

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 52/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 18 a § utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av 18 a § utlänningslagen (RP 160/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Elina Isoksela, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- assistent Juha Lavapuro
- juris licentiat Kirsi Neiglick
- juris licentiat Maija Sakslin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagens 18 a § om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för personer av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område. Lagen föreslås bli kompletterad med ett krav på kunskaper i finska eller svenska. Kravet på språkkunskaper gäller dock inte dem som hört till den befolkning som 1943 och 1944 förflyttades från Ingermanland eller dem som under andra världskriget tjänstgjorde i finska armén. Regeringen föreslår också att i lagen tas in bestämmelser om ett särskilt inreseförfarande

och om tidpunkten för fastställande av åldern på ett barn som flyttar som familjemedlem.

Lagen avses träda i kraft våren 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms regleringen främst utifrån grundlagens 9 § 4 mom., som föreskriver att rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. I motiveringen kommenteras också grundlagens 21 § 1 mom. om rättsskydd. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men föreslår att ett utlåtande om lagstiftningsordningen trots allt skall begäras av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt. I 18 a § 1 mom. bestäms att tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas personer som har hört till den 1943 och 1944 förflyttade befolkningen från Ingermanland eller som tjänstgjorde i Finska armén 1939—1945 eller som enligt 3 punkten är av finländsk härkomst och har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska. Tilläggsvillkoren i 3 mom. handlar om att sökanden skall anmäla sig som återflyttare, delta i samhällsorientering och förete ett intyg övergodkänt prov i finska eller svenska samt ha tillgång till bostad i Finland. Sökanden behöver dock inte delta i samhällsorientering eller språkprov, om det med beaktande av hans eller hennes omständigheter skall anses oskäligt. I 2 mom. finns bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd på grundval av familjeband.

Rätten för utlännningar att resa in i Finland och att vistas här skall enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras genom lag. Av förarbetena framgår att bestämmelsen utgår från den gällande huvudregeln i internationell rätt, nämligen att en utlännings allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land (RP 309/1993 rd, s. 45 första spalten, GrUU 23/1998 rd, s. 2 första spalten). Grundlagen ställer följaktligen inte några direkta innehållsliga krav på lagstiftningen. Ur kravet på bestämmelser i lag kan man dock härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycklighet, dels ett krav på att kriterierna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till Finland och vistelsen här måste regleras med hänsyn till att utlänningsarnas rättssäkerhet garanteras (GrUU 16/2000 rd, s. 2).

Jämlikhet. Bestämmelserna gäller en specifik grupp som ansöker om uppehållstillstånd i Finland. Syftet är att göra det lättare för ingermanfinländare som flyttar till Finland att integreras och få arbete. Kravet på språkkunskaper och en bostad i Finland samt bestämmelserna om ett särskilt inreseförfarande skiljer sig från utlänningslagens allmänna förutsättningar för bevil-

jande av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Också bestämmelsen om tidpunkten för fastställande av åldern på barn som flyttar som familjemedlemmar skiljer sig från den generella principen.

Regleringen skall, som det påpekas i 18 a § 1 mom., inte påverka det som i övrigt bestäms i utlänningslagen. En sökande från det forna Sovjetunionens område kan följaktligen beviljas uppehållstillstånd också på basis av de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen. Dessutom bör det observeras att myndigheternas prövningsrätt i 18 a § 1 mom. är bunden, i motsats till vad som är fallet enligt de allmänna förutsättningarna för tidsbegränsat uppehållstillstånd i utlänningslagens 18 §. Den föreslagna regleringen utgör inget problem med hänsyn till grundlagens 6 § om jämlikhet.

Språkkunskapskravet. En förutsättning för att få uppehållstillstånd på basis av finländsk härkomst är enligt 1 mom. 3 punkten att sökanden har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska. Bestämmelsen är mycket löst formulerad. Enligt motiven avses med tillräckliga språkkunskaper som motsvarar nivån där man klarar sig på nivåskalan för språk i Europarådets gemensamma europeiska referensramar. Kravet på språkkunskaper väger så tungt att regleringen absolut måste preciseras så att den i motiveringen nämnda nivån på språkkunskaper framgår av lagen.

Ett tilläggsvillkor enligt 3 mom. 2 punkten är bl.a. att den som ansöker om uppehållstillstånd på basis av härkomst skall förete ett intyg över att han eller hon på godkänt sätt avlagt ett prov i finska eller svenska. Av motiven framgår att det handlar om ett språkprov som anordnas av finska myndigheter och språkkunskaperna kan följaktligen inte visas med något annat intyg, t.ex. ett intyg utfärdat av någon läroinrättning. Detta framgår inte av lagförslaget. Regleringen bör preciseras för att det av lagen skall framgå ett tydligt språkprov det är fråga om. I lagen bör också finnas en grundläggande bestämmelse om myndighetsskyldighet att ordna språkprov och annan samhällsorientering.

Undantagsbestämmelsen i 3 mom. 2 punkten tillåter att intyg över avlagt språkprov inte behöver förete om det med beaktande av sökandens omständigheter skall anses oskäligt att han eller hon deltar i språkprov. Utskottet vill påpeka att undantaget från att förete ett intyg inte kullkastar kravet i 1 mom. 3 punkten på tillräckliga språkkunskaper.

Överklagandeförbud. Utomlands beviljas uppehållstillstånd av finska beskickningar, vars beslut enligt 60 § utlänningslagen inte får överklagas. Enligt information till utskottet kommer möjligheten att söka ändring att öppnas i samband med totalrevideringen av utlänningslagen.

I grundlagens 21 § 1 mom. bestäms att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Grundlagsutskottet har sett det som ett villkor för den i grundlagen avsedda "rätten" att lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet (GrUU 16/2000 rd, s. 4). Även om beslut som helt är beroende av en myndighets prövning, som beslut på visumansökningar (GrUU 23/1998 rd, s. 5 första spalten), i allmänhet inte omfattas av grundlagens 21 § 1 mom., kan behovsprövade rättigheter och förmåner i vissa fall anses uppfylla kriteriet i grundlagen att grunden för att bevilja rättigheten eller förmånen är tillräckligt exakt. Grundlagsutskottet ansåg följaktligen i samband med en revidering av utlänningslagen att bestämmelserna om beviljande av asyl och uppehållstillstånd bildar en tillräckligt exakt grund i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser för uppkomsten av en relation som kan betraktas som en rättighet mellan utlänningen och det allmänna (GrUU 16/2000 rd, s. 4 andra spalten).

Den föreslagna 18 a § anger rätt exakt förutsättningarna för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Myndighetens beslutanderätt är lagbunden. Uppehållstillstånd måste beviljas om förutsättningarna för att få tillståndet uppfylls. Myndighetens beslut gäller följaktligen sökan-

dens rätt i den mening som grundlagens 21 § 1 mom. avser. Lagförslaget behöver därför kompletteras med bestämmelser som medger överklagande. Detta är en förutsättning för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tidpunkten för fastställande av barnets ålder. Regeringen föreslår att 2 mom. kompletteras med en bestämmelse som följer den vedertagna beslutslinjen inom förvaltningspraxis. Enligt den bedöms rätten för ett barn som sökanden har vårdnaden om att få uppehållstillstånd på basis av ålder när uppehållstillstånd beviljas den huvudsakliga sökanden. Förslaget utgår från att uppehållstillstånd beviljas ett barn som den huvudsakliga sökanden har vårdnaden om, förutsatt att barnet inte har fyllt 18 år förrän sökanden har beviljats uppehållstillstånd.

Det förefaller som om regleringen i enskilda fall kunde leda till ett för familjen oskäligt och eventuellt också med avseende på artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna problematiskt slutresultat.¹ Men det bör observeras att myndigheterna i sitt beslutsfattande är skyldiga att ta hänsyn till internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland och att ett barn till den huvudsakliga sökanden som fyllt 18 år kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd exempelvis på basis av välgående humanitära skäl enligt 18 § 4 punkten. Det oaktat är det befogat att komplettera 2 mom. så att reglerna där tillåter att humanitära skäl beaktas vid beslut om uppehållstillstånd för barn som sökanden har vårdnaden om och som fyllt 18 år.

Övriga omständigheter. Ikraftträdelsebestämmelsens 2 mom. har fel ordföljd i finskan. Början av bestämmelsen bör lyda som följer: "Lakia sovelletaan myös sellaisiin ennen lain voimaantuloa jätettyihin oleskelulupahakemuksiin..."

¹ Se Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000, s. 391, där det påpekas att också vuxna på grund av vissa omständigheter har sådana familjeband till sina föräldrar eller syskon som skyddas av artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning, om utskottets kon-*

*stitutionella anmärkning om överkla-
gande beaktas på lämpligt sätt.*

Helsingfors den 29 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Marjukka Karttunen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
ers. Paula Lehtomäki /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.