

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 maj 1998 propositionen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 50/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om frågan till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Pentti Visanen och överinspektör Jorma Kantola, inrikesministeriet

- utlänningsombudsmannen Antti Seppälä
- professor Mikael Hidén
- juris licentiaten Tapio Kuosma
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

Utskottet har fått skriftliga utlåtanden av juris doktor, docenten Johanna Niemi-Kiesiläinen och professor Martin Scheinin. Utlåtandena har fogats till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås vissa ändringar i utlänningslagen. Avsikten är att ändringarna skall träda i kraft så snart som möjligt sedan lagen har antagits och blivit stadfäst. En del av ändringarna hänger samman med ambitionen att förbättra utlänningars rättssäkerhet.

Propositionen innefattar ingen särskild motivering till lagstiftningsordningen.

Under behandlingens gång bad grundlagsut-

skottet inrikesministeriet komma med ett förslag till en ny formulering av bestämmelserna om sökande av ändring i 8 kap. utlänningslagen med avsikten att regleringen till sina utgångspunkter skall motsvara 16 § 1 mom. regeringsformen. Ministeriet översände en promemoria till utskottet med ett förslag till bestämmelser i 8 kap., inbegripet en motivering. Lagtexten i promemorian ingår som bilaga till detta utlåtande.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod Finland i enlighet med principerna i internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna från att koppla de grundläggande fri- och rättigheterna till finländskt medborgarskap. Några undantag från denna regel finns dock fortfarande, nämligen valrätterna och rätten att vistas i landet. De övriga grundläggande fri- och rättigheterna begränsas inte längre utifrån medborgarskapet.

Utlänningsrätt att vistas i Finland regleras i 7 § 4 mom. regeringsformen och har följande lydelse: ”Om utlänningsrätt att komma till Finland och vistas i landet stadgas genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka om han på grund härav hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.”

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56, första spalten) är utgångspunkten för bestämmelsen ovan ”den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land”. Därför måste utlänningsrätt att komma till Finland och vistas här regleras genom lag. Innehållet i lagen skall stämma överens med Finlands internationella förpliktelser.

I fråga om förbudet enligt 7 § 4 mom. regeringsformen att sända tillbaka en utlänning framhöll regeringen i samma sammanhang (s. 56, första spalten) att ”även om man i stadgandet inte nämner begreppen flyktning eller asyl, har det ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968)”. Andra viktiga punkter som nämndes i samband med förbudet att sända någon tillbaka var förbudet mot tortyr och annan behandling som kränker människovärdet i överensstämmelse med de allmänna överenskommelserna om mänskliga rättigheter.

Inresa och avvisning

Regeringen föreslår en ändring i utlänningslagens systematik, vilket innebär att förutsättningsreglerna för inresa (8 och 8 a §) och avvisning (37 §) regleras i särskilda paragrafer. I den gällande lagen framgår förutsättningarna för inresa av förutsättningarna för avvisning. I propositionen ingår dessutom en del nya villkor för inresa. På grundval av propositionen finns det fortfarande vissa kopplingar mellan förutsättningarna för inresa och förutsättningarna för avvisning, eftersom det ingår i förutsättningarna för avvisning att en person inte uppfyller villkoren för inresa (37 § 1 mom. 1 punkten).

En förutsättning i form av en generalklausul för att en utlänning skall få resa in i Finland är enligt propositionen att han inte anses äventyra allmän ordning, säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser (8 § 1 mom. 5 punkten och 8 a § 1 mom.). Med undantag för Finlands internationella förbindelser stämmer dessa i och för sig tolkningsbara kriterier överens med EG-fördraget. Det uppstår vissa problem med logiken i regleringen i och med att generalklausulen utan tvivel också gäller kriterierna för avvisning i 37 § 1 mom. 4—6 punkten men också på grund av 1 punkten (= generell hänvisning till 8 §) i fråga om andra kriterier som motiverar avvisning. Avvisningskriterierna i 37 § 1 mom. kan därigenom förlora sin rättsliga betydelse i praktiken.

Med anledning av lagförslagets 8 a § har utskottet uppmärksamgjorts på sambandet mellan den föreslagna regleringen och rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning. Medlemsstaterna skall enligt direktivet bevilja rätt till bosättning för medborgare i medlemsstater som inte åtnjuter denna rätt enligt andra bestämmelser i gemenskapsrätten och för deras familjemedlemmar. En förutsättning är dock att medborgarna och deras familjemedlemmar omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdmedlemsstaten och har tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten till last under den tid de bor där.

Förutsättningarna för visering regleras i 13 a §. Av den som ansöker om visering kan krävas en sjukförsäkring för att täcka eventuella sjukdomskostnader på det sätt som behörigt ministerium närmare bestämmer. Ministeriets beslutanderätt beskrivs närmare bara i motiven till propositionen. Utskottet anser att sådana frågor absolut måste preciseras för grundernas vidkommande redan i lagtexten.

Uppehållstillstånd på grundval av familjeband

Bestämmelserna om rätt för personer bosatta i utlandet att få uppehållstillstånd på grundval av familjeband är viktiga med avseende på skyddet för privatlivet i 8 § 1 mom. regeringsformen och skyddet för familjelivet i artikel 8 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I ljuset av förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det meningen att familjelivet skall ingå i skyddet för privatlivet, även om detta inte direkt sägs ut i själva bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 57, första spalten).

I 18 b § baserar sig ordet familjemedlem på den finländska uppfattningen av kärnfamiljen. Det familjebegrepp som åtnjuter skydd i konventionerna om de mänskliga rättigheterna kan i andra kulturer omfatta personer som inte ingår i definitionen i lagförslaget. Därför är det viktigt att 18 c § 3 mom. gäller uppehållstillstånd också för andra anhöriga än de som avses enligt definitionen i 18 b §.

I relation till 18 b § 1 mom. innebär 3 mom. att barn under 21 år räknas som familjemedlemmar när det gäller EES-länderna samt Cypern, Malta och Turkiet, som har tillträtt Europeiska sociala stadgan. I andra fall tillämpas åldersgränsen 18 år. Denna undantagsreglering på grund av statsmedborgarskap medför vissa problem. Utskottet menar dock att förslaget kan antas i detta fall på grund av förpliktelse i de aktuella konventionerna.

I 18 c § angående uppehållstillstånd på grund av familjeband ingår kriterier för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd, som på lagnivå är diffusa. Detta är dock på sätt och vis en ound-

viktig följd av ärendets karaktär och måste därför accepteras, menar utskottet. En annan sak är att beviljandet av uppehållstillstånd i momenten på olika sätt är kopplat till kriterierna för avslag ("beviljas uppehållstillstånd" i 1 mom. och "kan beviljas uppehållstillstånd" i 2—4 mom.). Eftersom det här handlar om skyddet för familjelivet, som tryggas såsom en mänsklig rättighet och en grundläggande fri- och rättighet, finner utskottet det lämpligast att regleringen över hela linjen följer lydelsen i 1 mom.

Utskottet har vidare noterat att det i motiveeringen till 18 c § 1 mom. (s. 23, andra spalten) nämns att en viktig aspekt som måste beaktas i den sammantagna lösningen är att "en person som redan lagligen vistas här i landet skall ha möjlighet att flytta tillbaka till sitt ursprungsland eller till ett tredje land för att föra familjeliv, om familjebanden i sin helhet kan anses vara koncentrerade där". Kriterierna i lagtexten för att förvägra uppehållstillstånd pekar över huvud taget inte på detta skäl, anser utskottet.

Beviljande av asyl samt uppehållstillstånd vid behov av skydd

I lagförslaget gäller 30 § beviljande av asyl och uppehållstillstånd i anslutning härtill. Den nya formuleringen i paragrafen avser att peka på Finlands ambition att i överensstämmelse med sina internationella förpliktelser garantera tillräckligt skydd för flyktingar i behov av skydd. Utskottet finner den nya formuleringen mycket berättigad med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Med hänsyn till avsikten med 7 § 4 mom. regeringsformen är det nödvändigt att också införa samma ändring i 31 §, eftersom slutet av bestämmelsen i vilket fall som helst visar att paragrafen föreskriver ett absolut förbud mot att återsända en utlänning.

Med hänvisning till motiveeringen till 31 § finner utskottet det viktigt att uppehållstillstånd kan beviljas, om det föreligger en konkret fara för att en kvinna i sitt samfund på grund av kulturen där kan utsättas för omänsklig eller kränkande behandling.

Tryggt asylland

Rätten att utfärda förordning

I lagförslaget 33 a § ingår en definition på tryggt asylland och ett bemyndigande att bestämma genom förordning om trygga asylländer. Avsikten är att 1 mom. skall innefatta kriterier för begreppet tryggt asylland medan 2 mom. skall ha en öppen delegeringsbestämmelse. Enligt paragrafen är trygga asylländer stater som har tillträtt konventioner om mänskliga rättigheter innefattande ett förbud mot att återsända någon.

Regleringen hör ihop med 30 § 2 mom. 3 punkten och 34 § 3 punkten i den gällande lagen. I 30 § 2 mom. 3 punkten sägs att asyl kan vägras av särskilda skäl om personen har vistats i någon annan säker stat. Enligt 34 § 3 punkten betraktas en asylsökande som uppenbart ogrundad om asylsökanden har kommit från ett säkert land där han kunde ha fått sådant skydd som avses i 30 eller 31 § och dit han tryggt kan sändas tillbaka.

I detta läge kan föreslagna 33 a § få mycket betydande konsekvenser för den enskildes rättsliga ställning. Av 31 § i lagförslaget framgår visserligen att en utlänning, som har anhållit om asyl, under vissa förutsättningar kan få uppehållstillstånd även om han inte anses uppfylla kriterierna. Att asyl förvägras leder således inte automatiskt till att en asylsökande skickas tillbaka. Det är dock i själva verket sannolikt att 33 a § har den effekten att kriterierna för behov av skydd enligt början av 31 § inte kommer att anses vara uppfyllda när en asylsökande kommer från ett land som anses vara säkert och att han därför avvisas med hänvisning till 34 § 3 punkten och 34 a § 1 mom.

Eftersom 33 a § av denna anledning i praktiken kan få omfattande bindande effekter på utlänningars möjligheter att få uppehållstillstånd och därmed också på möjligheterna att avvisa asylsökande, måste bestämmelsen bedömas med hänsyn till 7 § 4 mom. regeringsformen. De allmänna lärorna rörande regleringar av grundläggande rättigheter föreskriver att väsentliga frågor som gäller skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna måste regleras genom lag.

Bemyndigandet att bestämma genom förordning i 33 a § kan tolkas så att bestämmelsen upp-

fyller det i grundrättsfrågor betydelsefulla kravet att det måste bestämmas om saken genom en lag, om bemyndigandebestämmelsen leder till att den som utfärdar förordningen har mycket liten eller bara teknisk prövningsrätt. Detta är inte fallet med denna lagändring, vilket framför allt framgår av att en faktisk tillämpning av konventionsförpliktelserna skulle — och bör — inta en framträdande ställning i kriterierna för ett säkert asylland. På grundval av bemyndigandet att utfärda förordning i 33 a § måste lagförslaget behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver, anser utskottet. En förutsättning för att vanlig lagstiftningsordning skall kunna tillämpas är att den öppna fullmakten att utfärda förordning undanröjs. Utskottet menar att den förteckning över så kallade trygga asylländer som ingår i utkastet till förordning kunde tas in i lagen eller också kunde man låta regleringen bli beroende enbart av 33 a § 1 mom.

Övriga omständigheter i 33 a §

Avsikten med förslaget är att i förordning skriva in att vissa stater är allmänt säkra asylländer. Detta innebär att asylsökande med behov av skydd från dessa länder kan sändas tillbaka. Ett sådant förfarande kan kritiseras med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, eftersom det med tanke på dylika rättigheter är på sin plats att varje ansökan om asyl och uppehållstillstånd undersöks och avgörs individuellt.

Utskottet påpekar att 1 mom. och motivering- en till det inte stämmer överens. I motiveringen jämfälls nämligen konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och de övriga konventionerna om mänskliga rättigheter i lagrummet i det hänseendet att bestämmelsen skulle kräva att konventionerna dels ratificeras, dels iakttas i praktiken. I själva paragraftexten gäller ratificeringen emellertid bara konventionen angående flyktingars rättsliga ställning.

Problemet i sak med den föreslagna regleringen beror på att FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, som är den instans som utövar tillsyn över efterlevnaden av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, har haft anledning att anmärka på

genomförandet av konventionerna när det gäller varje land som finns uppräknat i utkastet till förordning. Strängt taget finns det ingen stat i hela världen som "lever upp till" konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Vissa av länderna i förteckningen har prickats just för deras sätt att behandla flyktingar eller utlänningar. Vissa av länderna tillämpar eller har åtminstone gällande lagbestämmelser om dödsstraff. Därtill är det många av länderna som inte beaktar ett hot om dödsstraff som ett absolut hinder för att avlägsna någon från landet.

Bestämmelserna om ändringssökande

Det är ett positivt drag att rätten att överklaga beslut som fattas med stöd av utlänningslagen utvidgas. Om propositionen ses över i enlighet med promemorian från inrikesministeriet (55 och 57 §) utgår lagen generellt från att utlänningar har rätt att överklaga utom när det gäller viseringsfrågor. Denna i princip generella rätt att söka ändring ligger i linje med motiveringen till 16 § 1 mom. regeringsformen. På denna punkt har utskottet lagt lagförslaget i promemorian till grund för behandlingen. Promemorian medför för det första jämfört med propositionen att gällande 55 och 59 § ändras, vilket inte föreslås i propositionen. För det andra innebär promemorian att föreslagna 56 § stryks. För det tredje betyder promemorian att hela 57 § skrivs om, medan regeringen bara föreslår ändringar i 1 mom. För det fjärde måste de föreslagna ändringarna i 62 § 1 mom. ses över tekniskt på grund av ändringarna i promemorian.

Promemorian ger uttryck för uppfattningen att en suverän stat har rätt att själv pröva vilka utlänningar den vill låta komma in på sitt territorium. Därför har utlänningar ingen rätt att ställa anspråk på till exempel visum. Denna uppfattning ligger i linje med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och stämmer överens med grundlagsutskottets tidigare hållning i frågan (GrUU 13/1998 rd): "Rätten att besluta vem som får resa in i landet är en av de viktigaste

frågorna i en stats suveränitet. Att en stat beviljar visering eller avslår en viseringsansökan innefattar denna typ av maktutövning i enskilda fall." Att viseringsfrågor lämnas utanför rätten att söka ändring är fullt möjligt med tanke på grundlagen. Detsamma gäller förbudet mot att överklaga i 57 § 3 mom. I detta fall gäller förbudet beslut om att återkalla uppehållstillstånd.

Enligt ministeriets promemoria beror rätten att anföra fortsatta besvär över beslut som länsrätten fattar med stöd av 57 § 1 eller 2 mom. på om högsta förvaltningsdomstolen medger besvärstillstånd eller inte. Förslaget påverkar enligt utskottets uppfattning inte behandlingsordningen för lagförslaget. Förfarandet med besvärstillstånd bör dock ses som en exceptionell lösning i förvaltningslagskipningen och det finns anledning att vara återhållsam med att utvidga rätten till nya områden (GrUB 4/1998 rd). Utskottet menar att det vid den fortsatta behandlingen bör utredas om det finns skäl som talar för besvärstillstånd med hänvisning till rättssäkerheten i utlänningsfrågor och rättssäkerhetsförfarandets effektivitet.

Totalreform

Propositionen innebär att utlänningslagen från 1991 ändras. Sedan dess har lagen redan ändrats åtta gånger. De många ändringarna har på vissa punkter stört systematiken och gjort lagen svår-förståelig. Propositionen förvärrar situationen ytterligare. Utskottet menar därför att det snabbt behövs en förtydligande totalrevidering av utlänningslagen.

Utlåtande

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets konstitutionella anmärkning i fråga om 33 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 8 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv (delvis)
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkea-
oja /cent
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Vuokko Rehn /cent.

Gällande lag/positionen

55 §

Överklagande av beslut av passkontrollmyndigheten eller polisen

En utlänning, som är missnöjd med passkontrollmyndighetens *beslut om avvissning* eller *polisens beslut om återkallande av uppehållstillstånd*, får anföra besvär över beslutet hos länsrätten inom 14 dagar efter det han fick del av beslutet. Länsrättens beslut får inte överklagas genom besvär. (Lagen)

56 §

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

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

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut**Inrikesministeriets promemoria**

55 §

Överklagande av beslut av passkontrollmyndigheten eller polisen

En utlänning, som är missnöjd med passkontrollmyndighetens eller polisens beslut *med stöd av denna lag i något annat ärende än ett viseringsärende* får anföra besvär över beslutet hos länsrätten *med hänvisning till att beslutet strider mot lag* hos länsrätten *i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996)*. Länsrättens beslut får inte överklagas genom besvär.

56 §

(utesl.)

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut med stöd av denna lag i något annat ärende än de som avses i 2 mom. eller 13 § 3 mom. i denna lag får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. (Nytt 1 mom.)

Gällande lagpropositionen

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl, om upphållstillstånd som på grund av behov av skydd beviljas den asylsökande, om *uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband med stöd av 18 c §* eller om när flyktingskap upphör eller om avvisning i annat fall än det som avses i 34 a §, får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen. (1 mom. i RP)

Besvär får *dock* inte anföras över ett beslut genom vilket ett visum eller uppehållstillstånd har återkallats innan utlänningen kom till Finland. Besvär får inte heller anföras över ett beslut genom vilket det konstateras att ärendet förfaller på grund av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt lämnat Finland. (4 mom. i lagen)

I ett sådant beslut av länsrätten i Nylands län som avses i 1 mom. får sökas ändring endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Tillstånd kan beviljas endast om det med avseende på tillämpning av lagen i andra liknande fall eller på grund av en enhetlig rättspraxis är viktigt att ären det hänskjuts till högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att bevilja tillstånd. (2 mom. i lagen)

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om utvisning eller anknytande inreseförbud, återkallande av främlingspass, rese-dokument för flyktning, visum eller uppehållstillstånd eller vägran att bevilja permanent uppehållstillstånd får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen. (3 mom. i lagen)

Inrikesministeriets promemoria

Besvär får dock inte anföras över ett beslut genom vilket ett visum eller uppehållstillstånd har återkallats innan utlänningen kommit till Finland. Besvär får inte heller anföras över ett beslut genom vilket det konstaterats att ärendet förfaller på grund av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt lämnat Finland.

I ett sådant beslut av länsrätten i Nylands län som avses i 1 och 2 mom. får sökas ändring endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Tillstånd kan beviljas endast om det med avseende på tillämpningen av lagen i andra liknande fall eller på grund av en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet hänskjuts till högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att bevilja tillstånd.

Gällande lagpropositionen

59 §

Besvärsundervisning

Besvärsundervisning skall fogas till sådana beslut av *utlänningsverket* som får överklagas. (Lagen)

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvisning som fattas med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvisning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft. Besvär i fall som avses i 57 § 2 mom. uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet är avgjort. (RP)

Inrikesministeriets promemoria

59 §

Besvärsundervisning

Besvärsundervisning skall fogas till beslut som får överklagas.

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvisning som fattas med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvisning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft. Besvär som avses i 57 § 4 mom. uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet är avgjort.
