

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 29/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande sakkunnig Berit Kiuru, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Milla Väisänen, inrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor emeritus Allan Rosas
- professor Janne Salminen
- forskardoktor Milka Sormunen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Elina Pirjatanniemi.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen.

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

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

Utlåtande GrUU 20/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen. Syftet med propositionen är enligt motiveringen (s. 22) att införa ändringar som skyddsgrundsdirektivet möjliggör och som skärper asylpolitiken. Det ska bli möjligt att regelbundet bedöma behovet av internationellt skydd och upptäcka fall där detta behov inte längre finns. Målbilden är enligt motiveringen (s. 22) 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 ur landet avlägsna personer för vilka kriterierna uppfylls. Ett ytterligare mål är att ett agerande som utgör ett säkerhetshot ska inverka på personens skyddsstatus och uppehållsrätt i Finland. Syftet med ändringarna är enligt propositionen (s. 22) 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.

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

(3) Utlänningslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2004 rd). Utskottet hänvisade då till att enligt bestämmelsen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Utgångspunkten i denna bestämmelse i grundlagens 9 § 4 mom. 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 lag noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. 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). Inom denna ram har lagstiftaren prövningsrätt.

(4) Grundlagsutskottet fäster i detta avseende uppmärksamhet vid den föreslagna nya 87 § 6 mom. 2 punkten i utlänningslagen, där det föreskrivs om att förvägra en utlänning asyl om personen utgör en samhällsfara efter att ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott för vilket domen har vunnit laga kraft. Enligt 2 punkten i momentet finns det två separata förutsättningar för att förvägra asyl, står det i propositionsmotiven (s. 34). Utlänningen måste ha gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott och blivit dömd för det, och på grund av det begångna brottet anses personen 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

Utlåtande GrUU 20/2024 rd

av att denne har gjort sig skyldig till brottet ska alltid grunda sig på prövning från fall till fall, står det i propositionsmotiven (s. 34). Enbart utifrån brottsrubriceringen kan ett brott inte betraktas som ett synnerligen grovt brott.

(5) I 107 § 1 mom. 8 punkten i utlänningslagen föreslås bestämmelser om upphörande av flyktingstatus och i 149 § 3 mom. om utvisning av flyktingar under samma förutsättning. I fråga om båda bestämmelserna beskrivs villkorets karaktär i propositionsmotiven (s. 35–38) på motsvarande sätt som i motiveringen till 87 § 6 mom. 2 punkten.

(6) Grundlagsutskottet anser att skrivningarna om att personen anses utgöra en samhällsfara i de tre bestämmelser som beskrivs ovan är tämligen vaga. Förvaltningsutskottet bör ta ställning till möjligheter att precisera bestämmelserna. Grundlagsutskottet betonar vikten av att beakta EU-domstolens avgörandepraxis, som också beskrivs i propositionen, vid bedömningen från fall till fall av när det är fråga om ett synnerligen grovt brott och när en utlänning anses utgöra en samhällsfara på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till brott. Dessutom understryker utskottet att det är viktigt med individuell prövning och att utlänningslagens bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd på grund av asyl eller på grund av beviljande av alternativt skydd ska tillämpas så att de inte står i strid med förbudet mot tillbakasändning i 9 § 4 mom. i grundlagen i det enskilda fallet.

Uteslutning på grund av medhjälp till brott

(7) Kriterierna för uteslutning föreslås bli utökade till att även omfatta dels anstiftan och annat deltagande i brott eller gärningar, dels gärningar som begåtts efter det att personen beviljades internationell skyddsstatus. I utlänningslagens 87 § föreslås 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 enligt propositionsmotiven (s. 35) att personen är personligen ansvarig för en gärning som avses i 2 mom. Svaret 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.

(8) Enligt FN:s flyktingorgans tolkningsriktlinjer för uteslutningsklausuler, som återges i propositionen (s. 10), 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 enligt riktlinjerna 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.

(9) Grundlagsutskottet lyfter fram vad som sagts om graden av bidragande. Ordalydelsen i både skyddsgrundsdirektivet och i det föreslagna 87 § 3 mom., enligt vilket uteslutningen gäller den som ”på något annat sätt deltagit” i utförandet av brott eller gärningar, är tämligen vag och kan delvis ge en vilseledande bild av den grad av delaktighet som möjliggör uteslutning i förhållande

Utlåtande GrUU 20/2024 rd

till det som sägs ovan. Förvaltningsutskottet bör bedöma möjligheter att precisera bestämmelserna.

Beredningen av propositionen

(10) Enligt propositionen (s. 4) har propositionen beretts vid inrikesministeriet. Migrationsverket har haft en särskild medverkande roll i beredningen. Remissyttranden om lagförslaget kunde lämnas in 20 februari—12 mars 2024. Det avviker från huvudregeln i anvisningen om hörande vid författningsberedning, enligt vilken det ska reserveras minst sex veckor för skriftliga yttranden. Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att remisstiden enligt anvisningen om hörande i lagberedningen endast av grundad anledning kan vara kortare än sex veckor. Regeringen har inte motiverat varför remisstiden är så kort (se även GrUU 15/2023 rd och GrUU 11/2023 rd). Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att god lagberedningssed ska följas.

(11) Riksdagen behandlar för närvarande åtskilliga propositioner om utlänningslagen (åtminstone RP 26/2024 rd, RP 28/2024 rd och RP 30/2024 rd) och utlänningars ställning mer allmänt (t.ex. RP 27/2024 rd och RP 51/2024 rd). Dessutom pågår andra liknande lagstiftningsprojekt som nu befinner sig i olika beredningsfaser. I propositionen hänvisas det dock endast kortfattat till två av inrikesministeriets lagstiftningsprojekt, av vilka bara det ena egentligen var tillsatt när propositionen lämnades.

(12) Med avseende på riksdagens rätt att få information har grundlagsutskottet ansett att uppdelningen av omfattande lagstiftningshelheter i mindre delreformer försvagar riksdagens förutsättningar att få behövliga uppgifter (se GrUU 30/2020 rd, s. 10). När många ändringar i utlänningslagen görs separat ökar risken för att riksdagen inte får en samlad bild av reformerna. För tydlighetens skull konstaterar utskottet att utskottets anmärkningar om den separata lagberedningen i fråga om de olika propositionerna inte heller i detta sammanhang påverkar bedömningen av frågan om lagstiftningsordningen (se även GrUU 14/2023 rd, stycke 20).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 20/2024 rd

Helsingfors 28.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.