 1 mom. 8 punkten föreskrivs det om upphörande av flyktingstatus när en utlänningsen anses utgöra en samhällsfara efter att ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott, för vilket domen har vunnit laga kraft. Det finns två separata förutsättningar för upphörandet av flyktingstatus och de ska båda uppfyllas. Flyktingen måste ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott för vilket denne har dömts och på grund av det begångna brottet anses han eller hon vara en samhällsfara. Domen för brottet ska ha vunnit laga kraft. Bedömningen av när det är fråga om ett synnerligen grovt brott och när flyktingen ska anses vara en samhällsfara på grund av att han eller hon har gjort sig skyldig till brottet ska alltid grunda sig på prövning från fall till fall. Enbart på basis av brottsrubriceringen kan ett brott inte betraktas som ett synnerligen grovt brott. Europeiska unionens domstol har i sin dom i mål C-402/22 tagit ställning bland annat till när ett brott kan anses vara synnerligen allvarligt. Enligt domen ska vid fastställandet av vad som ska betraktas som ett synnerligen allvarligt brott hänsyn tas till det begångna brottets natur, samtliga omständigheter som kringgärdat förövandet av brottet, särskilt eventuella förmildrande eller försvårande omständigheter, huruvida brottet var uppsåtligt eller inte samt arten och omfattningen av de skador som orsakats av nämnda brott. Som ett synnerligen grovt brott kan betraktas endast ett sådant brott för vilket påföljden är ett särskilt strängt straff i förhållande till den straffskala som allmänt tillämpas i Finland. Flera olika brott kan inte utgöra en grund för att statusen hävs, om inget av brotten som sådant är ett synnerligen grovt brott. Domstolen konstaterade även att typen av straffrättsligt förfarande också kan vara relevant, om det avspeglar den allvarsgrad som de brottsbekämpande myndigheterna har fastställt för detta brott. De nämnda bedömningskriterierna är inte uttömmande till sin natur. Hotet mot ett grundläggande samhällsintresse ska till sin natur vara verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt och upphörandet av flyktingstatus ska utgöra en åtgärd som står i proportion till detta hot. Vid bedömningen av huruvida det föreligger fara ska samtliga omständigheter i det enskilda fallet bedömas. Enbart det faktum att flyktingen har fått en lagakraftvunnen dom för ett synnerligen grovt brott räcker inte för att visa att den fara som nämns i momentet föreligger.

De föreslagna nya 7 och 8 punkterna baserar sig på skyddsgrundsdirektivet. I enlighet med regeringens proposition om utlänningslagen (RP 28/2003 rd, s. 195) grundar sig 107 § direkt på artikel 1 C i flyktingkonventionen. Avsikten med de nya grunder som nu införs är inte att utvidga upphörandeklausulerna (*cessation*) enligt den nämnda artikeln i flyktingkonventionen, de är uttömmande till sin karaktär. Det är fråga om den grund för återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus (*revocation, ending of or refusal to renew*) som är möjlig enligt skyddsgrundsdirektivet. Vid tillämpningen av dessa punkter tas det inte ställning till om personen fortfarande uppfyller de materiella förutsättningarna för en flykting enligt artikel 2 d i skyddsgrundsdirektivet. Definitionen av ”flykting” i artikel 1 A i flyktingkonventionen är inte beroende av att detta formellt erkänns genom att flyktingstatus beviljas. Europeiska unionens domstol har i sin dom i mål C-391/16 ansett att den omständigheten att en utlänning befinner sig i en sådan situation som avses i artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet inte innebär att utlänningslagen inte uppfyller villkoren för att betraktas som flykting på det sätt som avses i artikel 1 A i flyktingkonventionen. Erkännandet av flyktingstatus är i enlighet med skäl 21 i skyddsgrundsdirektivet en fastställelse av redan existerande rättigheter. Domstolen konstaterade i den nämnda domen att en vägran att bevilja flyktingstatus i synnerhet medför att den berörda personen berövas det uppehållstillstånd som artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet kopplar till flyktingstatusen i den mening som avses i direktivet.

Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket en persons status som alternativt skyddsbehövande upphör om det finns grundad anledning att misstänka att personen efter att ha beviljats status som alternativt skyddsbehövande har begått en gärning som avses i 88 § 2 eller 3 mom.

Enligt 58 § 5 mom. i utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls.

Ordalydelsen i paragrafens 4 mom. preciseras. Flyktingkonventionen är till sin ordalydelse ovillkorlig när det gäller upphörandeklausulerna. Också artikel 14.1 i skyddsgrundsdirektivet är förpliktande till sin ordalydelse. Enligt skyddsgrundsdirektivet ska en individuell utredning alltid göras och den inbegriper i enlighet med förfarandedirektivet att personen hörs. Statusen upphör om det efter en individuell utredning konstateras att förutsättningarna för upphävande av den internationella skyddsstatusen uppfylls.

108 §. Återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Det föreslås att 1 mom. 3 punkten i paragrafen ändras så att den upptar de nya 87 § 3 mom. och 88 § 3 och 4 mom. som gäller uteslutning. Det föreslås att 87 § 6 mom., som gäller förvägran av flyktingstatus, inte införs som en ny grund för återkallande, eftersom upphörande av flyktingstatus på de grunder som motsvarar momentet i fortsättningen är möjlig enligt 107 §.

Ordalydelsen i paragrafens 2 mom. preciseras. Skyddsgrundsdirektivet är till sin ordalydelse ovillkorligt i fråga om grunderna för återkallande. Enligt skyddsgrundsdirektivet ska en individuell utredning alltid göras och den inbegriper i enlighet med förfarandedirektivet att personen hörs. Statusen återkallas om det efter en individuell utredning konstateras att förutsättningarna för återkallande av den internationella skyddsstatusen uppfylls.

149 §. Utvisningsgrunder. Det föreslås att 3 mom. i paragrafen ändras så att ordalydelsen i momentet motsvarar artikel 21.2 a och b i skyddsgrundsdirektivet. En flykting får utvisas i det fall som avses i 1 mom. 4 punkten samt när det anses att flyktingen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott. Bedömningen av när det är fråga om ett synnerligen grovt brott och när flyktingen anses vara en samhällsfara på grund av att denne har gjort sig skyldig till brottet ska alltid grunda sig

på prövning från fall till fall. Enbart på basis av brottsrubriceringen kan ett brott inte betraktas som ett synnerligen grovt brott. Europeiska unionens domstol har i sin dom i mål C-402/22 tagit ställning bland annat till när ett brott kan anses vara synnerligen allvarligt. Enligt domen ska vid fastställandet av vad som ska betraktas som ett synnerligen allvarligt brott hänsyn tas till det begångna brottets natur, samtliga omständigheter som kringgärdat förövandet av brottet, särskilt eventuella förmildrande eller försvårande omständigheter, huruvida brottet var uppsåtligt eller inte samt arten och omfattningen av de skador som orsakats av nämnda brott. Som ett synnerligen grovt brott kan betraktas endast ett sådant brott för vilket påföljden är ett särskilt strängt straff i förhållande till den straffskala som allmänt tillämpas i Finland. Enbart ett stort antal brott kan inte leda till slutsatsen att det är fråga om ett synnerligen grovt brott, om inget av brotten som sådana är ett synnerligen grovt brott. Domstolen konstaterade även att typen av straffrättsligt förfarande också kan vara relevant, om det avspeglar den allvarsgrad som de brottsbekämpande myndigheterna har fastställt för detta brott. De nämnda bedömningskriterierna är inte uttömmande till sin natur. Flyktingen måste således ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott för vilket denne har dömts och på grund av det begångna brottet anses denne vara en samhällsfara. Hotet mot ett grundläggande samhällsintresse ska till sin natur vara verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt. Vid bedömningen av huruvida det föreligger fara ska samtliga omständigheter i det enskilda fallet bedömas. Enbart det faktum att flyktingen har fått en lagakraftvunnen dom för ett synnerligen grovt brott räcker inte för att visa att den fara som nämns i momentet föreligger.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 september 2024.

I lagen förslås en övergångsbestämmelse. I propositionen föreslås bestämmelser om förvägran av flyktingstatus och upphörande av redan beviljad status på grund av att personen har gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott och därmed utgör en samhällsfara. Det föreslås också bestämmelser om att uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd ska förvägras när en utlänning har gjort sig skyldig till ett eller flera brott och lämnat sitt ursprungsland endast för att undvika straffrättsliga påföljder. Enligt 8 § i grundlagen får för brott inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Denna princip kan anses gälla också påföljden att förlora eller förvägras internationell skyddsstatus, som föreslås i denna proposition. I övergångsbestämmelsen föreslås det att 87 § 6 mom. 2 punkten om förvägran av flyktingstatus och 107 § 1 mom. 8 punkten om upphörande av flyktingstatus inte ska tillämpas på brott som har begåtts före ikraftträdandet av denna lagändring. Flyktingstatus kan således förvägras med stöd av 87 § 6 mom. 2 punkten eller upphöra på grund av ett synnerligen grovt brott med stöd av 107 § 1 mom. 8 punkten endast om brottet i fråga har begåtts efter det att lagändringen enligt denna proposition har trätt i kraft. Vidare föreslås det att 88 § 4 mom. om förvägran av uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd ska kunna tillämpas endast på brott som har begåtts efter ikraftträdandet av lagändringen. Det föreslås också att den internationella skyddsstatusen ska upphöra, om personen efter att ha beviljats statusen gör sig skyldig till eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har gjort sig skyldig till brott som avses i 87 § 2 och 3 mom. eller i 88 § 2 och 3 mom. Den internationella skyddsstatusen kan således upphöra på dessa grunder endast om brottet i fråga har begåtts efter det att lagändringen enligt propositionen har trätt i kraft.

10 Förhållande till andra propositioner

Den skrivning i regeringsprogrammet enligt vilken statusen som skyddsbehövande upphör när behovet av skydd upphör eller om en person genom att resa på semester till sitt ursprungsland utnyttjar det skydd som statusen ger och enligt vilken hindren för informationsutbyte mellan

myndigheter undanröjs och det skapas en effektiv tillsynsmodell behandlas i samband med ett annat av inrikesministeriets lagprojekt.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De bestämmelser i grundlagen som är av betydelse med tanke på propositionen är åtminstone 2 § 3 mom., enligt vilket all utövning av offentlig makt ska bygga på lag, 6 § om jämlikhet, 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen, 9 § 4 mom., enligt vilket rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag och en utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet, 10 § om skydd för privatlivet samt 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. De nämnda punkterna i grundlagen har också samband med internationella överenskommelser som är bindande för Finland. Eftersom det är fråga om genomförande av en EU-bestämmelse, har den föreslagna nationella lagen också bedömts med hänsyn till förpliktelserna enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De viktigaste artiklarna i den föreslagna lagen är rätten till asyl (artikel 18) och förbudet mot tillbakasändning (artikel 19).

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Utgångspunkten är att den som utövar offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd). För bestämmelser i lag gäller åter det generella kravet att lagen ska vara exakt och noga avgränsad (se till exempel GrUU 10/2016 rd). Grundlagsutskottet har också i sin utlåtandepraxis påpekat att de myndigheter som tillämpar lagen, med anledning av bestämmelserna om lagbundenhet i 2 § 3 mom. i grundlagen och skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i 22 § i grundlagen, är bundna inte bara av den nationella lagstiftningen utan också av de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland (GrUU 44/2022 rd och också GrUU 37/2022 rd, stycke 26). Den föreslagna nya regleringen preciserar delvis den tidigare regleringen i enlighet med rådande tillämpnings- och rättspraxis när det gäller de föreslagna 54 § 2 mom. och 87 § 3 mom. samt 88 § 3 mom. Också 107 § 4 mom. och 108 § 2 mom. föreslås bli preciserade.

I regeringspropositionen om genomförandet av det tidigare skyddsgrundsdirektivet ansågs det viktigt att personer som beviljats flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande behandlas på samma sätt. I den ändring som nu föreslås är det skillnader i uppehållstillståndens längd beroende på om utlänningen får uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller på grund av status som alternativt skyddsbehövande. Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Genom denna allmänna jämlikhetsklausul uttrycks huvudprincipen för jämlikhet och jämställdhet. Den innehåller ett krav på lika behandling i likartade fall. Klausulen förutsätter dock inte att alla människor ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 20/2017 rd) tagit ställning till Europeiska kommissionens förslag (COM(2016) 466 final) till Europaparlamentets och rådets förordning 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 (definitionsförordningen) och i detta sammanhang bland annat yttrat sig om skillnaden i längden på uppehållstillstånd som beviljas på grund av flyktingskap och på grund av status som alternativt skyddsbehövande. I grundlagsutskottets utlåtande hänvisas det till statsrådets uppfattning som framfördes i sakkunnigutlåtandet, enligt vilken situationen för en person som fått alternativt skydd kan förändras under en kortare tid än för en person som fått flyktingstatus,

varför det är motiverat att förutsättningarna för uppehållstillstånd och det fortsatta behovet av skydd för deras del granskas med kortare intervaller. Utskottet konstaterade att skillnaderna i längden på uppehållstillstånd inte är helt problemfri med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. Utskottet ansåg dock att det hade lagts fram godtagbara grunder för skillnader i längden på uppehållstillstånd och att detta inte behandlar människor godtyckligt eller i strid med proportionalitetskravet.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis ansett att det ur jämlikhetsprincipen inte går att läsa ut några skarpa gränser för lagstiftarens prövning när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har grundlagsutskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandling av personer inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäligen (till exempel GrUU 11/2009 rd, s. 2 och GrUU 60/2002 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har ansett att det samhälleliga intresse som ligger till grund för att man avviker från likställighetsprincipen bör stå i proportion till avvikelens betydelse. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt, men jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana (till exempel GrUU 68/2022 rd, s. 2).

I propositionen föreslås det att längden på uppehållstillstånd som beviljas på grund av flyktingskap och på grund av status som alternativt skyddsbehövande ska vara olika. Skillnaden i tillståndens längd är två år i fråga om det första uppehållstillståndet och ett år i fråga om det fortsatta uppehållstillståndet. Även om det i fråga om båda statusarna är fråga om internationellt skydd, skiljer sig förutsättningarna för beviljande av dem från varandra. Särskilt betonas personliga skäl i kriterierna för beviljande av flyktingstatus, medan situationen i ursprungslandet betonas när det gäller beviljande av alternativt skydd. Med beaktande av det nämnda och att det kan bedömas att skyddsbehovet för en person som beviljats alternativt skydd kan förändras under en kortare tid än för en person som beviljats flyktingstatus, är det motiverat att uppehållstillstånd som beviljas på grund av status som alternativt skyddsbehövande beviljas för en kortare tid än på grund av flyktingskap. Således är det proportionellt och skäligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av flyktingskap för en längre tid än på grund av alternativt skydd.

I propositionen föreslås det att endast uppehållstillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd ska förkortas. Det första tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljas enligt 53 § i utlänningslagen i regel för ett år. Det fortsatta tillståndet kan enligt 55 § i utlänningslagen beviljas för högst fyra år. Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller alternativt skydd är mycket olika jämfört med andra typer av uppehållstillstånd och kan således inte jämföras direkt med varandra. Det kan således inte anses oskäligt att längden på uppehållstillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd skiljer sig från längden på uppehållstillstånd som beviljas på andra grunder.

Grundlagens 8 § innefattar den straffrättsliga legalitetsprincipen. Flyktingstatus kan förvägras eller upphöra i enlighet med denna proposition endast på grund av ett sådant synnerligen grovt brott som personen skulle göra sig skyldig till efter det att den föreslagna lagändringen har trätt i kraft. Uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd kan förvägras på den nya grunden som gäller undandragande från brottspåföljder endast när det gäller brott som har begåtts efter det att lagändringen har trätt i kraft. Likaså ska internationell skyddsstatus kunna upphöra på grund av sådana brott i enlighet med uteslutningsklausulerna som har begåtts efter det att statusen beviljats endast om personen har gjort sig skyldig till brottet efter det att lagändringen trädde i kraft. Detta förslag iakttar således den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet tog i sitt nämnda utlåtande (GrUU 20/2017 rd) om förslaget till definitionsförordning också ställning till upphörande av skyddsstatus, förvägran av flyktingstatus och uteslutning från status som alternativt skyddsbehövande med tanke på säkerheten eller skyddet av samhället. Grundlagsutskottet ansåg att den centrala utgångspunkten för den konstitutionella bedömningen av regleringen är 9 § 4 mom. i grundlagen, där det föreskrivs att rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. Enligt utskottets uppfattning bör bestämmelsernas förhållande till internationella människorättsförpliktelser och i synnerhet till flyktingkonventionen utredas ingående vid den fortsatta beredningen av förordningen.

Utgångspunkten för 9 § 4 mom. i grundlagen, som gäller utlänningars rätt att vistas i Finland och förbudet mot tillbakasändning, är enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepaxis (GrUU 16/2000 rd) ansett att ur kravet på bestämmelser i lag kan man enligt förarbetena till reformen härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar, dels ett krav på att kriterierna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet ska regleras så att rättsskyddet garanteras. Med stöd av internationella människorättskonventioner ska utlänningar garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. När de nya föreslagna nya grunderna för upphörande och återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande övervägs ska utlänningen ges tillfälle att bli hörd i ärendet. På situationer där man överväger att förvägra asyl med stöd av de nya grunderna eller överväger att använda de nya grunderna för uteslutning när det gäller status som alternativt skyddsbehövande, ska utlänningslagens gällande bestämmelser om asyلفörfarande tillämpas. I ett beslut i ett ärende får ändring sökas genom besvär i enlighet med 190 § i utlänningslagen. Det kan alltså anses att utlänningars rättsskydd tillgodoses. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har 9 § 4 mom. i grundlagen också ett sakligt samband med flyktingkonventionen, även om det i bestämmelsen inte nämns begreppen flykting eller asyl. Förbudet mot att sända en utlänning tillbaka avser att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56/II). Förbudet mot tillbakasändning är med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna ett absolut förbud (GrUU 37/2022 rd, stycke 20, se också GrUU 20/2017 rd, s. 7–8). De ändringar som föreslås i propositionen kränker inte förbudet mot tillbakasändning. Vid tillämpningen av ändringarna ska det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning beaktas.

Utgångspunkten för skyddet för privatliv som tryggas i 10 § i grundlagen är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Även familjelivet omfattas av skyddet för privatlivet (RP 309/1993 rd, s. 56–57). I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som gäller skydd för familjelivet konstateras det att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv. Rätten till privatliv och familjeliv skyddas också bland annat av artikel 8 i Europakonventionen. I fråga om artikel 8.2 i Europakonventionen finns det skäl att beakta att det är tillåtet att ingripa i rätten med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. I propositionen föreslås det ändringar med stöd av vilka en person beviljas tillfälligt uppehållstillstånd i stället för kontinuerligt uppehållstillstånd, och personens familjemedlemmar har då inte möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Bakgrunden i fråga om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd är orsaker som hänför sig till äventyrande av den nationella säkerheten, samhället och den allmänna säkerheten. Således kan ingripande i familjelivet till denna del anses vara berättigat.

Bestämmelser om beaktande av barnets bästa vid beslutsfattande som gäller barnet finns i 6 § i utlänningslagen, enligt vilken i beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen 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. Grundlagsutskottet betonar i sin utlåtan depraxis att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (GrUU 15/2021 rd, GrUU 18/2018 rd, s. 3 och GrUU 17/2018 rd, s. 3). Barnens bästa och rättigheter måste tillgodoses fullt ut (GrUU 2/2021 rd). Förkortandet av uppehållstillstånd som beviljas på grund av internationell skyddsstatus påverkar också längden på uppehållstillstånd som beviljas minderåriga barn, både direkt och indirekt. När en utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande upphör på de föreslagna nya grunderna och flyktingen beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, har hans eller hennes familjemedlemmar som vistas i Finland med uppehållstillstånd på grund av familjeband inte längre rätt till fortsatt tillstånd på grund av familjeband. Såsom det beskrivs närmare ovan har familjemedlemmarna dock möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd på någon annan grund.

Propositionen har på det ovan beskrivna sättet konsekvenser för skyddet för familjelivet. Förslaget innehåller dock inga sådana ändringar som strider mot grundlagen eller internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I propositionen föreslås nya grunder för förvägran, upphörande och återkallande av internationell skyddsstatus. Genom propositionen begränsas inte rätten att söka ändring. I beslut som fattas på nya grunder får ändring sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i utlänningslagen.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Grundlagsutskottet har i sin utlåtan depraxis betonat att staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden. Åtgärderna ska vidtas i enlighet med internationella förpliktelser också när det gäller internationellt skydd och de ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt säkerställa ett människovärdigt bemötande (GrUU 15/2022 rd, stycke 8).

I flyktingkonventionen anges när en person upphör att vara flykting eller när bestämmelserna i konventionen inte tillämpas på personen. Konventionen innehåller inga bestämmelser om upphävande eller förvägran av flyktingstatus på grund av den nationella säkerheten eller ett särskilt grovt brott, med undantag för en situation där ett grovt icke-politiskt brott har begåtts innan personen togs som flykting till landet. Förbudet enligt artikel 33 i flyktingkonventionen mot utvisning och tillbakasändning till områden där en flyktings liv eller frihet hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk åskådning gäller inte en flykting som det finns grundad anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet där flyktingen uppehåller sig eller som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott och utgör en samhällsfara i det landet. Flyktingkonventionen tillåter således en avvikelse från förbudet mot tillbakasändning i de nämnda fallen. De fall som avviker från förbudet är i grunden nästan identiska med artikel 14.4 a och b i skyddsgrundsdirektivet. Europeiska unionens domstol har i sin dom i de förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17 konstaterat att artikel 14.4–14.6 i skyddsgrundsdirektivet om hävande eller förvägran av flyktingstatus av skäl som hänför sig till den nationella säkerheten eller till att personen gjort sig skyldig till ett synnerligen allvarligt brott och därmed utgör en samhällsfara inte kan anses strida mot artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Domstolen ansåg i sitt

avgörande att hävande av flyktingstatus på basis av de nämnda punkterna inte kan innebära att en person som fortfarande uppfyller förutsättningarna inte ska betraktas som flykting. Domstolen tog också särskilt ställning till att även om flyktingar enligt artikel 33.2 i flyktingkonventionen inte i vissa fall skyddas av ett förbud mot tillbakasändning, får en medlemsstat inte avvika från principen om förbud mot tillbakasändning, om utlänningslagen vid avlägsnande ur landet utsätts för en verklig risk att bli utsatt för sådan behandling som förbjuds i artikel 4 och artikel 19.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sitt avgörande i mål K.I. v. France (No 5560/19, 15 April 2021) tagit ställning till att skyddet enligt artikel 3 i Europakonventionen inte som sådant skyddar rätten till asyl, men att det skydd mot tillbakasändning som den ger är ovillkorligt. Domstolen hänvisade också till sin tidigare rättspraxis, enligt vilken flyktingskap särskilt ska beaktas vid bedömningen av risken på grund av utvisning. Domstolen beaktade också att enbart hävande av flyktingstatus i det aktuella fallet inte innebar att personen fortfarande inte var flykting. Med beaktande av dessa omständigheter kan de föreslagna ändringarna inte anses stå i strid med grundlagen eller internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

Utvidgningen av användningen av uteslutningsklausuler till att även omfatta gärningar efter att personen har fått statusen är förenlig med UNHCR:s tolkningsanvisning, som styr tolkningen av flyktingkonventionen. Ett utvidgande av principen enligt vilken personer som har gjort sig skyldiga till vissa gärningar inte förtjänar internationellt skydd till att i utlänningslagen gälla också gärningar efter att statusen har fått, kan inte anses strida mot grundlagen, internationella förpliktelser som är bindande för Finland eller Europeiska unionens lagstiftning.

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

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

Kläm

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 53 § 7 mom., 54 § 2 mom., 55 § 1 mom., 87, 88, 89 och 107 §, 108 § 1 mom. 3 punkten och 2 mom. samt 149 § 3 mom., sådana de lyder, 53 § 7 mom. och 55 § 1 mom. i lag 720/2018, 54 § 2 mom. i lag 121/2018, 87 § delvis ändrad i lag 323/2009, 88 § och 108 § 1 mom. 3 punkten och 2 mom. i lag 323/2009, 89 § i lag 332/2016, 107 § i lag 422/2014 och 149 § 3 mom. i lag 565/2019, som följer:

53 §

Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd

Upphållstillstånd som grundar sig på flyktingskap beviljas för tre år.

54 §

Beviljande av fortsatt tillstånd

Om en utlänning har fått uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det inte i ärendet framkommer i 107 eller 108 § avsedda grunder för upphörande eller återkallande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

55 §

Det fortsatta tillståndets längd

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för högst fyra år. Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av flyktingskap beviljas för tre år. Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd beviljas för två år.

87 §

Asyl

En utlänning som befinner sig i landet ska beviljas asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en

viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning, och om han eller hon på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd.

Asyl förvägras en utlänning som har begått eller som av grundad anledning misstänks ha begått

1) ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott,

2) annat grovt brott utanför Finland än ett politiskt brott innan han eller hon kom som flykting till Finland, eller

3) en gärning som strider mot Förenta nationernas syften och principer.

Vad som föreskrivs i 2 mom. tillämpas också på utlänningar som anstiftar eller på något annat sätt deltar i utförandet av brott eller gärningar som nämns i det momentet.

Asyl förvägras en person som kan få skydd eller hjälp av andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR). När skyddet eller hjälpen har upphört utan att personens ställning slutgiltigt har reglerats enligt gällande resolutioner som antagits av Förenta nationernas generalförsamling har han eller hon rätt att få flyktingstatus. Har personen frivilligt avstått från det skydd som nämns ovan genom att avlägsna sig från skyddsområdet av andra skäl än sådana som hänför sig till behovet av skydd, ska hans eller hennes uppehållsrätt prövas enligt denna lag.

Asyl förvägras en utlänning som av de behöriga myndigheterna i den stat där han eller hon har bosatt sig har tillerkänts de rättigheter och skyldigheter som hör samman med medborgarskap i den staten.

Asyl förvägras, om

1) det finns grundad anledning att anta att utlänningen utgör en fara för den nationella säkerheten, eller

2) utlänningen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagkraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott.

88 §

Alternativt skydd

En utlänning som befinner sig i landet ska beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl enligt 87 § inte uppfylls, om det finns grundad anledning att förmoda att utlänningen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd. Med allvarlig skada avses

1) dödsstraff eller avrättning,

2) tortyr eller annan behandling eller bestraffning som är omänsklig eller kränker människovärdet,

3) allvarlig och personlig fara som föranleds av urskillningslöst våld i samband med en internationell eller intern väpnad konflikt.

En utlänning förvägras uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd, om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon

1) har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott,

2) har begått ett grovt brott,

3) har begått en gärning som strider mot Förenta nationernas syften och principer, eller

4) utgör en fara för samhället eller den nationella säkerheten.

Vad som föreskrivs i 2 mom. tillämpas också på utlänningar som anstiftar eller på något annat sätt deltar i utförandet av brott eller gärningar som nämns i det momentet.

Uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd förvägras en utlänning som

1) före ankomsten till Finland har begått ett eller flera andra än i 2 mom. avsedda brott för vilka fängelsestraff hade kunnat dömas ut enligt strafflagen om brotten hade begåtts i Finland, och

2) har lämnat sitt ursprungsland endast för att undgå påföljder för dessa brott.

89 §

Beviljande av uppehållstillstånd vid tillämpning av förbud mot tillbakasändning

En utlänning som befinner sig i Finland och som har förvägrats asyl på en grund som anges i 87 § 2, 3 eller 6 mom. eller förvägrats uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd på en grund som anges i 88 § 2–4 mom. beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om utlänningen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

En utlänning som befinner sig i Finland och vars flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har upphört eller återkallats med stöd av 107 eller 108 § beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om utlänningen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

107 §

Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

En persons flyktingstatus upphör, om

1) personen av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare,

2) personen efter att ha förlorat sitt medborgarskap återfår det av egen fri vilja,

3) personen förvärvar medborgarskap i en annan stat och kan få den statens skydd,

4) personen av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse,

5) personen inte längre är i behov av skydd, eftersom de förhållanden som rådde när han eller hon blev flykting har upphört att råda,

6) personen efter att ha beviljats flyktingstatus har begått eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har begått en gärning som avses i 87 § 2 mom. 1 eller 3 punkten eller 87 § 3 mom.,

7) det finns grundad anledning att anta att personen utgör en fara för den nationella säkerheten, eller

8) personen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott.

En persons status som alternativt skyddsbehövande upphör, om de förhållanden som beslutet att bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs.

En persons status som alternativt skyddsbehövande upphör också om det finns grundad anledning att misstänka att personen efter att ha beviljats status som alternativt skyddsbehövande har begått en gärning som avses i 88 § 2 eller 3 mom.

Den förändring av förhållandena som avses i 1 mom. 5 punkten och i 2 mom. ska vara väsentlig och varaktig. Bestämmelserna i 1 mom. 5 punkten och 2 mom. tillämpas dock inte på personer som kan återopa tvingande skäl grundade på tidigare förföljelse eller allvarlig skada för att inte vilja begagna sig av den stats skydd vari han eller hon är medborgare eller av sitt tidigare permanenta bosättningslands skydd.

När en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska upphöra ska en individuell utredning göras.

108 §

Återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas, om

3) sökanden borde ha förvägrats asyl med stöd av 87 § 2–5 mom. eller uppehållstillstånd med stöd av 88 § 2–4 mom.

När en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas ska en individuell utredning göras.

149 §

Utvisningsgrunder

En flykting får utvisas i det fall som avses i 1 mom. 4 punkten samt om flyktingen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i 87 § 6 mom. 2 punkten, 88 § 4 mom., 107 § 1 mom. 6 och 8 punkten och 107 § 3 mom. i denna lag tillämpas inte på brott som har begåtts före ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 18 april 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut:

ändras i utlänningslagen (301/2004) 53 § 7 mom., 54 § 2 mom., 55 § 1 mom., 87, 88, 89 och 107 §, 108 § 1 mom. 3 punkten och 2 mom. samt 149 § 3 mom., sådana de lyder, 53 § 7 mom. och 55 § 1 mom. i lag 720/2018, 54 § 2 mom. i lag 121/2018, 87 § delvis ändrad i lag 323/2009, 88 § och 108 § 1 mom. 3 punkten och 2 mom. i lag 323/2009, 89 § i lag 332/2016, 107 § i lag 422/2014 och 149 § 3 mom. i lag 565/2019, som följer:

Gällande lydelse

53 §

*Det första tidsbegränsade
uppehållstillståndets längd*

Uppehållstillstånd som grundar sig på
flyktingskap *eller alternativt skydd* beviljas
för fyra år.

54 §

Beviljande av fortsatt tillstånd

Om en utlänning har fått uppehållstillstånd
på grund av internationellt skydd, beviljas ett
nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det
inte på basis av de omständigheter som
framkommit förefaller uppenbart att de villkor
på grundval av vilka det föregående
tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades
inte längre uppfylls.

55 §

Det fortsatta tillståndets längd

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd
beviljas för högst fyra år.

Föreslagen lydelse

53 §

*Det första tidsbegränsade
uppehållstillståndets längd*

Uppehållstillstånd som grundar sig på
flyktingskap beviljas för *tre* år.

54 §

Beviljande av fortsatt tillstånd

Om en utlänning har fått uppehållstillstånd
på grund av internationellt skydd, beviljas ett
nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det
inte *i ärendet framkommer i 107 eller 108 §
avsedda grunder för upphörande eller
återkallande av flyktingstatus eller status som
alternativt skyddsbehövande.*

55 §

Det fortsatta tillståndets längd

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd
beviljas för högst fyra år. *Ett nytt
tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av
flyktingskap beviljas för tre år. Ett nytt*

Gällande lydelse

87 §

Asyl

En utlänning som vistas i landet beviljas asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta boplatsskänsländ till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning, och om han eller hon på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd.

Asyl förvägras en utlänning som har begått eller som av grundad anledning misstänks ha begått

1) brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott,

2) annat grovt brott utanför Finland än ett politiskt brott innan han eller hon kom som flyktning till Finland, eller

3) en gärning som strider mot Förenta Nationernas syften och principer.

Asyl förvägras en person som kan få skydd eller hjälp av andra organ eller kontor inom Förenta Nationerna än Förenta Nationernas flyktingkommissariat (UNHCR). När skyddet eller hjälpen har upphört utan att personens ställning slutgiltigt har reglerats enligt gällande resolutioner som antagits av Förenta Nationernas generalförsamling har han eller hon rätt att få flyktingstatus. Har personen frivilligt avstått från det skydd som nämns ovan genom att avlägsna sig från skyddsområdet av andra skäl än sådana som hänför sig till behovet av skydd, skall hans eller hennes uppehållsrätt prövas enligt denna lag.

Föreslagen lydelse

tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd beviljas för två år.

87 §

Asyl

En utlänning som befinner sig i landet ska beviljas asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta boplatsskänsländ till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning, och om han eller hon på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd.

Asyl förvägras en utlänning som har begått eller som av grundad anledning misstänks ha begått

1) ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott,

2) annat grovt brott utanför Finland än ett politiskt brott innan han eller hon kom som flyktning till Finland, eller

3) en gärning som strider mot Förenta nationernas syften och principer.

Vad som föreskrivs i 2 mom. tillämpas också på utlänningar som anstiftar eller på något annat sätt deltar i utförandet av brott eller gärningar som nämns i det momentet.

Asyl förvägras en person som kan få skydd eller hjälp av andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR). När skyddet eller hjälpen har upphört utan att personens ställning slutgiltigt har reglerats enligt gällande resolutioner som antagits av Förenta nationernas generalförsamling har han eller hon rätt att få flyktingstatus. Har personen frivilligt avstått från det skydd som nämns ovan genom att avlägsna sig från skyddsområdet av andra skäl än sådana som hänför sig till behovet av skydd, ska hans eller hennes uppehållsrätt prövas enligt denna lag.

Gällande lydelse

En utlänning ska förvägras asyl, om de behöriga myndigheterna i det land där han eller hon har bosatt sig har tillerkänt honom eller henne sådana rättigheter och skyldigheter som hör samman med medborgarskap i det landet.

Föreslagen lydelse

Asyl förvägras en utlänning som av de behöriga myndigheterna i den stat där han eller hon har bosatt sig har tillerkänts de rättigheter och skyldigheter som hör samman med medborgarskap i den staten.

Asyl förvägras, om

1) det finns grundad anledning att anta att utlänningen utgör en fara för den nationella säkerheten, eller

2) utlänningen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott.

88 §

Alternativt skydd

En utlänning som vistas i landet ska beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl enligt 87 § inte uppfylls, om det finns grundad anledning att förmoda att utlänningen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd.

Med allvarlig skada avses

- 1) dödsstraff eller avrättning,
- 2) tortyr eller annan behandling eller bestraffning som är omänsklig eller kränker människovärdet,
- 3) allvarlig och personlig fara som föranleds av urskillningslöst våld i samband med en internationell eller intern väpnad konflikt.

En utlänning ska förvägras uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd, om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har gjort sig skyldig till

1) ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott,

2) ett grovt brott, *eller*

3) en gärning som strider mot Förenta Nationernas syften och principer.

88 §

Alternativt skydd

En utlänning som befinner sig i landet ska beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl enligt 87 § inte uppfylls, om det finns grundad anledning att förmoda att utlänningen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd. Med allvarlig skada avses

- 1) dödsstraff eller avrättning,
- 2) tortyr eller annan behandling eller bestraffning som är omänsklig eller kränker människovärdet,
- 3) allvarlig och personlig fara som föranleds av urskillningslöst våld i samband med en internationell eller intern väpnad konflikt.

En utlänning förvägras uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd, om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon

1) har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott,

2) har begått ett grovt brott,

3) har begått en gärning som strider mot Förenta nationernas syften och principer, *eller*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4) utgör en fara för samhället eller den nationella säkerheten.

Vad som föreskrivs i 2 mom. tillämpas också på utlänningar som anstiftar eller på något annat sätt deltar i utförandet av brott eller gärningar som nämns i det momentet.

Uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd förvägras en utlänning som

1) före ankomsten till Finland har begått ett eller flera andra än i 2 mom. avsedda brott för vilka fängelsestraff hade kunnat dömas ut enligt strafflagen om brotten hade begåtts i Finland, och

2) har lämnat sitt ursprungsland endast för att undgå påföljder för dessa brott.

89 §

Beviljande av uppehållstillstånd vid tillämpning av uteslutningsklausuler

En utlänning som vistas i Finland och som inte beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd därför att utlänningen gjort sig skyldig till eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon gjort sig skyldig till en gärning som avses i 87 § 2 mom. eller 88 § 2 mom. beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om utlänningen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet.

107 §

Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

En persons flyktingstatus upphör, om han eller hon

1) av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare,

89 §

*Beviljande av uppehållstillstånd vid tillämpning av **förbud mot tillbakasändning***

En utlänning som befinner sig i Finland och som har förvägrats asyl på en grund som anges i 87 § 2, 3 eller 6 mom. eller förvägrats uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd på en grund som anges i 88 § 2–4 mom. beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om utlänningen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

En utlänning som befinner sig i Finland och vars flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har upphört eller återkallats med stöd av 107 eller 108 § beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om utlänningen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

107 §

Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

En persons flyktingstatus upphör, om

Gällande lydelse

2) efter att ha förlorat sitt medborgarskap återfår det av egen fri vilja,

3) förvärvar medborgarskap i en annan stat och kan få den statens skydd,

4) av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse, *eller*

5) inte längre är i behov av skydd, eftersom de förhållanden som rådde när han eller hon blev flykting har upphört att råda.

En persons status som alternativt skyddsbehövande upphör, om de förhållanden som beslutet att bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs.

Den förändring av förhållandena som avses i 1 mom. 5 punkten och i 2 mom. ska vara väsentlig och varaktig. Bestämmelserna i 1 mom. 5 punkten och 2 mom. tillämpas dock inte på personer som kan åberopa tvingande skäl grundade på tidigare förföljelse eller allvarlig skada för att inte vilja begagna sig av den stats skydd vari han eller hon är medborgare eller av sitt tidigare permanenta bosättningslands skydd.

Vid bedömningen av om en persons flyktingstatus eller status som alternativt

Föreslagen lydelse

1) personen av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare,

2) personen efter att ha förlorat sitt medborgarskap återfår det av egen fri vilja,

3) personen förvärvar medborgarskap i en annan stat och kan få den statens skydd,

4) personen av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse,

5) personen inte längre är i behov av skydd, eftersom de förhållanden som rådde när han eller hon blev flykting har upphört att råda,

6) *personen efter att ha beviljats flyktingstatus har begått eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har begått en gärning som avses i 87 § 2 mom. 1 eller 3 punkten eller 87 § 3 mom.,*

7) *det finns grundad anledning att anta att personen utgör en fara för den nationella säkerheten, eller*

8) *personen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott.*

En persons status som alternativt skyddsbehövande upphör, om de förhållanden som beslutet att bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs.

En persons status som alternativt skyddsbehövande upphör också om det finns grundad anledning att misstänka att personen efter att ha beviljats status som alternativt skyddsbehövande har begått en gärning som avses i 88 § 2 eller 3 mom.

Den förändring av förhållandena som avses i 1 mom. 5 punkten och i 2 mom. ska vara väsentlig och varaktig. Bestämmelserna i 1 mom. 5 punkten och 2 mom. tillämpas dock inte på personer som kan åberopa tvingande skäl grundade på tidigare förföljelse eller allvarlig skada för att inte vilja begagna sig av den stats skydd vari han eller hon är medborgare eller av sitt tidigare permanenta bosättningslands skydd.

Gällande lydelse

skyddsbehövande ska återkallas ska en individuell utredning göras.

108 §

Återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas, om

3) sökanden borde ha förvägrats asyl med stöd av 87 § 2–4 mom. eller uppehållstillstånd med stöd av 88 § 2 mom.

Vid bedömningen av om en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas ska en individuell utredning göras.

149 §

Utvisningsgrunder

En flykting får utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2–4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

Föreslagen lydelse

När en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska upphöra ska en individuell utredning göras.

108 §

Återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas, om

3) sökanden borde ha förvägrats asyl med stöd av 87 § 2–5 mom. eller uppehållstillstånd med stöd av 88 § 2–4 mom.

När en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas ska en individuell utredning göras.

149 §

Utvisningsgrunder

En flykting får utvisas i det fall som avses i 1 mom. 4 punkten samt om flyktingen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i 87 § 6 mom. 2 punkten, 88 § 4 mom., 107 § 1 mom. 6 och 8 punkten och 107 § 3 mom. i denna lag tillämpas inte på brott som har begåtts före ikraftträdandet av denna lag.