

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 11/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande sakkunnig Tuuli Tuunanen, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Eeva Nykänen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 15 maj 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att förutsättningarna för familjeåterförening skärps genom att de tilläggsvillkor som ingår i familjeåterföreningsdirektivet och som omfattas av det nationella handlingsutrymmet tas i bruk. I propositionen föreslås det att ett krav på en minimiålder på 21 år införs som en förutsättning för makar vid familjeåterförening. Villkoret som gäller minimiåldern tillämpas emellertid inte på en finsk medborgare när uppehållstillstånd beviljas dennes make. Dessutom ska, med vissa undantag, en försörjningsförutsättning ställas som villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en minderårig person som får alternativt skydd, i praktiken vårdnadshavare. Vidare föreslås det att det vid familjeåterföreningar för anknytningspersoner som får internationellt skydd med vissa undantag införs ett krav på två års boendetid för anknytningspersonen innan familjeåterförening är möjlig.

(2) I propositionen föreslås det också att bestämmelserna om fastställande av den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt ändras på det sätt som EU-domstolen förutsätter i målen C-279/20 och C-550/16. Dessutom föreslås det att bestämmelsen om vägran av uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd upphävs på grund av det överträdelseförfarande som kommissionen inlett.

(3) Målet med förslaget är enligt propositionen (s. 29) att främja integrationen genom att öka invandrarnas eget ansvar för sin integration och göra systemet mer förpliktande. Reglerna om familjeåterförening ändras så att de stöder ändringarna i det nya integrationssystemet. Målet är dessutom att sträva efter att komplettera befintliga metoder för att utrota fenomen som är skadliga för samhället och individen, såsom att använda barn som redskap för inresa samt tvångs- och skenäktenskap, och därigenom också främja den inre säkerheten.

(4) Utlänningslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2004 rd). Grundlagsutskottet hänvisade då till att det i 9 § 4 mom. i grundlagen anges att rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. Utgångspunkten i den bestämmelsen i grundlagen är ”den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land”. Även om grundlagen inte särskilt ställer krav på innehållet i en sådan lag, ska den enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna motsvara Finlands internationella förpliktelser (RP 309/1993 rd, s. 56/I). Av kravet på bestämmelser i lag kan man enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ”förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet skall regleras så att de sökandes rättsskydd garanteras” (GrUU 309/1993 rd, s. 56/I). 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 all utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). För lagar gäller det allmänna kravet att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (GrUU 10/2016 rd, s. 3). Lagstiftaren har prövningsrätt inom dessa ramar.

Utlåtande GrUU 11/2025 rd

Fastställande av minderårighet

(5) Regeringen föreslår att det till utlänningslagen fogas ett nytt 38 § 3 mom. I momentet föreskrivs det om den tidpunkt som ska beaktas när det fastställs om barnet är minderårigt i en situation där den vårdnadshavare som är anknytningsperson har beviljats asyl, men ett barn som ansöker om familjeåterförening efter beviljandet av asyl har uppnått myndighetsåldern efter att ansökan om asyl lämnades in. Tillämpningsområdet för det föreslagna 3 mom. ska inte omfatta fastställande av när barnet ska vara minderårigt när det gäller barn till vårdnadshavare som är anknytningspersoner som fått alternativt eller tillfälligt skydd. Utanför tillämpningsområdet lämnas också kvotflyktingar, på den grunden att de inte i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-279/20 ansöker om asyl för att beviljas flyktingstatus. Motsvarande bestämmelser som i och med den föreslagna ändringen ska tillämpas på dem som får alternativt eller tillfälligt skydd och kvotflyktingar har tidigare utfärdats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 16/2010 rd).

(6) Den föreslagna ändringen gör att förutsättningarna för familjeåterförening i fråga om olika typer av skyddsstatus skiljer sig från varandra. Den föreslagna regleringen måste till denna del bedömas i förhållande till jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen.

(7) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare får inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (se RP 309/1993 rd, s. 46, samt GrUU 1/2017 rd, s. 3, och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

(8) Grundlagsutskottet har i sin praxis dock av hävd framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 25/2006 rd, s. 2/I, GrUU 16/2006 rd, s. 2/I, GrUU 59/2002 rd, s. 2/II, och RP 309/1993 rd, s. 46/II). Grundlagsutskottet har i olika sammanhang ur grundlagens jämlikhetsbestämmelser härlett kravet att särbehandlingen inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4, och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

(9) Grundlagsutskottet har bedömt (GrUU 20/2017 rd) olika långa uppehållstillstånd för dem som fått flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Enligt utskottet var förslaget inte helt problemfritt med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, men det hade dock lagts fram godtagbara grunder för åtskillnaden i uppehållstillståndens längd och det behandlade inte människor godtyckligt eller i strid med proportionalitetskravet. Grundlagsutskottet anser att det finns godtagbara grunder också för den särbehandling i fråga om skyddsstatus som den nu föreslagna regleringen innebär och att särbehandlingen inte är godtycklig eller oskäligen. Utskottet anser dock att ett bättre alternativ med tanke på jämlikheten vore en enhetlig behandling av flyktingar som kommit till Finland som asylsökande och kvotflyktingar.

Utlåtande GrUU 11/2025 rd

Barnets bästa

(10) Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt artikel 10 i konventionen ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna.

(11) Regeringen föreslår att det i 114 a § i utlänningslagen ska föreskrivas att avvikelse från försörjningsförutsättningen kan göras i ett enskilt fall, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Genom den undantagsbestämmelsen säkerställs enligt propositionen (s. 76) att barnets bästa tillgodoses i fråga om dessa förutsättningar. Enligt 39 § i den gällande utlänningslagen kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen i ett enskilt fall, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

(12) Grundlagsutskottet har tidigare med eftertryck påpekat att man i samband med beslut om familjeåterförening måste fästa särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter och Europakonventionen och även ta hänsyn till bestämmelsen om barnets bästa i 6 § i utlänningslagen (GrUU 16/2010 rd och GrUU 4/2004 rd). Utskottet betonar också nu vikten av att barnets bästa beaktas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 4.4.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Henrik Vuornos saml.

Utlåtande GrUU 11/2025 rd

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.