

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den

Regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd)

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 juni 2003 en proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Förvaltningsutskottet begärde den 26 november 2003 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition (RP 28/2003 rd) med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 151/2003 rd).

Grundlagsutskottet har med anledning av 31 § i riksdagens arbetsordning behandlat den ursprungliga propositionen och den kompletterande propositionen i ett sammanhang.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Leena Halila, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio

- biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen
- förvaltningsrättsdomare Juha Rautiainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- kommissarie, direktör för invandringsenheten Harri Palmu, utlänningspolisen vid Helsingfors polisinspektion
- direktör för juridisk service och länderinformation Jaana Törrönen och projektchef Esko Repo, Utlänningsverket
- jurist Thomas Bergman, Flyktingrådgivningen rf
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokaterförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Kirsi Neiglick
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av

- kommissarie för mänskliga rättigheter Alvaro Gil-Robles, Europarådet.

Samband med andra handlingar

En delegation från utskottet gjorde den 22—24 september 2003 ett besök i Genève, Bern och Strasbourg. Under resan hade delegationen tillfälle att ta upp frågor kring den förestående översynen av utlänningslagen med FN:s kom-

mitté mot rasdiskriminering och FN:s flyktingkommissaries kontor samt företrädare för det schweiziska flyktingverket och utlänningsverket och med Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter Alvaro Gil-Robles.

Utskottet har haft tillgång till ett skriftligt utlåtande som juris doktor, docent Johanna Niemi-Kiesiläinen lämnat om propositionen i denna sak (RP 265/2002 rd) under föregående valperiod.

PROPOSITIONERNA

I regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd) föreslås en ny utlänningslag. Den ska genomföra och främja en god förvaltning och rättsskyddet i utlänningsärenden. Vidare ska den främja kontrollerad invandring och internationellt skydd med respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. I lagen ska finnas preciserade bestämmelser om utlänningsars rättigheter och skyldigheter.

Propositionen har samband med statsbudgeten.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2004.

Kompletteringspropositionen handlar om effektivare tillsyn över utländsk arbetskraft. Den ska genomföras genom att arbetarskyddsmyndigheten får fler rättigheter och möjligheter att övervaka arbetstagares uppehållstillstånd.

I motiven till lagstiftningsordningen i den ursprungliga propositionen framhålls att förslagen

inte innehåller några betydande ändringar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och att avsikten har varit att fästa särskild uppmärksamhet vid att det föreskrivs om utländska medborgares rättigheter och skyldigheter i lag i stället för i förordningar på lägre nivå. Förslagen har synats närmare utifrån grundlagens 6, 7, 9, 10 och 21 §. Förslaget till utlänningslag kan enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen föreslår i alla fall att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i fråga om lagstiftningsordningen. I motiven till lagstiftningsordningen i kompletteringspropositionen sägs att införandet av medborgarskap som en diskrimineringsgrund när det gäller diskriminering i arbetslivet hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och till diskrimineringsförbud. Förslagen i kompletteringspropositionen kan enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Rätten för utlänningsar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. Utgångspunkten för denna bestämmelse i grundlagens 9 § 4 mom. är "den gällande huvudregeln i inter-

nationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land". Av grundlagen följer inte direkt några särskilda krav på innehållet i en sådan lag. Enligt reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kan man av kraven på bestämmelser i lag härleda "förutom förbudet mot diskriminering och

godtycklighet i behandlingen av utlänningar också kravet på att grunderna för och beslutsförandet vid ankomsten till och vistelsen i landet skall regleras så att de sökandes rättsskydd garanteras" (RP 309/1993 rd, s. 56/I).

Grundlagsutskottet uppmärksammade 1998 och därefter 2000 att utlänningslagen ofta hade ändrats och att lagens systematik på grund av de upprepade ändringarna hade fördunklats och gjort lagen svårtydd. Därför förordade utskottet en skyndsamt beredning av en totalreform som skulle skapa större klarhet i lagen (GrUU 23/1998 rd, s. 5/II och GrUU 16/2000 rd, s. 7/II).

Regeringens proposition har som mål att förtydliga det rättsliga läget och därtill har ambitionen varit att regleringen ska motsvara framför allt kraven i grundlagens 80 §.

Förslaget till utlänningslag öppnar sig inte i sin helhet för läsaren utan en viss möda och är inte heller lätt att förstå. Lagens omfattning förklaras delvis av en önskan att efterkomma grundlagens 80 §. Å andra sidan är det också ett uttryck för en lagstiftningsmetod som blivit allmän på senare tid, dvs. att frågor som inte hör till området för lagstiftningen i första hand regleras på förordningsnivå. Gränsgången om lämplig författningsnivå har begripligt nog ett visst samband med vilka faktorer man tror att inverkar på textens åskådlighet. Det är möjligt att man tänker att om bestämmelserna samlas i en och samma författning är de lättare att förstå än om de placeras i två olika författningar. Men om en lag ser ut att bli omfattande vore det skäl att på allvar överväga om inte vissa bestämmelser hellre bör placeras i en förordning om inte grundlagen ställer något hinder för detta.

Många av de interna paragrafhänvisningarna i lagen gör det svårt att få ett grepp om den. Formuleringarna är ställvis rätt positivt färgade; enligt rubriken gäller till exempel 36 § de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd trots att paragrafens båda moment föreskriver på vilka grunder uppehållstillstånd kan vägras.

Skyddet för familjelivet

Allmänt. Bestämmelserna i lagförslaget om att bevilja uppehållstillstånd dels för familjemed-

lemmar till finska medborgare (50 §), dels för familjemedlemmar och andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd (114 och 115 §) är betydelsefulla med tanke på skyddet för familjelivet som hänför sig till skyddet för privatlivet enligt grundlagens 10 § (RP 309/1993 rd, s. 57/I) och artikel 8 om rätt till skydd för familjelivet i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detsamma gäller 146 §, där det sägs att när avvísning och utvisning samt meddelande av inreseförbud prövas ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet och i fråga om inreseförbud dessutom vid om utlännen har band till någon Schengenstat som avser familjen eller arbetet. I 6 § finns därtill allmänna bestämmelser om tillämpning av lagen på minderåriga.

Europadomstolen för mänskliga rättigheter har upprepade gånger konstaterat (t.ex. Ahmut v. Nederländerna 28.11.1996, punkt 67) om skyddet för familjelivet i invandringsfrågor att en stats skyldighet att tillåta inresa för invandras släktingar till statens territorium varierar efter dessa personers särskilda förhållanden och det allmänna intresset och att staten har rätt att övervaka icke-medborgares inresa. Som domstolen för mänskliga rättigheter ser det innehåller artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inte någon allmän skyldighet för staten att respektera äkta makars val av boplat och att godkänna familjeåterförening inom sitt territorium. Omfattningen av statens förpliktelser bestäms utifrån fakta i saken.

I ett beslut om prövning av relativt färskt datum (P.R. v. Nederländerna 7.11.2000, ansökan 39391/98) gjorde domstolen en generell bedömning av en sådan situation att en förälder efter att ha fått permanent status i ett land vill få kontakt med sitt barn som tills vidare stannat kvar i deras ursprungsland. Domstolen ansåg att det i ett sådant fall kan vara oskäligt att tvinga föräldrarna att antingen avstå från den status han eller hon uppnått i sitt nya bosättningsland eller barnets och föräldrarnas samlevnad, som måste anses vara ett grundläggande element för familjeliv. I en-

skilda fall måste bedömningen enligt domstolen utgå från föräldrarnas och det minderåriga barnets gemensamma intressen. I ett fall där en mor som kommit från Cap Verde till Nederländerna och sökte uppehållstillstånd för sina barn efter mer än sex år från inresan trots att hon kunde ha gjort det redan tidigare hindrade avslag på ansökan om uppehållstillstånd inte modern från att upprätthålla en sådan nivå på familjelivet som hon själv hade lagt sig till med vid inflyttningen till Nederländerna och det fanns inte heller hinder för att moderns och barnens familjeliv skulle kunna utvecklas på Cap Verde. Därmed var det inte fråga om en kränkning av skyddet för familjelivet (se också HFD 2003:75; jfr å andra sidan HFD 2002:84, där det fästes avseende bl.a. vid de begränsningar som den kulturella tillhörigheten ställde för familjeliv före äktenskap).

Definitioner. Den allmänna definitionen på familjemedlem i 37 § är precis som i gällande lag uppbyggd kring den finländska uppfattningen av kärnfamiljen. I 154 § ges en bredare definition på begreppet unionsmedborgare och familjemedlemmar än den allmänna. Utskottet har tidigare framhållit (GrUU 23/1998 rd, s. 3/I) att en undantagsreglering på grund av statsmedborgarskap medför vissa problem, men är acceptabel i detta fall.

Med tanke på skyddet för familjelivet i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna är det betydelsefullt att t.ex. syskon, föräldrar eller 18 år fyllda handikappade barn inte anses som familjemedlemmar enligt den allmänna definitionen i lagförslaget. Därför är det viktigt att uppehållstillstånd kan beviljas också andra anhöriga med stöd av 50 § 3 mom. och 115 §.

Det som man fäster sig vid i definitionerna är också att endast ett minderårigt barns vårdnadshavare betraktas som barnets familjemedlem. En så pass snäv definition kan vara problematisk med tanke på skyddet för familjelivet t.ex. om en utlänning regelbundet träffar sitt barn i Finland och även annars håller kontakt med det men inte är barnets vårdnadshavare. Efter skilsmässa hänger vårdnaden samman med föräldrarnas in-

bördes relation medan umgängesrätten uppfyller relationen mellan barnet och föräldern. Det vore i sak motiverat att definitionen på barnets familjemedlemmar också omfattar föräldern beroende på hur starka familjebanden dem emellan är.

Det kan uppstå fall som är problematiska med tanke på konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna också när (t.ex. 48 §; GrUU 52/2002 rd, s. 3/II) lagen inte tillåter att andra anhöriga beviljas uppehållstillstånd. Om lagregleringen ska vara exakt är det inte lämpligt att man i dessa fall bara förlitar sig på att myndigheterna i sina beslut ändå måste ta hänsyn till internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland. I 37 § ser utskottet det som speciellt kvistigt att ett barns minderåriga syskon inte betraktas som barnets familjemedlemmar. Ett barns rätt till ett familjeliv kan inte fullföljas fullt ut om dess minderåriga syskon inte definieras som familjemedlemmar åtminstone när de har bott tillsammans och är barnets enda levande anhöriga. Utskottet hänvisar här till att en vuxen persons kontakt med sina föräldrar och syskon (Nasri v. Frankrike 13.7.1995) betraktas som det slag av familjegemenskap som enligt tillämpningspraxis för konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ska skyddas.

Försörjningsförutsättning. Enligt 39 § är uppehållstillstånd förknippat med en försörjningsförutsättning. Avvikelse kan enligt 1 mom. i ett enskilt fall göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl. I motiveringen nämns som ett sådant skäl att ett minderårigt barn kommit till Finland utan medföljande vuxen och att barnets bästa kräver detta, när hans eller hennes föräldrar ansöker om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband.

Utskottet föreslår att ett undantag på grund av barnets bästa skrivs in i lagtexten och att det avser även andra än minderåriga som kommit till Finland utan medföljande vuxen. För en mera generell formulering talar också ett beslut av högsta förvaltningsdomstolen av färskt datum. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att försörj-

ningsförutsättningen inte kunde åsidosätta den allmänna bestämmelsen i utlänningslagen om att särskilt avseende ska fästas vid barnets bästa och inte vid vad som sägs i konventionen om barnets rättigheter eller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Barnets bästa förutsatte att familjen återförenades i Finland där barnen alltifrån födelsen hade integrerat sig (HFD 2003:92; se också HFD 2003:28).

Lagförslagets 52 §. Bestämmelserna om beviljande av uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker blir tillämpliga bl.a. på minderåriga barn som kommit ensamma till Finland. Enligt motiveringen ska sådana barn och deras föräldrar, när föräldrarnas hemvist har klarlagts, återförenas i det land där föräldrarna vistas, om barnet tryggt kan återvända dit. Familjeåterförening kan på vissa ytterligare villkor ske också i Finland, om det ligger i barnets intresse. Därmed svarar den entydiga tolkning att det primära är att familjen återförenas i ett land där föräldrarna vistas inte mot det förpliktande uttrycket ("beviljas") i lagtexten eller mot att barnets bästa ska vara avgörande. Tolkningen rymmer också illa med artiklarna 9 och 10 i konventionen om barnets rättigheter.

Asylförfarande

Allmänt. En ansökan som bygger på ett behov av internationellt skydd behandlas i asylförfarande. Om villkoren för att beviljas internationellt skydd föreskrivs i 87 §. I asylförfarande prövas frågan om uppehållsrätt också på andra villkor (94 §). Upphållstillstånd kan beviljas en utlännings som inte uppfyller villkoren för asyl men som i sitt hemland hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet eller om utlänningsen på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit. Upphållstillstånd kan också beviljas på grund av tillfälligt behov av skydd. Dessa bestämmelser har direkta beröringspunkter med grundlagen.

I slutet av grundlagens 9 § 4 mom. finns ett förbud mot avvísning. Bestämmelsen är i sak

kopplad till konventionen om flyktingars rättsliga ställning, där det bl.a. finns ett förbud mot att avvisa personer som hotar att bli förföljda. Ett liknande avvísningsförbud kan härledas ur förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling i artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Påskyndat förfarande. En ansökan om internationellt skydd behandlas vid normalt eller påskyndat förfarande. Om myndigheten avslår ansökan beslutar denna vanligen samtidigt att personen ska avvisas eller utvisas (98 §).

Med påskyndat förfarande avses att en ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning i de fall som avses i 103 § 1 mom. och att den avgörs i de situationer som avses i paragrafens 2 mom. och att avvísningsbeslutet verkställs i påskyndat förfarande. På grund av det språkliga saksambandet kunde man vänta sig att påskyndat förfarande också gäller avgörande av en ansökan inom sju dagar enligt 104 §. Som begrepp förefaller påskyndat förfarande inte kunna spela någon självständig roll för tillämpningen. Det har inget fast innehåll i lagen. Begreppet bidrar inte till att göra lagen lättfattligare. Det kan strykas som obehövligt.

Säkert asylland — säkert ursprungsland (99—100 §). Dessa begrepp avser att definiera stater som uppfyller vissa villkor som säkra och därmed kan sökande från dessa stater snabbt sändas tillbaka. Begreppsliga hjälpmedel av detta slag har kanske någon gång ansetts stå i strid med flyktingkonventionen i Genève till den del de innebär en s.k. geografisk reservation i den nationella rätten. Grundlagsutskottet har i alla fall godkänt begreppen med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, förutsatt att varje ansökan undersöks och avgörs individuellt (GrUU 23/1998 rd, s. 4/II).

Detta villkor har uttryckligen beaktats i 98 § 2 mom. Också definitionerna i 99 och 100 § är formulerade så att de klart hänvisar till en individuell bedömning. Detta framgår också av bestämmelsernas motivering. I motiveringen karakteri-

seras å andra sidan ursprungsländer som i princip är säkra. Bland dem finns det stater som tillämpar dödsstraff (GrUU 16/2000 rd, s. 4/I).

Det är dessutom skäl att överväga att upprepa kravet på individuell bedömning också i 103 och 104 §. Särskilt välbefogat vore det i 103 § 1 mom., eftersom 98 § 2 mom. om individuell bedömning åtminstone inte formellt sträcker sig till bestämmelserna om avvisande av en ansökan utan prövning.

Procedurkrav på grund av individuell bedömning. Ansökningar om internationellt skydd bör inte avgöras enbart utifrån den rådande allmänna situationen i sökandens ursprungsland. Det händer också i normalt säkra demokratiska länder att det förekommer områden och situationer där enskilda människor eller människogrupper inte nödvändigtvis går säkra. Staten kan till exempel vara oförmögen att tillhandahålla skydd mot våldshandlingar från andra enskilda människor eller grupper, som våld på grund av etniskt ursprung eller sexuell läggning eller våld mot kvinnor. Därför räcker det inte bara med att pröva statens åtgärder när det ska bedömas om ett land är säkert för den sökande eller inte.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avser förbudet mot tortyr och behandling som kränker människovärdet att täcka också andra former av grymma eller oskäligen straff än dödsstraff. Dessutom sträcker sig förbudet också till andra sammanhang än straff (RP 309/1993 rd, s. 56/II). I övervakningspraxis beträffande Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna begränsas förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling inte till handlingar som avsiktligt ska orsaka någon smärta eller lidande. Till förnedrande behandling räknas till exempel också grov förnedring av någon inför andra eller att någon tvingas handla mot sin vilja eller sitt samvete. Också utvisning av en sjuk person kan vålla lidande som svarar mot omänsklig behandling. Förnedrande behandling kan också vara det att en person vägras nödvändig vård och behandling i sitt ursprungsland.

Den som ansöker om internationellt skydd bör få ett tillfälle att intervjuas av en sakkunnig tjänsteman som vet vad som enligt grundlagen och konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna kan vara förbjuden tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och hur eventuella offer för en sådan behandling ska intervjuas.

Utskottet har velat understryka det nödvändiga i att ansökningar prövas individuellt och har fäst sig vid en tillämpningspraxis som i strid med detta krav antyder att vissa länder allmänt anses säkra för alla. Begreppet säkert ursprungsland tillämpades till exempel på behandlingen av slovakiska romers ansökningar. Helt nya internationella rapporter låter förstå att det bland de slovakiska romerna möjligen har funnits kvinnor som skulle ha behövt asyl för att de blivit tvångssteriliserade eller hotades av tvångssterilisering.¹

Tidsgränsen för beslut. Att beslut enligt 104 § ska fattas inom sju dagar rimmar illa med kravet på individuell bedömning. Tidsgränsen infördes i lagen i samband med reformen 2000. Utskottet uppmärksammade inte bestämmelsen särskilt (GrUU 16/2000 rd, s. 3). Men när utskottet gjorde sin bedömning hade tidsgränsen samband med en bestämmelse om att utlänningsverkets avstyrande beslut enligt lagförslaget skulle underställas Helsingfors förvaltningsdomstol. Förfarandet slopades senare i samband med reformen (FvUB 13/2000 rd, s. 8/I).

I en situation som denna, som i sig svarar mot gällande lag, är den föreslagna bestämmelsen om tidsfrist mycket schematisk. I vissa fall kan

¹ FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna avslutade sin behandling av den slovakiska länderrapporten i juli 2003 med att notera att Slovakien regering i sak medgett att romerkvinnor hade steriliserats i strid med principen om medvetet samtycke, FN-dokument CCPR/CO/78/SVK, stycke 12. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter Alvaro Gil-Robles konstaterade i sin tur i oktober 2003 att det finns motiverad anledning att anta att steriliseringar mot principen om medvetet samtycke blivit utförda inte minst i östra Slovakien, ER-dokument CommDH(2003)12, stycke 51—52.

det tänkas att tidsfristen kan iakttas bara om man prutar på kravet att utredningen ska vara omsorgsfull och korrekt. På grund av kravet på en individuell prövning av ansökan är det därför på sin plats att luckra upp bestämmelsen så att beslutsprövningen av särskilda skäl får ta en längre tid om det är svårt att utreda saken.

Uppenbart ogrundad ansökan. Enligt 101 § 1 punkten kan en ansökan avslås som uppenbart ogrundad om den inte motiveras med uppgifter om vissa bestämda omständigheter t.ex. i anknytning till förbud mot tillbakasändning. Förslaget pekar på att den sökande har en rätt omfattande utredningsskyldighet och därför är det skäl att lyfta fram myndighetens skyldighet enligt 7 § 2 mom. att ge ytterligare handledning.

Transportörens skyldigheter

Skyldigheter. Föreslagna 173 § föreskriver att transportörer — i praktiken i avgångslandet — ska försäkra sig om att utlänningar som de transporterar till Finland från länder utanför Schengenområdet har de nödvändiga resedokument. Om en utlänning avvisas är den transportör som transporterat utlänningen till Finland med stöd av 175 § skyldig att transportera honom eller henne tillbaka till avgångslandet eller något annat land; med tanke på det sistnämnda bör 1 mom. 3 punkten för klarhetens skull kompletteras med ett förbehåll för effekterna av förbud mot tillbakasändning i 147 §.

Föreslagna 173 och 175 § grundar sig på artikel 26.1 i Schengenkonventionen. Utskottet ansåg en gång att de inte stod i strid med grundlagen men nog att bestämmelserna kunde äventyra flyktingskyddet (GrUU 13/1998 rd, s. 6).²

Påföljdsavgift. En transportör påförs en påföljdsavgift för brott mot 173 §. Avgiften är 3 000 euro per person som transporterats. Med hänsyn till grundlagens 81 § är påföljdsavgiften varken en skatt eller en avgift utan en ekonomisk påföljd typ straff för brott mot lagen. I sak kan den jämföras med en straffrättslig påföljd. Ur denna synvinkel är det väsentligt att 179 § om påföljdsavgiften grundar ett s.k. strikt ansvar för

transportören och bygger på omvänd bevisbörda. I princip är detta problematiskt med tanke på oskyldighetspresumtionen i grundlagens 21 § (RP 309/1993 rd, s. 79/I). Denna omständighet är desto viktigare i och med att avgiften tas ut genom tillämpning av den s.k. skatteutskönningslagen, vilket bland annat innebär att avgiften kan verkställas oberoende av besvär. Dessutom påförs påföljdsavgiften i samband med gränskontroll av gränskontrollmyndigheten. Bestämmelserna om när avgift inte påförs i 179 § 2 mom. hänvisar t.ex. till en samlad bedömning av omständigheterna och är mycket flexibla. De förutsätter en omsorgsfull prövning utifrån de särskilda dragen för vart och ett fall.

Påföljdsavgiften bygger på artikel 26.2 i Schengenkonventionen. Där sägs att en stats förpliktelser på grund av flyktingkonventionen ska vägas in i bestämmelsen. En svaghet med lagförslaget är att det i 173 § som leder till påföljdsavgift för brottmålsparagrafen inte finns någon som helst hänvisning till den transporterades behov av skydd. Bristen uppvägs visserligen i någon mån av 182 §, där det sägs att påföljdsavgiften ska avlyftas om en utlänning får stanna i landet därför att han eller hon får uppehållstillstånd på grund av flyktingskap, behov av skydd eller tillfälligt skydd. Men bestämmelsen hindrar inte att transportören får lov att betala påföljdsavgift också om beslutet att påföra avgift inte har vunnit laga kraft och oberoende av om den som transporterats till Finland är i behov av skydd eller inte.

Med hänvisning till det ovan sagda anser utskottet att situationen på det hela taget står i strid med grundlagens 21 §. Men lagförslaget kan till

² Utskottet hänvisade till att FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna vid handläggningen av Frankrikes mellanrapport 1997 uttryckte sin oro på grund av uppgifter om att asylsökande inte hade tillåtits lämna fartyg i franska hamnar (GrUU 13/1998 rd, s. 8/II). Kommittén behandlade 1998 i samband med Österrikes rapport bl.a. frågan om sanktioner mot transportörer och andra åtgärder utanför landsgränserna. Kommittén uttryckte sin oro över att åtgärderna kan inverka på en enskild människas rätt att lämna vilket som helst land, inbegripet sitt eget. (FN-dokument CCPR/C/79/Add. 103, stycke 11).

denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om det som villkor för att ta ut påföljdsavgift föreskrivs att beslut om att påföra avgift har vunnit laga kraft. På detta sätt får man genom rättsmedel adekvata garantier för att rättssäkerheten blivit tillbörligen tillgodosedd.

Förvaltningsförfarande i utlänningsärenden

Förhållande till andra lagar. Enligt 4 § 1 mom. iaktas förvaltningslagen vid behandlingen av ärenden enligt utlänningslagen, om inte något annat bestäms särskilt i lag. Förvaltningslagen ska därmed tillämpas som ett komplement till den del det inte finns särskilda bestämmelser i utlänningslagen.

Den föreslagna lagens 7 § är en allmän procedurnorm. Den gäller de frågor som regleras i förvaltningslagens 23, 25 och 31 §. Myndigheternas utredningsskyldighet anges på kvalitativt lägre nivå än i förvaltningslagens 31 §, där det krävs att en myndighet ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. En parts skyldighet att bidra till utredningen av sitt ärende är å andra sidan mera omfattande än i förvaltningslagen i och med att den sträcker sig också till andra frågor än sådana som parten väckt. Utskottet anser att bestämmelser av detta slag som avviker från allmän lag inte bör genomföras utan starka skäl. Därför tillstyrker utskottet att de stryks om det inte kan anföras övertygande grunder till stöd för dem i den fortsatta behandlingen.

Med stöd av 4 § 1 mom. tillämpas förvaltningslagen på asylsamtal som polisen i undantagsfall verkställer (97,2 §). Med stöd av samma moment tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen på polisens övriga utredningar. Hänvisningen lämnar det oklart vad som avses med polislagens 37 §, där det sägs att stadgandena om förfarandet vid förundersökning i tillämpliga delar skall iaktas vid polisundersökning. Frågan behöver förtydligas. — Situationen är densamma för hänvisningen i 4 § 3 mom. till 47 § i lagen om gränsbevakningsväsendet.

Minderåriga. I föreslagna 6 § poängteras på behörigt sätt att särskild uppmärksamhet ska fästas vid barnets bästa och vid omständigheter som

hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Utskottet föreslår i detta sammanhang att det också ska föreskrivas att en företrädare för socialmyndigheten bör vara på plats under behandlingen av ett barns ansökan (t.ex. asylsamtal) och andra åtgärder rörande barnet, åtminstone om barnet uppträder utan vårdnadshavare.

Visumärenden. Med stöd av 17 § tillämpas inte förvaltningslagen på behandlingen av visumärenden utan utlänningslagen och föreskrifterna i de gemensamma konsulära anvisningarna enligt Schengenregelverket, dvs. den konsulära handboken. Det är i och för sig speciellt att visumärendena i sin helhet ställs utanför förvaltningslagens räckvidd. Det korrekta i förslaget kan dessutom ifrågasättas med beaktande av att bestämmelserna om visumärenden i utlänningslagens 3 kap. åtminstone huvudsakligen kan bli tillämpliga som kompletterande specialbestämmelser till förvaltningslagen. Därför vore det en bättre lösning att ställa visumärendena utanför förvaltningslagen bara i de delar som det föreskrivits eller bestämts något annat i utlänningslagen eller den konsulära handboken. Förslaget om att åsidosätta förvaltningslagen bör alltså ännu bedömas mycket noga.

Den konsulära handboken har ursprungligen fastställts av den verkställande kommitté som inrättats genom Schengenkonventionen. Frågan om det är nödvändigt att på det sätt som föreslås nämna den konsulära handboken i lagen är enligt utskottets mening öppen på vissa punkter. Det finns till exempel bara en hänvisning till den roll som anvisningarna i gränskontrollhandboken Schengen spelar i motiveringen till lagen om gränsbevakningsväsendet (RP 42/1998 rd, s. 21/I). Men om den konsulära handboken i alla fall nämns i lagtexten skall dokumentet specificeras tillräckligt noggrant.

Enligt 32 § ska den som fått avslag på sin ansökan om visum få ett skriftligt meddelande om beslutet. Om den sökande begär det ska grunderna för avslaget uppges. Men de uppges inte om avslaget baserar sig på upplysningar från myndigheterna i en annan stat eller på antagandet att sökanden kan äventyra den allmänna ordningen

eller säkerheten eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

Rätten att få ett motiverat beslut är som framgår av grundlagens 21 § 2 mom. en av garantierna för en god förvaltning. Grundlagen förpliktar att trygga dem genom lag. Utskottet anser att det inte rimmar särskilt väl med denna förpliktelse att motiven läggs fram bara på den sökandes begäran. En lämpligare utgångspunkt vore att motiven för ett avgörande ska ingå i ett avstyrkande visumbeslut.

Förslaget att inte uppge grunderna för avslag är dessutom i sak onödigt, eftersom avsaknaden av motiv ändå visar att villkoren i lagförslaget uppfyllts. Avslag på en visumansökan kan lika väl motiveras med en hänvisning till det villkor av dessa tre som är för handen i det aktuella fallet. En sådan lagstiftningslösning är bättre för den sökande i och med att han eller hon då kan förstå varför ansökan avslagits och är därför också lämpligare med tanke på garantierna för en god förvaltning än regeringens förslag.

Rättsskydd

Föreslagna 190 §. I förslaget räknas de myndigheter upp i vilkas beslut ändring får sökas genom besvär. Grundlagens 21 § 1 mom. gör att förteckningens juridiska betydelse inte är helt entydig. I propositionens motivering föreslås att arbetskrafts- och näringscentralen inte ska tas upp i förteckningen. Men enligt utskottets mening kan detta inte som framförs i motiveringen fungera som något slag av indirekt besvär. Förvaltningsprocesslagen, inte minst dess 5 § och i sista hand grundlagens 21 § 1 mom. avgör om det handlar om ett verkställbart beslut. Föreslagna 190 § är därmed i sak onödig.

Besvärshöjning. Av besvärshöjningen i 191 § är höjningen i 1 och 8 punkten enligt utskottets tidigare ståndpunkt godtagbara med hänsyn till grundlagens 21 § 1 mom. (GrUU 23/1998 rd, s. 5).

Det är skäl att uppmärksamma punkterna 5 och 7. Propositionen bygger på den i sig acceptabla tanken att ett beslut om uppehållstillstånd

på grund av tillfälligt skydd omfattas av besvärshöjning (5 punkten) eftersom behandlingen av en asylansökan avbryts för den tid det tillfälliga skyddet varar. Däremot är det problematiskt att behandlingen av en asylansökan med stöd av 111 § 2 mom. förfaller när det tillfälliga skyddet har upphört, om sökanden inte på Utlänningsverkets skriftliga förfrågan meddelar att han eller hon önskar få sin ansökan behandlad och att besvärshöjningen gäller detta förfallandebeslut. Besvärshöjningen (7 punkten) blir väsentligt riktigare om bestämmelsen att en asylansökan förfaller i 111 § kopplas samman med att sökanden uppger sig avstå från sin ansökan.

Punkt 10 under besvärshöjningen gäller beslut av en finsk beskickning om beviljande av främlingspass för en utlänning som befinner sig utomlands. I 134 § 4 mom. föreskrivs om de mycket begränsade materiella villkoren för detta beslut. Förslaget är olämpligt till denna del för att det i sådana situationer blir beroende av den finska beskickningens prövning om främlingspass för högst en månad beviljas för återresa till Finland eller inte. Förslaget bör ändras så att främlingspass beviljas när villkoren är uppfyllda, om det inte har kommit fram omständigheter som till exempel berättigar till att återkalla uppehållstillstånd. Analogt måste besvärshöjningen mot beskickningens beslut slopas. Detta är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Punkterna 3—6 under besvärshöjning gäller enligt formuleringen tillstyrkande beslut, vilket givetvis inte kan vara meningen. Formuleringen bör ses över.

Besvärshöjning ingår också i föreslagna 118—120 §. Enligt dem får ändring inte sökas särskilt i vissa säkerhetsåtgärder genom besvär. Vad gäller anmälningskyldighet, skyldighet att överlämna sitt resedokument och skyldighet att ställa säkerhet är det emellertid fråga om såtillvida fristående skyldigheter i relation till huvudsaken att de spelar en klart egen roll för rättsskyddet. Att påföra en utlänning en sådan skyldighet har att göra med utlänningens rättigheter och skyldigheter på det sätt som avses i grundlagens 21 § 1 mom. De föreslagna besvärshöjningarna står

därför i strid med grundlagen. Lagförslaget kan till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning om 118 § 3 mom., 119 § 3 mom. och 120 § 3 mom. stryks. Å andra sidan handlar det om beslut som är av den typen att de bör iakttas omedelbart.

Besvärstillstånd. Enligt 196 § beror rätten att anföra fortsatta besvär över beslut av förvaltningsdomstolen på om högsta förvaltningsdomstolen meddelar besvärstillstånd eller inte. Grunderna för att meddela tillstånd svarar mot gällande lag. När lagen stiftades ansåg utskottet att förfarandet med besvärstillstånd inte påverkar behandlingsordningen för lagförslaget även om förfarandet bör ses som en exceptionell lösning i förvaltningslagskipningen (GrUU 23/1998 rd, s. 5/II).

Utlänningsverkets rätt att anföra besvär. Utlänningsverket har med stöd av 195 § rätt att överklaga beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka beslut av Utlänningsverket har upphävts eller ändrats. Förslaget är exceptionellt i förvaltningslagskipning. Utlänningsverkets allmänna besvärsmått kan bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § 1 mom. i och med att verket kunde ses som formell motpart till en utlänning.

För att Utlänningsverket ska kunna anföra besvär krävs dock enligt 196 § att högsta förvaltningsdomstolen meddelat besvärstillstånd. Besvärstillstånd meddelas då i första hand på grund av s.k. förhandsbeslut. Utlänningsverkets besvärsmått bidrar till en enhetlig rättspraxis och är därför inte problematisk med tanke på grundlagen, anser utskottet.

Utskottet uppmärksammar att förslaget har motiverats i första hand med att det blir möjligt att korrigera faktafel i förvaltningsdomstolens beslut genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Denna uppfattning står i viss mån i strid med grunderna för besvärstillstånd i lagen.

Föreslagna 199 §. Förvaltningsdomstolen kan precis som högsta förvaltningsdomstolen enligt förslaget avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet utan sådana hand-

lingar som getts in av myndigheterna. Ett villkor är att de omständigheter som behövs för att avgöra ärendet framgår av besvärsskriften eller på något annat sätt.

Förslaget tangerar den i grundlagens 21 § 1 mom. föreskrivna rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt. Utskottet anser att det ur denna synvinkel räcker som villkor att domstolen har kännedom om de omständigheter som behövs för att avgöra ärendet. I en sådan situation kan de komma fram närmast om sökanden för fram dem och därmed tala för att ansökan ska godkännas. Denna omständighet kunde gärna framgå tydligare av själva lagtexten.

Verkställighet av beslut om avvissning. De föreslagna bestämmelserna svarar mot de nuvarande. Enligt 201 § 1 mom. är huvudregeln att ett avvissningsbeslut kan verkställas trots att det överklagas, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.³ Betydelsen av denna bestämmelse har framför allt samband med avvissningsgrunderna i 148 §.

Att ett avvissningsbeslut ska ha vunnit laga kraft är huvudregeln vid verkställigheten när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd. I så fall fattas avvissningsbeslutet med stöd av 98 § 4 mom. Också ett sådant beslut kan under vissa omständigheter bli verkställbart trots att det har överklagats. Förvaltningsdomstolen kan visserligen också i detta fall bestämma annorlunda.

Möjligheten till omedelbar verkställighet gäller med stöd av 201 § 2 mom. för det första om en sökande kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan (103 § 1 mom. 2 punkten) eller om sökanden har lämnat in en ny ansökan som inte innehåller några sådana nya grunder för

³ När det gäller beslut om avvissning av unionsmedborgare förefaller förvaltningsdomstolens möjlighet att förbjuda verkställighet att bli beroende av 172 § i förvaltningsprocesslagen.

att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet (103 § 2 mom. 3 punkten).

För det andra kan ett avvisningsbeslut enligt 201 § 3 mom. verkställas trots att det överklagats när det gäller en sökande som kommit från ett säkert asylland (103 § 1 mom. 1 punkten) eller ett säkert ursprungsland (103 § 2 mom. 1 punkten) eller en sökande vars ansökan enligt 101 § är uppenbart ogrundad (103 § 2 mom. 2 punkten). I dessa fall kan avvisningsbeslutet verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden. Tidsfristen ska dock omfatta minst fem vardagar.

Motsvarande bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning formulerades under behandlingen i riksdagen delvis utifrån grundlagsutskottets anmärkningar (GrUU 16/2000 rd, s. 6—7). Utskottet har senare bedömt bestämmelserna i utlänningslagen med tanke på artikel 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och i ljuset av vissa avgöranden av europeiska domstolen för mänskliga rättigheter som meddelats efter det att lagen stiftades (GrUU 10/2002 rd).

Enligt denna konventionsbestämmelse ska var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet. Bestämmelsen är accessorisk i relation till övriga materiella rättigheter enligt konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna: ett effektivt rättsmedel ska finnas att tillgå om en enskild person framför ett motiverat påstående om kränkning av sina rättigheter enligt konventionen. För asylsökande kan artikel 3 om förbud mot tortyr och artikel 4 om förbud mot kollektiv utvisning i tilläggsprotokoll 4 till konventionen ses som sådana accessoriska rättigheter.

Utskottet ansåg att det av människorättsdomstolens avgöranden gick att dra "den slutsatsen att om ett avvisningsbeslut verkställs omedelbart kan det leda till ett förfarande som strider mot artikel 13 i människorättskonventionen. Detta blir fallet om beslutet verkställs trots ett

motiverat påstående utan att de nationella myndigheterna försäkras sig om att verkställigheten inte står i konflikt med förbudet mot tortyr och massdeportering enligt människorättskonventionen." Men enligt utskottets uppfattning var det obefogat att anse att gällande nationella bestämmelser om omedelbar verkställighet av avvisningsbeslut som sådana, på en allmän nivå, strider mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Den rättsskyddsrisken som eventuellt ingår i bestämelsen om omedelbar verkställighet grundar sig på att en sökande som ska avvisas överklagar ett beslut enligt 201 § 3 mom. och begär förbud mot eller avbrytande av verkställighet eller har för avsikt att göra det. Risken har därmed samband med besvärstiden och kunde på ett allmänt plan minskas i motsvarande mån genom att besvärstiden förkortas. Men utskottet har inte ansett att möjligheten till omedelbar verkställighet av ett avvisningsbeslut står i strid med 21 § i grundlagen (GrUU 16/2000 rd, s. 6/I).

När besvär har anförts minimeras rättsskyddsrisken om beslutets verkställbarhet blir beroende av domstolens avgörande med anledning av en ansökan om verkställighetsförbud. Domstolen kan med stöd av 32 § i förvaltningsprocesslagen också på eget initiativ bestämma om verkställbarheten av ett beslut med anledning av besvär.

Förslaget tar inte ställning till vad en ansökan om verkställighetsförbud innebär för verkställbarheten av ett beslut. Enligt motiveringen (RP, s. 245) har polisen som verkställer beslut om avvisning "i allmänhet väntat den tid som det tar att behandla ett beslut om förbud innan den har verkställt beslutet".⁴ Vidare sägs lagförslaget avse att den verkställande myndigheten är skyl-

⁴ Enligt uppgift från Helsingfors förvaltningsdomstol avgörs ansökningar om förbud mot verkställighet nästan utan undantag senast dagen efter den dag då ansökan kommit in. Beslutet kan fattas också senare, om det är känt att verkställigheten ska äga rum först längre fram. Förvaltningsdomstolen har fått kännedom om endast ett fall där polisen inte har väntat på förvaltningsdomstolens avgörande om verkställigheten. — Helsingfors förvaltningsdomstol har förordnat om verkställighetsförbud omkring 10—20 gånger per år.

dig att avhålla sig från verkställighet om domstolen meddelar att verkställighetsåtgärder inte bör vidtas förrän domstolen har kommit med ett avgörande om avbrytande av verkställigheten.

Syftet med 2000 års reform var att påskynda asylförfarandet och den vägen minska antalet ogrundade ansökningar. Av förarbetena till reformen framgick att behandlingstiderna för asylansökningar då också i s.k. påskyndat förfarande var 5—16 månader (RP 15/2000 rd, s. 4/I). Efter lagändringen minskade antalet sökande från vissa länder klart. Veterligen har behandlingstiderna i alla fall varit ungefär lika långa som förut.

Det verkar obefogat att försöka påskynda verkställigheten av avvisningsbeslut med hjälp av 201 § 3 mom. jämfört med hur mycket tid behandlingen av dessa frågor totalt kräver. Den föreslagna korta tidsfristen för verkställighet förefaller särskilt oskälig för en sökande som väntat en längre tid på behandling av sin asylansökan och som knutit olika slag av band med Finland. I sak innebär förslaget att det ställs krav på förvaltningsdomstolen beträffande behandlingstiden för ansökningar, vilket inte är lämpligt med tanke på domstolens oavhängighet enligt grundlagens 3 § 3 mom. I sammanhang med grundläggande och mänskliga rättigheter vore det klart bättre motiverat att binda verkställigheten av dessa beslut vid att förvaltningsdomstolen ska ha avgjort en eventuell ansökan om förbud mot verkställighet eller på eget initiativ på grund av besvär förordnat om verkställighet av beslutet.

Utskottet anser att god lagstiftningssed talar för att 201 § 3 mom. ändras till exempel på följande sätt: "Ett beslut som .. har ansetts som uppenbart ogrundat, kan verkställas tidigast (*utesl.*) efter det att *förvaltningsdomstolen på ansökan av ändringssökanden eller på eget initiativ har avgjort frågan om verkställighet av det överklagade beslutet. (Utesl)*".

Andra omständigheter

Hinder för permanent uppehållstillstånd. Enligt 57 § 1 mom. 3 och 4 punkten är det ett prövningsbart hinder för permanent uppehållstill-

stånd⁵ att en utlänning har gjort sig skyldig till två eller flera brott eller misstänks för två eller flera brott. Det kan på goda grunder ifrågasättas om en så här lös formulering är lämplig. Utskottet påpekar att högsta förvaltningsdomstolen ansett att det faktum att någon gjort sig skyldig till två (KHO 1997:111) eller flera (KHO 1999 T 2862) trafikförseelser kunde anses som ett i gällande lag avsett särskilt skäl att låta bli att bevilja permanent uppehållstillstånd. En översyn av förslaget måste bedömas på allvar; beslutsprövningen bör i vilket fall som helst utgå från en sådan samlad bedömning som fäster adekvat vikt vid handlingarnas grovhet och vid hur länge en utlänning uppehållit sig i Finland.

Arbetsmarknadsorganisationernas ställning. Enligt 71 § deltar parterna på arbetsmarknaden i uppföljningen och utvärderingen av förfarandena för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. De är också med om att utforma regionala och riksomfattande riktlinjer för de allmänna villkoren för att anlita utländsk arbetskraft. Dessa uppgifter hör till arbetsministeriets förvaltningsområde (RP 151/2003 rd, s. 16/II). I motiveringen behandlas möjliga fora för det riksomfattande och regionala trepartssamarbetet (se också RP 151/2003 rd, s. 16—17).

Bland dessa uppgifter för parterna på arbetsmarknaden är medverkan i utformningen av riktlinjer konstitutionellt viktig. Enligt 72 § 2 mom. ska riktlinjerna beaktas i prövningen av uppehållstillstånd för arbetstagare.⁶ I ljuset av de konstitutionella synpunkterna på utövningen av lagstiftningsmakt ser utskottet det inte som ett problem att riktlinjerna på detta sätt formuleras som punkter för beslutsfattandet. Riktlinjerna bör dock lämpligast meddelas genom beslut av myndigheterna.

⁵ i motiveringen ges till skillnad från lagtexten den uppfattningen att det handlar om en förteckning över ovillkorliga hinder.

⁶ I motiveringen framhålls felaktigt att riktlinjerna bör följas.

Studierande som slutfört studierna. Med stöd av uppehållstillstånd som beviljats för studier är det tillåtet att förvärvsarbeta i begränsad utsträckning enligt vad som föreskrivs i 80 § 1 mom. 1 punkten. Utskottet uppmärksammar att man i lagförslaget inte har räknat med att utlänningar som utexamineras från finländska läroanstalter kan försöka skaffa sig heltidsarbete här. Utskottet tillstyrker att förslaget kompletteras med bestämmelser om att vistelse för arbetssökande och även förvärvsarbeta på vissa villkor ska vara möjligt i dessa fall.

Upphörande av flyktingstatus. Föreslagna 107 § 5 punkten handlar om att flyktingstatus upphör på den grunden att en person uppenbart inte längre är i behov av skydd på grund av förändrade förhållanden. I motiveringen nämns förändringar som skett i ursprungslandet. Med anledning av detta hänvisar utskottet till högsta förvaltningsdomstolens avgörande av relativt färskt datum, där det sägs att om förändrade förhållanden tas till grund måste eventuella förändringar i en flyktings individuella behov av skydd bedömas i relation till den förändrade situationen i landet (KHO 2003:82). Lagförslaget bör kompletteras så att det fäster avseende vid flyktingens behov av individuellt skydd.

Förvar. Vad gäller villkoren för tagande i förvar har 121 § 1 mom. 3 punkten utan motivering formulerats lösare än den gällande bestämmelsen. Utskottet anser att det nuvarande uttrycket "finns motiverad orsak att anta" att en utlänning begår brott bör bibehållas i bestämmelsen.

Formuleringen i föreslagna 123 § 4 mom. bör preciseras med att en minderårig får placeras i polisens häkteslokaler endast om också den minderåriges vårdnadshavare eller någon annan myndig familjemedlem tagits i förvar och placerats i den.

Massinvandring. Föreslagna 133 § gäller en sådan situation att antalet invandrare undantagsvis är så stort att det inte är möjligt att vid sedvanligt förfarande klarlägga förutsättningarna för inresa och registrera invandrarna. Statsrådet kan då vid allmänt sammanträde besluta att invand-

rarna ska föras till en flyktingsluss för registrering. Beslutet fattas för högst tre månader i sänder och ska föras till riksdagen för behandling. Beslutet ska upphävas om riksdagen så beslutar.

Grundlagsutskottet har behandlat frågan om mottagning i flyktingslussar i samband med lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. Utskottet såg slussfasen som ett potentiellt grundlagsproblem i sig, men ansåg att bestämmelsen kunde tillåtas i ett grundlagsperspektiv eftersom meningen var att tiden på flyktingsluss skulle bli kort och inte vara längre än mellan några dagar och en vecka. Utskottet ansåg "det möjligt att en utdragen vistelse på flyktingsluss i något skede kan bli en fråga om vistelsen är laglig med avseende på rätten i 19 § 1 mom. och även andra grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen" (GrUU 18/2001 rd, s. 4/I).

Av paragrafens 4 mom. framgår att flyktingslussfasen för registrering kan ta upp till 14 dagar. Med hänsyn till sin ståndpunkt godkänner utskottet inte detta förslag utan anser att tiden i flyktingsluss bör bestämmas utifrån gällande lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. Därför måste denna tidsfrist strykas. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Vidare anser utskottet det obefogat att det beslut av statsrådet som avses i förslaget ska underställas riksdagens efterkontroll. Riksdagen och dess utskott har redan nu tillgång till fullt adekvata förfaranden med tanke på riksdagens medinflytande. Utskottet föreslår att det utreds om det bör föreskrivas att statsrådets beslut om massinvandring är en befogenhet enligt beredskapslagen.

Avvisningsgrunder. En utlänning får enligt 148 § 2 och 3 punkten avvisas om han eller hon lämnar oriktiga upplysningar om sin identitet eller sin resa. Med tanke på proportionalitetsprincipen inom förvaltningen kan avvisning dock vara en oskäligt sträng påföljd om utlänningen till exempel för att han eller hon blivit utsatt för tortyr eller annars på grund av svår traumatisering inte förmår lämna riktiga och kompletta

upplysningar till myndigheten eller inte förstår att göra det. Därför bör det övervägas om inte förslaget bör kompletteras med ett ytterligare villkor om att en utlänning får avvisas på dessa grunder om han eller hon avsiktligt lämnat oriktiga upplysningar. Ett avsiktlighetsvillkor ingår till exempel i 101 §.

Utvisning av en flykting. Grunderna för att utvisa en flykting i 149 § 3 mom. har luckrats upp i jämförelse med den gällande lagen på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att det i praktiken kommer att ske brott mot förpliktelserna enligt flyktingkonventionen. Förslaget måste ändras och bestämmelsen harmoniseras med grunderna i artikel 32 i flyktingkonventionen. Dessa grunder nämns i propositionens motivering.

Tolkning av beslut. En parts rätt enligt 203 § 5 mom. att få information om innehållet i ett beslut på något annat språk än hans eller hennes modersmål genom tolkning eller översättning bör preciseras såtillvida att det ska vara fråga om ett språk som parten på goda grunder kan antas förstå. I bestämmelsen bör dessutom lämpligen nämnas översättning före tolkning av beslutet för att visa att översättning är det primära och med tanke på grundlagens 21 § bättre sättet att sköta saken.

Hörande av minoritetsombudsmannen. Enligt den gällande lagen är huvudregeln att minoritetsombudsmannen ska beredas tillfälle att bli hörd under behandlingen av en asylansökan, men detta har i 209 § urholkats till att minoritetsombudsmannen på begäran har rätt att bli hörd. Detsamma gäller ombudsmannens nuvarande rätt att bli hörd i ett ärende som gäller utvisning av en utlänning. Förslaget har samband med 208 § om information till minoritetsombudsmannen.

Om bestämmelserna ändras på föreslaget vis finns det en viss risk för att ärenden i allt större utsträckning besluts utan minoritetsombudsmannens medverkan. Att detta inte är helt osannolikt antyder de nuvarande bristerna i minoritetsombudsmannens tillgång till information. Utskottet

anser att minoritetsombudsmannens ställning i behandlingen av de ärenden som avses i 209 § är en rättssäkerhetsfråga. Utskottet ser hellre att minoritetsombudsmannen inom en skälig tid i vart och ett fall bör beredas tillfälle att komma med ett utlåtande i saken. Dessutom skall han eller hon inom samma tid på egen begäran ha rätt att bli muntligt hörd hos myndigheten. Ombudsmannen bör samtidigt kunna medverka i flera olika ärenden.

Verkställighet. I lagförslaget finns inga bestämmelser om hur beslut om avlägsnande ur landet ska verkställas i praktiken. Detta förklaras förmodligen med att bestämmelser inte heller finns i den nuvarande lagen. Det oaktat har verkställighetsfrågorna på senare tid ådragit sig särskild uppmärksamhet. Redan detta talar för att frågan bör regleras som en helhet för sig i samband med totalreformen av utlänningslagen. Det handlar till exempel om att betydelsen av omständigheterna i 51 (hälsoskäl) och 52 (individuell, mänsklig orsak) § för verkställigheten av beslut bör anges i lagtexten. Det är också viktigt att införa samordnade bestämmelser om verkställighetsmetoderna, inbegripet tvångs- och maktmedel. I detta nu bestäms dessa frågor utifrån reglerna för olika myndigheter, som polisen och hälsovårdspersonalen. Det väsentliga är att förtydliga de faktorer som inverkar på tillsynen över verkställigheten och den vägen på rättskyddet.

Anvisningar. Åtminstone i 39 § 5 mom. finns en bestämmelse om meddelande av anvisningar. Social- och hälsovårdsministeriet kan meddela anvisningar om tolkningen av försörjningsförutsättningarna i anknytning till uppehållstillstånd.

Utskottet har ansett denna typ av bestämmelser onödiga eftersom myndigheten inom sitt lagfästa behörighetsområde får meddela anvisningar också utan särskilt bemyndigande (GrUU 6/2003 rd, s. 4/I och GrUU 2/2004 rd, s. 3/II). Dessutom bidrar bestämmelser om meddelande av anvisningar till att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsliga regler i ministerieförordningar eller myndighetsbestämmelser som

utfärdas med stöd av lag och anvisningar typ rekommendationer. Av dessa orsaker bör bestämmelsen om anvisningar lämpligen strykas.

Behandlingstider. Sammantaget är de långa behandlingstiderna just nu det största problemet med utlänningsärenden. Regeringens proposition innebär inga väsentliga reformer i förfarandet. Med tanke på grundlagens 21 § är det viktigt att man redan under behandlingen av propositionen kommer på lösningar som kan förkorta behandlingstiderna. Utskottet noterar som en positiv sak att Arbetskraftsbyråns förfarande med förhandsbesked enligt 78 § rätt tillämpat kan betyda att finländska arbetsgivare får en välbehövlig möjlighet att flexibelt och planmässigt anlita utländsk arbetskraft i branscher där det råder brist på arbetskraft. För att förfarandet på allt sätt ska fungera krävs det att informationsgången och kontakterna mellan Arbetskraftsbyråerna och Utlänningsverket utvecklas.

Utlänningspolitiken. Vi har skäl att se utlänningspolitiken i ett bredare samlat perspektiv i framtiden. Befolkningens åldrande och internationaliseringen för med sig utmaningar som tvingar oss att bedöma den utländska arbetskraftens roll i framtiden.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget i regeringens proposition RP 28/2003 rd bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om möjligheten att ta ut påföljdsavgift hos en transportör trots att beslut om att påföra avgift inte har vunnit laga kraft samt om föreslagna 118 § 3 mom., 119 § 3 mom. och 120 § 3 mom. liksom 133 § 4 mom. och 191 § 1 mom. 10 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 5 mars 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst

Henrik Lax /sv
Markus Mustajärvi /vänst
Reino Ojala /sd
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

riksdagens biträdande generalsekretäre Jarmo Vuorinen.