

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2008 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av utlänningslagen och av vissa la-
gar som har samband med den**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2008 en proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 166/2007 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jutta Gras, inrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras. Syftet med propositionen är att sätta i kraft rådets direktiv (det s.k. skyddsdirektivet) om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd och om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Direktivet samordnar grunderna för att bevilja internationellt skydd och miniminivån i EU-länderna på rättigheter och förmåner för personer som får internationellt skydd. Regeringen föreslår att begreppet skyddsbehov slopas i utlänningslagen och att begreppet alternativt skyddsbehövande införs i enlighet med direktivet. Kategorierna av internationellt skydd ska

kompletteras med en ny kategori, humanitärt skydd. I utlänningslagen föreslås dessutom en ändring bestämmelsen om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. I propositionen föreslås dessutom ändringar i lagen om främjande av invandrarers integration samt mottagande av asylsökande, lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet, lagen om förvaltningsdomstolarna och medborgarskapslagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning står det att ett syfte är att lyfta upp på lagnivå en del av de frågor som tidigare endast bestämts genom ved-

ertagen tillämpningspraxis och att precisera de gällande bestämmelserna om internationellt skydd. Propositionen granskas mot bakgrund av förbudet mot återsändning i 9 § 4 mom. i grundlagen och artikel 3 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Lagförsla-

gen kan enligt motiven behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen anser att grundlagsutskottet bör få yttra sig om propositionen eftersom den i vissa avseenden berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Skyddsdirektivet

Allmänt. Skyddsdirektivet tillnärmar EU-ländernas nationella lagstiftning om internationellt skydd. Syftet är 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. Rådets rättstjänst och kommissionen har sett det som viktigt att de grundläggande definitioner som är relevanta med tanke på direktivets syfte tas in i den nationella lagstiftningen som sådana. Därför föreslår regeringen att begreppet behov av skydd slopas i utlänningslagen och att begreppet alternativt skydd införs i enlighet med direktivet. Eftersom begreppet alternativt skydd inte är lika omfattande som begreppet behov av skydd i utlänningslagen föreslås lagen bli kompletterad med en ny kategori av internationellt skydd, nämligen humanitärt skydd. Begreppet internationellt skydd föreslås därmed hos oss inbegripa asyl, alternativt skydd och humanitärt skydd.

Den nya kategorin humanitärt skydd har kommit till därför att skyddsdirektivet bara anger vissa minimikrav. I sig hindrar direktivet inte medlemsländerna att tillhandahålla internationellt skydd för en bredare krets av människor. I själva verket innebär förslaget att det internationella skyddet i Finland huvudsakligen kommer att ha samma omfattning som förut fastän terminologin ändras. Utskottet anser att lösningen är motiverad när det gäller att fullfölja konventionen om flyktingars rättsliga ställning (nedan

flyktingkonventionen) och internationella människorättsförpliktelser som är bindande för oss.

De olika språkversionerna av direktivet är inte helt identiska. Utskottet ser helst att man vid det nationella genomförandet väljer formuleringar som är förenliga med grundlagen, flyktingkonventionen och våra internationella människorättsåtaganden.

Handlingar som ska betraktas som förföljelse. I 87 a § 2 mom. i förslaget till utlänningslag anges handlingar som kan betraktas som förföljelse. Men lydelsen ger inte entydigt vid handen att förteckningen inte är uttömmande. Enligt motiven är det fråga om en exempelförteckning. Det samma antyder lydelsen i direktivet och internationell tolkningspraxis för människorättskonventioner. Bestämmelsen måste formuleras om så att det entydigt framgår att det är fråga om exempel.

Enligt 3 punkten kan åtal eller straff som är oproportionerliga eller diskriminerande betraktas som förföljelse. I den finska versionen bör ordet "rankaiseminen" ändras till "rangaistus" så att det tydligare framgår att inte bara bestraffandet utan också själva straffet kan uppfylla kriterierna för förföljelse. En sådan formulering motsvarar också bättre de andra språkversionerna av direktivet.

Orsaker till förföljelse. I 87 b § 3 mom. i förslaget till utlänningslag anges vilka grupper som kan betraktas som särskilda samhällsgrupper vid bedömning av orsakerna till förföljelsen. Utifrån formuleringen måste kriterierna i båda punkterna under momentet vara uppfyllda för att en grupp ska kunna betraktas som en särskild

samhällsgrupp. I artikel 10 i den svenska versionen av direktivet betonar ordet "särskilt" att förteckningen i någon mån är öppen. Motsvarande formulering används också i den engelska ("in particular") och franska ("en particulier") versionen. Dessutom har FN:s flyktingorganisation rekommenderat att infallsvinkeln ska vara alternativ och inte kumulativ när medlemsländerna sätter direktivet i verket så att det inte uppstår några luckor i skyddet. Därför är det påkallat att formulera om bestämmelsen så att den bättre motsvarar lydelsen i direktivet.

Aktörer som ger skydd. I 88 d § i förslaget till utlänningslag står det att skydd kan ges av staten eller av en internationell organisation som utövar kontroll över staten eller en betydande del av dess territorium. Men med tanke på flyktingkonventionen och folkrättsprinciperna kan det vara problematiskt att staten i det här avseendet jämföras med internationella organisationer. Enligt motiveringen ska internationella organisationers möjligheter att ge skydd bedömas från fall till fall och bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Därför bör det tydligare framgå att det i första hand är staten som tillhandahåller skydd. Ordet "valvonnassaan" i den finska versionen bör ändras till "hallinnassaan" som bättre motsvarar begreppet "control" som används i artikel 7.1 b i den engelska versionen av direktivet.

51 a § i förslaget till utlänningslag

En utlänning som befinner sig i Finland ska enligt 51 a § 1 mom. 2 punkten i förslaget till utlänningslag beviljas kontinuerligt uppehållstill-

stånd om beslutet om avlägsnande ur landet inte inom ett år efter att ha blivit verkställbart har kunnat verkställas på grund av ett tekniskt hinder som inte beror på utlänningen. Upphållstillståndet kan också beviljas tidigare om det är uppenbart att beslutet inte kommer att kunna verkställas. Det ska alltså vara möjligt att bevilja kontinuerligt uppehållstillstånd om det när beslutet fattades inte har gått att förutse att avlägsnandet kommer att misslyckas. I den gällande utlänningslagen finns det inga bestämmelser om uppehållstillstånd i sådana fall.

Regleringen möjliggör situationer där det dröjer relativt länge innan utlänningen alls får uppehållstillstånd och tillhörande rättigheter, fastän det inte beror på honom eller henne att avlägsnandet ur landet är förhindrat. En sådan osäkerhet visavi rättslig status är problematisk, inte minst med tanke på rättigheterna till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Utskottet framhåller att bestämmelsen av orsaker som hör samman med att trygga utlänningars rättsliga status kan tillämpas endast i exceptionella fall där det tekniska hindret för att avlägsna utlänningen ur landet är uppenbart oväntat. Dessutom bör bestämmelsen ändras så att uppehållstillståndet måste beviljas genast när det blivit uppenbart att beslutet om att avlägsna utlänningen ur landet inte kan verkställas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 7/2008 rd — RP 166/2007 rd

Helsingfors den 27 mars 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Naucclér /sv
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.