

Förvaltningsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 43/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 27/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Jorma Vuorio, inrikesministeriet
- överinspektör Tuuli Tuunanen, inrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningssekreterare Tommy Walkila, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Juha-Pekka Suomi, arbets- och näringsministeriet
- socialråd Viveca Arrhenius, social- och hälsovårdsministeriet
- resultatenhetschef Pauliina Helminen, Migrationsverket
- överinspektör Juhani Ruutu, Polisstyrelsen
- jurist Merike Helander, Barnombudsmannens byrå
- överinspektör Päivi Keskitalo, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- juridisk expert Mikko Aarnio, Amnesty International Finländska sektionen rf
- specialsakkunnig Taina Martiskainen, Centralförbundet för Barnskydd
- verksamhetsledare Elina Castrén, Flyktingrådgivningen rf
- planerare för familjeåterförening Tiina Salmio, Finlands Röda Kors
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Finlands Kommunförbund
- Finlands somaliska förbund rf

Betänkande FvUB 11/2016 rd

- yngre forskare Mervi Leppäkorpi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att utlänningslagen ändras så att förutsättningarna för familjeåterförening skärps. Det föreslås att tryggad försörjning med vissa undantag ska krävas av familjemedlemmar till den som får internationellt eller tillfälligt skydd för att ansökan om familjeåterförening ska kunna godkännas, oberoende av när familjen bildats.

Syftet med propositionen är att kontrollera invandringen, minska de kostnader den orsakar, främja förmågan för anknytningspersoner som får internationellt eller tillfälligt skydd att svara för familjens uppehälle, underlätta familjemedlemmarnas integrering i samhället samt att se till att Finland inte framstår som ett särskilt attraktivt land för asylsökande.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den omfattande migrationen till Europa

Europeiska unionen utsattes 2015 för en invandring av aldrig tidigare skådad omfattning. Det finns inga exakta uppgifter om antalet migranter. Enligt uppskattningar överskreds dock unionens yttre gränser illegalt av över 1,5 miljoner människor. Sannolikt har endast en del av dem registrerat sig som asylsökande.

Bland dem som försökt och dem som fortfarande försöker ta sig till Europa finns människor som söker internationellt skydd, men också andra som söker bland annat bättre försörjning och också i övrigt ett bättre liv. Migrantströmmarna, bestående av varierande grupper, och deras rörlighet har visat att medlemsstaterna och deras nuvarande strukturer inte varit redo för de utmaningar som denna stora och ständigt pågående migration medför.

Utskottet har tidigare gjort bedömningen att medlemsländerna, trots att hotfaktorerna och påfrestningarna varit kända sedan länge, inte har ordnat eller kunnat ordna gränsbevakningen, registrering av asylsökande och mottagningssystemen på den nivå som hotfaktorerna kräver. Den bristande övervakningen av EU:s yttre gränser har lett till allvarliga problem inte bara för Schengen-systemets trovärdighet utan också för bland annat Dublin III-förordningen (EU) nr 604/2013 (FvUU 2/2016 rd).

I Schengenområdet, ett område utan inre gränser, påverkar illegala inresor via en medlemsstats yttre gräns också alla andra medlemsstater. Migrationsströmmarna har i hög grad kunnat röra sig fritt i unionen, vilket lett till att många medlemsländer infört gränskontroller vid de inre gränserna.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

I syfte att kontrollera migrationen gav kommissionen den 13 maj 2015 ett meddelande om en europeisk migrationsagenda (FvUU 6/2015 rd). I agendan beskriver kommissionen mångsidigt de åtgärder som migrationsproblematiken enligt dess uppfattning kräver. Tämmligen snart efter det meddelandet lade kommissionen fram sina första lagstiftningsförslag i frågan. Därefter har nya förslag lämnats kontinuerligt. Förvaltningsutskottet har under innevarande valperiod å sin sida lämnat ett tjugotal utlåtanden om unionsärenden som anknyter till migrationen. Just nu behandlar utskottet ett flertal förslag från kommissionen om samma frågekomplex.

Unionen har på initiativ av kommissionen fattat en mängd beslut som syftat till att kontrollera den europeiska migrationskrisen. Ett allmänt problem har varit att besluten inte verkställts på allvar i medlemsländerna och att inte heller tidigare godkända grundläggande normer för inresa och gränskontroll har följts korrekt. I ett läge där medlemsländerna borde stå enade är de i stället fortfarande i hög grad oense, vilket lett till att migrationskrisen verkar förvärras ytterligare sedan början av 2016 (FvUU 6/2015 rd). Den senaste tiden har dock migrationstrycket från Turkiet till Europa avtagit betydligt. Samtidigt har sommarens ankomst på nytt fått fart på migrationsströmmarna längs den centrala Medelhavsrutten.

Migrationskrisen berör hela Europa och det är svårt att förutse hur läget kommer utvecklas. Medlemsländerna i EU har i stor utsträckning stramat åt eller är i färd att strama åt lagstiftningen om inresa i landet. Enligt propositionen omfattar villkoren för familjeåterförening i flertalet av EU-länderna ett krav på att både den som fått asyl och familjemedlemmar som beviljats alternativt skydd kan försörja sig, i det fall att ansökan om familjeåterförening i enlighet med familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG) inte lämnats inom en viss tid. Och medlemsländerna är som tidigare konstaterat i färd med att strama åt villkoren för familjeåterförening. Också i länder som inte tidigare krävt tryggad försörjning, däribland Sverige, bereds enligt uppgift införandet av ett sådant villkor.

Migrationsvägen har också nått Finland. Vi fick över 32 000 asylsökande under 2015. Ökningen jämfört med tidigare år är ungefär tiodubbel. I förhållande till invånarantalet har ett exceptionellt stort antal asylsökande kommit till Finland. Det finns dessutom skäl att konstatera att Finland primärt inte är ett transitland utan destinationsland för flertalet.

I det här sammanhanget finns det också anledning att som bakgrundsfaktor hänvisa till att landets offentliga finanser är utsatta. Vi har tvingats skära ned på samhällets delaktighet i ansvaret för olika slags kostnader och förmåner och den redan tidigare stränga beskattningen har stramats åt ytterligare. Det är enligt utskottet därför motiverat att ta hänsyn till samhällets bärkraft, som utgör en del av den totala bärkraften, när man bedömer förutsättningarna för att täcka kostnaderna för migrationen eller erbjuda ekonomiska förmåner i samband med migration.

Bakgrunden till propositionen

I programmet för statsminister Juha Sipiläs regering (29.5.2015) sägs att kriterierna för familjeåterförening ska preciseras i överensstämmelse med EU-direktivet om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG). I det asylpolitiska åtgärdsprogram som regeringen godkände i december 2015 sägs det vidare att kriterierna för familjeåterförening ska skärpas utgående från EU:s familjeåterföreningsdirektiv.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Utskottet ser det som motiverat att man på nationell nivå tar hänsyn till förändringarna i den internationella omvärlden och till det därav följande behovet att se över den nationella lagstiftningen i förhållande till de andra medlemsstaterna i EU. EU har en längre tid haft som mål att harmonisera migrations- och asylpolitiken. Det kräver dock mycket enhetliga normer och konsekvent verkställande av normerna samt att samtliga medlemsstaterna fullgör de överenskomna åtagandena.

Utskottet konstaterar att syftet med översynen av bestämmelserna om familjeåterförening enligt propositionen är att kontrollera invandringen, minska de kostnader den orsakar, främja förmågan för anknytningspersoner som får internationellt eller tillfälligt skydd att svara för familjens uppehälle, underlätta familjemedlemmarnas integrering i samhället samt att se till att villkoren för familjeåterförening motsvarar de åtstramade villkoren i de övriga nordiska länderna och EU-länderna.

Förvaltningsutskottet har i betänkandet FvUB 3/2016 rd hänvisat till det den sagt i samband med genomförandet av skyddsgrundsdirektivet, nämligen att det är nödvändigt att alla inom unionen bedriver samma asylpolitik. Det betyder att lagstiftningen bör harmoniseras i görligaste mån och tillämpas enhetligt. Särskilt inom unionens område med fri rörlighet kan enskilda stater inte bestämma om frågor som gäller internationellt skydd (FvUB 26/2008 rd).

Familjeåterförening

Allmänt om familjeåterförening

Rätten för utlänningar att resa in i och vistas i Finland ska enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras genom lag. Utgångspunkten för bestämmelsen är den huvudregel i internationell rätt enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land (RP 309/1993 rd). De internationella människorättskonventionerna och även Europarätten sätter upp begränsningar som sträcker sig också till den nationella lagstiftningen. Vad gäller de internationella åtagandena och EU-rätten hänvisar utskottet också till motiven i den nu aktuella propositionen och till grundlagsutskottets utlåtande GrJU 27/2016 rd.

Med familjeåterförening avses att familjemedlemmar till en person som lagligt vistas i Finland kan ansöka om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband. Den som vistas lagligt i Finland, den s.k. anknytningspersonen, har kommit till landet t.ex. som arbetstagare, studerande eller asylsökande. Anknytningspersonen kan också vara infödd finsk medborgare eller ha beviljats medborgarskap enligt medborgarskapslagen (359/2003). Familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd har hittills utgjort den minsta gruppen bland dem som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Däremot har familjemedlemmar till personer som studerar eller arbetar i Finland åtminstone hittills utgjort en större grupp.

Utgångspunkten är att uppehållstillstånd på grund av familjeband endast kan beviljas den som uppfyller utlänningslagens definition av familjemedlem. Definitionen av familjemedlem grundar sig på begreppet kärnfamilj, som anses omfatta maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift minderårigt barn vars vårdnadshavare den i Finland bosatta personen är (37 § i utlänningslagen). Också en makes minderåriga barn anses som familjemedlem. Med ett sådant barn jämföras också

Betänkande FvUB 11/2016 rd

ett ogift fosterbarn under 18 år. Som familjemedlem anses också en person av samma kön, om partnerskapet har registrerats. Med makar jämställs, under förutsättningar som framgår närmare av propositionen, personer, oavsett kön, som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äkten-skapsliknande förhållanden.

Med anknytningsperson avses enligt 3 § 15 punkten i utlänningslagen en person som vistas i Finland och på grundval av vilkens vistelse uppehållstillstånd på grund av familjeband söks för en familjemedlem i utlandet.

Som familjemedlem kan också anses vårdnadshavaren till ett i Finland bosatt minderårigt barn, t.ex. någondera föräldern. Då är barnet anknytningsperson och föräldern ansöker om uppehålls-tillstånd på grund av familjeband.

Familjeåterförening enligt gällande lagstiftning i de fall där en person får internationellt eller tillfälligt skydd

Den som ansöker om internationellt skydd kan antingen beviljas asyl enligt 87 § i utlänningsla-gen eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd enligt den lagens 88 §. Upphållstill-stånd på grund av humanitärt skydd nämns i propositionsmotiven, men kan inte längre beviljas ef-tersom 88 a § i utlänningslagen upphävts genom lag 332/2016 (FvUB 3/2016 rd, GrUU 6/2016 rd, RP 2/2016 rd). Dessutom kan Finland ta emot flyktingar inom den så kallade flyktingkvoten (90 §) och ge tillfälligt skydd enligt 109 § i samma lag.

Den gällande utlänningslagen har stiftats på basis av propositionerna RP 28/2003 rd ja RP 151/2003 rd (FvUB 4/2004 rd och GrUU 4/2004 rd). Kravet på tryggad försörjning har ända från bör-jan varit huvudregel också vid beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Enligt mo-tiven i propositionen RP 28/2003 rd är det centrala att samhället inte står för utgifterna för utlän-ningens vistelse, utan att den som får uppehållstillstånd, en familjemedlem eller någon annan in-stans gör det.

Villkoren för familjeåterförening stramades åt 2010 (FvUB 5/2010 rd, GrUU 16/2010 rd, RP 240/2009 rd). Då uppställdes bland annat ett krav på tryggad försörjning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd, om familjen bildats efter att anknytningspersonen kommit till Finland. Dessutom infördes rättsmedicinsk undersök-ning för att bestämma åldern på en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd eller på en an-knytningsperson och en bestämmelse enligt vilken uppehållstillstånd som söks på grundval av fa-miljeband kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att anknytningspersonen fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet eller sina familjeband och därigenom har kringgått bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

Villkoren för att ett minderårigt barn eller ett minderårigt barns vårdnadshavare kan beviljas up-pehållstillstånd på grund av familjeband har också ändrats så att tillstånd kan beviljas om barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet avgörs. Det avgörande var ti-digare tidpunkten för när ansökan anhängiggjordes. Till lagen har också fogats en definition av fosterbarn och bestämmelser om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd om det saknas en officiell utredning om vårdnadsförhållandet.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Anknytningspersonens rätt att anhängiggöra ett ärende slopades i samband med införandet av biometriskt kännetecken genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft 2012. En familjemedlem måste själv söka upp en finsk beskickning för att lämna in ansökan och ge sina biometriskt kännetecken (FvUB 39/2010 rd, GrJU 47/2010 rd, RP 104/2010 rd).

Den nationella lagstiftningen har senast justerats genom lag 332/2016 för att motsvara direktivet. Genom en ändring i utlänningslagen ströks en nationell grund för humanitärt skydd som inte ingår i skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) och inte heller i Förenta nationernas konvention om flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77—78/1968).

För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det enligt gällande 39 § 1 mom. i utlänningslagen att utlänningsens försörjning är tryggad, om inte något annat bestäms i utlänningslagen. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd förutsätts det enligt 114 § i lagen inte att försörjningen är tryggad, om familjen har bildats innan anknytningspersonen anlände till Finland. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas andra anhöriga till en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller till en utlänning som fått tillfälligt skydd än sådana familjemedlemmar som avses i utlänningslagen förutsätts det enligt 115 § i lagen inte att försörjningen är tryggad.

Rätt till familjeliv

Skyddet för familjelivet är en central rättighet som skyddas i internationella konventioner, EU-rätten och Finlands grundlag. Det är möjligt att sätta upp vissa villkor för familjeåterförening, men villkoren måste vara godtagbara enligt de internationella åtaganden som är bindande för Finland och uppfylla bestämmelserna i grundlagen. De måste alltså bland annat vara proportionerliga och får inte begränsa familjeåterförening oskäligt mycket eller leda till oskäliga situationer i enskilda fall.

Syftet med EU:s familjeåterföreningsdirektiv, som godkändes 2003 och genomfördes i Finland 2006, är att skydda familjelivet och att fastställa minimikrav för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Minimikraven anknyter bland annat till definitionen av familjemedlem, behandlingstiden för ansökan om uppehållstillstånd och förmånligare behandling av personer med flyktingstatus inom en viss tid. Medlemsstaterna kan enligt direktivet dessutom själva besluta om tilläggskrav angående försörjning, integrering, bostad, viss vistelsetid i landet, viss lägsta ålder för makar och sjukförsäkring. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får en medlemsstat i samband med en ansökan om familjeåterförening kräva bevis för att anknytningspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten.

Rätten till familjeliv är skyddad bland annat i artikel 8 i Europakonventionen, där det sägs att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Europadomstolen har i sin tolkningspraxis ansett att skyldigheterna enligt artikel 8 inte uppställer någon allmän skyldighet för en stat att följa en invandrars val av bosättningsland eller att godkänna familjeåterförening på sitt territo-

Betänkande FvUB 11/2016 rd

rium. Domstolen har inte heller i princip sett det som ett oskäligt krav att en utlänning som bosätter sig i landet ska styrka att han eller hon har tillräckliga självständiga och bestående inkomster för att svara för den grundläggande försörjningen för den familj som återförenas. Domstolen har dock prövat om kravet på försörjning i ett sådant fall var skäligt (Konstatinov mot Nederländerna, 26.4.2007).

Enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv. Att barnets bästa ska beaktas i allt beslutsfattande som sker med stöd av lag baserar sig bland annat på artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter.

Kontroll av förutsättningarna för familjeåterförening i fall där en person får internationellt eller tillfälligt skydd

Lagförslaget innebär att bestämmelserna om familjeåterförening ändras så att de uppfyller kraven i familjeåterföreningsdirektivet och i internationella förpliktelser och därmed är i linje med EU:s rättsstatsprincip.

I fråga om försörjningsförutsättningen är lagförslaget dock inte mer förmånligt än familjeåterföreningsdirektivet. Regeringen föreslår inte att några andra tilläggskrav som direktivet tillåter ska införas i Finland. På den punkten är lagförslaget avsevärt mer förmånligt än minimikraven i familjeåterföreningsdirektivet.

Direktivet tillämpas endast på anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare. Det gäller alltså inte uppehållsrätt för det egna landets medborgares eller EU-medborgares familjemedlemmar. I direktivet ingår specialbestämmelser om flyktingars rätt till familjeåterförening. Flyktingar är enligt direktivet sådana personer som avses i flyktingkonventionen, dvs. personer som beviljats asyl och kvotflyktingar.

I propositionen föreslås det att utlänningslagen ändras så att försörjningsförutsättningen alltid ska uppfyllas för att en familjemedlem till en person som får internationellt eller tillfälligt skydd ska kunna beviljas uppehållstillstånd i de fall där anknytningspersonen beviljats alternativt eller tillfälligt skydd (inledande stycket i 144 § 4 mom. i RP). Utskottet konstaterar att bestämmelsen står i samklang med familjeåterföreningsdirektivet.

Försörjningsförutsättningen ska enligt lagförslaget inte gälla familjemedlemmar till en person som fått asyl eller kvotflyktingar om ansökan om familjeåterförening lämnats in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av asylbeslutet eller beslutet om att han eller hon godkänkts att tas till Finland inom flyktingkvoten (114 § 4 mom. 1 punkten i RP). Dessutom krävs det att familjen till en anknytningsperson som fått asyl har bildats innan anknytningspersonen anlände till Finland och att familjen till en anknytningsperson som tagits emot inom flyktingkvoten har bildats innan det godkändes att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten (114 § 4 mom. 2 punkten i RP). Utskottet konstaterar att möjligheten att ansöka om familjeåterförening inom tre månader på så sätt att kravet på försörjning inte tillämpas endast gäller så kallade gamla familjemedlemmar, eftersom försörjningskravet redan enligt den gällande lagen tillämpas på nya familjemedlemmar.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Tidsfristen på tre månader grundar sig på en bestämmelse i familjeåterföreringsdirektivet som är förpliktande för medlemsstaterna. I propositionen konstateras att syftet med fristen för så kallade gamla familjemedlemmar till den som fått flyktingstatus och den gynnsammare behandling som hänger samman med den är att garantera rätten till familjeåterföring enligt ett lättare förfarande, kontrollerat och med beaktande av deras bakgrund. Någon motsvarande tidsfrist för den som fått alternativt eller tillfälligt skydd finns inte i direktivet.

Om familjeåterföring för den som fått flyktingstatus är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskilda band, ska försörjningsförutsättningen gälla vid familjeåterföring i Finland. Med andra ord tillämpas inte den förmånligare fristen på tre månader på de här situationerna (114 § 4 mom. 3 punkten i RP).

Lagförslaget utgår från att förutsättningen för att en annan anhörig till anknytningspersonen än en familjemedlem beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband alltid är att försörjningen är tryggad oberoende av vilken typ av skydd anknytningspersonen har beviljats. På samma sätt som i dag tillämpas försörjningsförutsättningen dock inte om uppehållstillstånd beviljas ett syskon som befinner sig utomlands till ett minderårigt barn som kommit till Finland, om syskonen har bott tillsammans och om barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd (115 § 2 mom. i RP, se även 52 § 4 mom. i utlänningslagen).

Utskottet framhåller att det av 39 § 1 mom. i utlänningslagen framgår att avvikelser från försörjningsförutsättningen kan göras i ett enskilt fall om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Regeringen föreslår inte att den bestämmelsen ändras. Utskottet ser nedan närmare på möjligheten att avvika från kravet på försörjning. Här understryker utskottet i vilket fall att möjligheten att avvika från kravet får ökad vikt i och med att tillämpningsområdet för kravet utvidgas på det sätt som föreslås i propositionen. Möjligheten till avvikelse är central för att säkerställa att försörjningsförutsättningen inte får oskäligen effekter i enskilda fall. Vid en bedömning av möjligheten till avvikelse måste man alltid beakta de internationella förpliktelser som är bindande för Finland, EU-rätten och grundlagen samt nationell och internationell rättspraxis.

Avvikelse från försörjningsförutsättningen i enskilda fall

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det enligt huvudregeln i 39 § 1 mom. i utlänningslagen att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i utlänningslagen.

Vad som anses vara tryggad försörjning preciseras i 39 § 2 mom. i lagen. Av momentet framgår att en utlänningens försörjning anses tryggad vid beviljande av första uppehållstillstånd om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga så att han eller hon inte kan antas bli beroende av utkomststöd enligt lagen om utkomststöd (1412/1997) eller av någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Som sådan förmån anses dock inte socialskyddsformåner som ersätter kostnader.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

När fortsatt tillstånd beviljas ska enligt 3 mom. utlänningens försörjning vara tryggad på det sätt som bestäms i 2 mom. dock så att beviljande av tillstånd inte förhindras av att utlänningen tillfälligt tyr sig till utkomststöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga sin försörjning.

Som socialskyddsförmåner som ersätter kostnader har man enligt uppgift i samband med förvaltningsbeslut i praktiken betraktat barnbidrag, handikappbidrag för under 16-åringar, underhållsstöd, studiestöd (ifråga om studiepenning och bostadstillägg) och bostadsbidrag. Socialskyddsförmåner som ersätter kostnader har beaktats som inkomster som minskar det eurobelopp som i övrigt krävs för försörjningen. Minimibeloppet för inkomster och tillgångar för den som ansöker om uppehållstillstånd kan alltså bestå av socialskyddsförmåner som ersätter kostnader och andra inkomster och tillgångar. Arbetsmarknadsstöd, som syftar till att trygga den grundläggande försörjningen för den arbetslöse under arbetslösheten, har inte ansetts utgöra en socialskyddsförmån som ersätter kostnader.

Som ovan noterades har också grundlagsutskottet konstaterat att skyddet för familjelivet enligt Europadomstolens avgörandepraxis inte leder till någon allmän skyldighet för staten att godkänna familjeåterförening inom sitt territorium. Domstolen har inte heller i princip sett det som ett oskäligt krav att en utlänning som bosätter sig i landet ska styrka att han eller hon har tillräckliga självständiga och bestående inkomster för att svara för den grundläggande försörjningen för den familj som återförenas. Domstolen har dock prövat om kravet på försörjning i ett sådant fall var skäligt ("reasonable").

Lagförslagets bestämmelser om försörjningsförutsättningen är enligt grundlagsutskottet tämligen vaga med tanke på det som sägs i 80 § i grundlagen om regleringen av grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Eftersom 39 § 2 mom. i utlänningslagen anknyter till lagstiftningen om utkomststöd ser grundlagsutskottet det inte som ändamålsenligt att i det nu aktuella sammanhanget, där det förutsätts individuell prövning av skäligheten, föreskriva i lag om till exempel exakta penningbelopp som uppfyller kraven på försörjning.

Grundlagsutskottet konstaterar vidare att det utifrån det som i propositionen sägs om tillämpningspraxisen för 39 § och utifrån utredning till utskottet ser ut som om en försörjningsförutsättning bunden till ett fast, tämligen högt belopp som grundar sig på Migrationsverkets direktiv är problematisk med tanke på proportionalitetskravet, särskilt med hänsyn till den ställning och de förtjänstmöjligheter de personer har som genom förslaget faller inom tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen. I linje med grundlagsutskottets ståndpunkt anser också förvaltningsutskottet att det står klart att de belopp som anges i Migrationsverkets direktiv endast är riktgivande. Försörjningsförutsättningen kan inte genom myndighetsdirektiv stramas åt mer än lagen förutsätter. Det finns allmänt sett anledning understryka skillnaden mellan rättsligt bindande normer och anvisningar och direktiv som har karaktären av rekommendationer (se GrUU 16/2016 rd, s. 4—5, GrUU 53/2010 rd, s. 4). Anvisningar får inte tillämpas om de strider mot rättsligt bindande normer. Vid prövningen av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls måste man utöver direkt tillämpliga bestämmelser följa grundlagen och bestämmelserna i människorättskonventionerna och även ta hänsyn till rättspraxisen i motsvarande fall (se även GrUU 16/2010 rd). Förvaltningsutskottet tillägger att man alltid måste bedöma från fall till fall huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls och inte tillämpa de angivna penningbeloppen schablonmässigt.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

I fråga om rättspraxisen har det vid förvaltningsutskottets sakkunnigutfrågning framhållits att förvaltningsdomstolarnas rättspraxis i många fall bekräftat de riktlinjer som tillämpas vid prövning av försörjningsförmågan och delvis även format tillämpningen av försörjningsförutsättningen. Tillämpningen av försörjningsförutsättningen bygger också på ett flertal prejudikat från högsta förvaltningsdomstolen. Därför har det i utredning till utskottet ansetts att rättspraxisen utgör en stark och väl etablerad rättslig grund i frågan.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår också att det med tanke på proportionalitetskravet är av betydelse att de som genom ändringen berörs av försörjningsförutsättningen i praktiken kan ha svårt att nå upp till den inkomstnivå som krävs. Därför kan en tillämpning av förutsättningen de facto lägga hinder för en familjeåterförening. Det accentuerar vikten av den bestämmelse i 39 § 1 mom. i utlänningslagen enligt vilken avvikelser från försörjningsförutsättningen kan göras i ett enskilt fall om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Bestämmelsen om avvikelser från försörjningsförutsättningen kom ursprungligen till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2004 rd). I sitt utlåtande om propositionen anser grundlagsutskottet att ribban för avvikelser läggs tämligen högt med tanke på den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen. Dessutom är betydelsen av uttrycket ”exceptionellt vägande skäl” oklar om man ser till bestämmelsens ordalydelse och dess motivering.

Försörjningsförutsättningen kommer genom revideringen att omfatta en grupp av personer som kan antas ha en svagare eller mer utsatt ställning än genomsnittet för familjemedlemmar som söker uppehållstillstånd på grund av familjeband. I motiveringen till lagförslaget bedöms att livssituationen och styrningen av den kan vara utmanande på grund av mentala problem eller andra allvarliga hälsoproblem för personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd. Grundlagsutskottet anser att sådana omständigheter måste beaktas vid bedömningen av huruvida exceptionellt vägande skäl föreligger. Det är viktigt att tröskeln för avvikelser inte sätts oskäligt högt i tolkningspraxisen. Grundlagsutskottet framhåller också att förutsättningarna för avvikelser måste bedömas utifrån de internationella förpliktelser angående mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Om den förstås på detta sätt bereder lagstiftningen inga konstitutionella problem. Förvaltningsutskottet omfattar grundlagsutskottets utlåtande.

Minderåriga anknytningspersoner och försörjningsförutsättningen

Det föreslås i propositionen att kravet på försörjning ska gälla också situationer där anknytningspersonen är en minderårig som kommit ensam till landet. Enligt propositionsmotiven faller ansvaret för att kravet uppfylls i praktiken på den minderåriga eftersom den familjemedlem som söker uppehållstillstånd sällan förmår trygga sin försörjning före sin inresa.

Grundlagsutskottet konstaterar att bestämmelserna har betydelse med avseende på 6 § 3 mom. i grundlagen. Enligt det momentet ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen betonar kravet på att barnen behandlas lika sinsemellan och att de ses som jämbördiga människor i relation till den vuxna befolkningen som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter (RP 309/1993 rd). Barnet ska behandlas som en individ, inte bara som ett passivt föremål för åtgärder.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Å andra sidan utgör bestämmelsen ett argument för särskilt skydd och särskild omsorg för barn eftersom de utgör en omyndig och svagare grupp än de vuxna (GrUU 58/2006 rd). Av betydelse är också den bestämmelse i 19 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken det allmänna ska stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, liksom även bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter.

Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets intresse komma i första rummet i alla åtgärder hos offentlig eller privat socialvård, domstolar, förvaltningsmyndigheter och lagstiftande organ som rör barn. Barnrättskommittén framhåller i en allmän kommentar (General Comment No. 14; 29.5.2013) att syftet med begreppet ”barnets bästa” är att säkerställa åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i konventionen. 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.

Grundlagsutskottet uppmärksammar i sitt utlåtande att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning. Bestämmelsen i 39 § i utlänningslagen om möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen blir därför särskilt betydelsefull. Barnets bästa nämns särskilt i bestämmelsen som en grund för avvikelse. Enligt propositionsmotiven är det motiverat att avvika från försörjningsförutsättningen åtminstone om föräldrarna till en minderårig som kommit ensam till Finland ansöker om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband och en allvarlig sjukdom eller skada hos barnet talar för avvikelse från försörjningsförutsättningen för att se till att barnets specialbehov tillgodoses, och det är till barnets bästa. Grundlagsutskottet menar att tröskeln för att tillämpa undantagsbestämmelsen sätts tämligen högt i den motiveringen. Grundlagsutskottet påpekar med eftertryck 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 (se även GrUU 16/2010 rd, GrUU 4/2004 rd).

Förvaltningsutskottet anser det befogat att i det här sammanhanget nämna att högsta förvaltningsdomstolen i sitt årsboksavgörande 2014:50 har uttalat att barnets intresse inte krävde avvikelse från försörjningsförutsättningen enbart på grund av att vägran av uppehållstillstånd kunde leda till att barnets och den ena förälderns gemensamma liv avbryts. En avvikelse från försörjningsförutsättningen på grund av barnets intresse krävde också andra individuella faktorer eller omständigheter som konkret påverkar barnets intresse.

Tidsfristen på tre månader

Sakkunniga har fäst utskottets uppmärksamhet vid att tidsfristen på tre månader för att anhängiggöra en ansökan om familjeåterförening vid en finsk beskickning utomlands kan hinna gå ut till exempel därför att beskickningen inte kan erbjuda besökstid tillräckligt snabbt. Utskottet är medvetet om att också landets utlandsbeskickningar har knappa resurser i det rådande ekonomiska läget. Utskottet anser i vilket fall att i en situation där någons rätt är i lag bunden till att en åtgärd vidtas inom en viss tid måste huvudregel vara att myndigheterna ska säkerställa att personen de facto har möjlighet att uträtta sitt ärende i tid. Det är därför viktigt att verksamheten vid beskickning-

Betänkande FvUB 11/2016 rd

arna kan ordnas så att familjemedlemmar kan lämna in ansökan om uppehållstillstånd inom den givna tidsfristen.

Utskottet påpekar att det efter en ändring av inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgiftsbelagda prestationer (1522/2015) som trädde i kraft den 16 maj 2016 tas ut en behandlingsavgift för ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd. Avgiften ska täcka kostnaderna för ansökningsprocessen. För vuxnas del har behandlingsavgiften satts till självkostnadsvärdet och för minderåriga sökandes del är behandlingsavgiften hälften av självkostnadsvärdet.

Förvaltningsutskottet anser att om en familjemedlem inte lyckats lämna in sin ansökan om uppehållstillstånd inom tidsfristen av skäl som beror på myndigheten måste det anses skäligt att avvika från försörjningsförutsättningen. Det står klart att dröjsmålet i sådana fall inte kan leda till att den sökande förlorar sin rätt på grund av att tidsfristen gått ut.

Barnets bästa i samband med beslut som grundar sig på utlänningslagen

Utskottet har ovan granskat hur barnets bästa beaktas i samband med försörjningsförutsättningen. Barnets bästa är dock ett betydligt vidare frågekomplex. Att barnets bästa ska beaktas i beslutsfattandet grundar sig på konventionen om barnets rättigheter, som redan behandlats ovan. Bestämmelser om beaktande av barnets bästa i beslut som gäller barn ingår i 6 § i utlänningslagen.

I sitt betänkande i samband med stiftandet av utlänningslagen lyfter förvaltningsutskottet fram vikten av att ta hänsyn till barnets bästa och höra barnet självt i beslutsprocesser som grundar sig på utlänningslagen, särskilt i asylärenden och beslut om uppehållstillstånd på grundval av familjeband. När ett beslut involverar ett barn är det viktigt att den som fattar beslutet tar reda på vilken lösning som är förenlig med barnets bästa i det aktuella fallet. Det måste göras en samlad bedömning av barnets bästa med hänsyn till barnets behov, önskemål och synpunkter. Man bör komma ihåg att barnets bästa alltid är en individuell fråga och beroende av barnets livssituation vid den givna tidpunkten. Dessutom ska det utredas om barnets bästa möjligen avviker från vårdnadshavarens bästa. Vid bedömningen av barnets bästa ska förpliktelser enligt internationella fördrag alltid beaktas till fullo (FvUB 4/2004 rd).

Det som sagts ovan gäller också beaktandet av barnets bästa vid tillämpningen av den nu aktuella lagen. Det framhålls också i propositionen att de internationella förpliktelserna måste beaktas vid bedömningen av barnets bästa.

Integrationen av migranter

Flera yttranden till utskottet har lyft fram de svårigheter som integreringen av migranter möter om familjen inte kan återförenas. I propositionen har regeringen utgått från att arbetslivet är en ytterst stark integrerande faktor, och propositionen syftar till att styra dem som får internationellt skydd att ta sig ut på arbetsmarknaden. Integrationen av familjen främjas också genom att anknytningspersonen kan svara för familjens försörjning. Självfallet har familjen en central roll i integrationen.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Utskottet omfattar dessa synpunkter i propositionen. Utskottet vill med enfass understryka att det är nödvändigt att kraftigt främja de faktiska sysselsättningsmöjligheterna för dem som får internationellt skydd. Det rådande migrationsläget kräver att vi satsar på integrationsåtgärder, inklusive sysselsättning för dem som får internationellt skydd, med en helt annan effektivitet och ett helt annat genomslag än i dag. Det gäller också utplaceringen i kommunerna av personer som får internationellt skydd. I dagsläget räcker inte de befintliga integrationsåtgärderna till.

Underrättelse om rätt till uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått asyl eller tagits emot i Finland inom flyktingkvoten (Ny 206 a §)

Regeringen föreslår att det i 114 § i utlänningslagen föreskrivs att kravet på försörjning enligt huvudregeln inte ska tillämpas på en befintlig familj, om ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl eller godkänts att tas emot inom flyktingkvoten. I paragrafmotiven (s. 28) sägs att man senast i samband med att beslutet om att asyl beviljats eller om att personen godkänts att tas emot inom flyktingkvoten delges ska underrätta flyktingen tydligt, i rätt tid och på ett förståeligt sätt om att familjeåterförening är möjlig inom tre månader utan försörjningsföretsättning. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att det till utlänningslagen fogas en uttrycklig bestämmelse om denna underrättelse i en ny 206 a §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna avses träda i kraft så snart som möjligt. För att man ska kunna genomföra den rätt till undantag gällande fristen på tre månader för en familjemedlem till den som beviljats asyl eller en kvotflykting, måste tidsfristen på tre månader bindas till beslutet att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd och för en kvotflyktings del till beslutet om att han eller hon godkänts att tas emot i Finland inom flyktingkvoten. Det här innebär i enlighet med propositionen att den nya lagen tillämpas bara när en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd grundar sig på ett sådant beslut om uppehållstillstånd för en anknytningsperson som fattats efter det att den nya lagen trätt i kraft. I fråga om kvotflyktingar tillämpas den nya lagen när en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd grundar sig på ett sådant beslut om att en kvotflykting godkänts att tas emot i Finland inom flyktingkvoten som fattats efter det att den nya lagen trätt i kraft.

Eftersom motsvarande tremånadersfrist inte gäller familjemedlemmar till dem som fått alternativt eller tillfälligt skydd, tillämpas de bestämmelser som gäller då beslutet om första uppehållstillstånd och fortsatt tillstånd för familjemedlemmen fattas, oberoende av när beslut för anknytningspersonen fattats eller när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnats in. På ansökningar om fortsatt tillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som får alternativt eller tillfälligt skydd ska alltså de bestämmelser tillämpas som gäller då beslutet fattas, oberoende av vilken lag som tillämpats på den första ansökan om uppehållstillstånd.

Grundlagsutskottets utlåtande

Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Sammanfattning

Sammantaget anser utskottet att lagförslaget behövs och fyller sitt syfte. Utskottet föreslår att det till lagförslaget fogas en ny 206 a §. I övrigt tillstyrker utskottet lagförslaget utan ändringar med de ställningstaganden som framgår av detta betänkande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 43/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 39 § 1 mom., 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom., av dem 39 § 1 mom. och 114 § 4 mom. sådana de lyder i lag 549/2010 **samt fogas till lagen en ny 206 a § som följer:**

39 §

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelser göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom. eller 115 § 2 mom.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om

1) en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att

a) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl, eller
b) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon godkänkts att tas till Finland inom flyktingkvoten,

2) familjen till en anknytningsperson har bildats

a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl, eller

b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, och

3) familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om uppehållstillstånd beviljas ett minderårigt syskon som befinner sig utomlands till ett sådant minderårigt barn som kommit ensamt till Finland, om syskonen har bott tillsammans och om barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd.

206 a § (Ny)

Underrättelse om rätt till uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått asyl eller tagits emot i Finland inom flyktingkvoten

I samband med att en flykting delges ett beslut om att asyl beviljats eller om att han eller hon godkänkts att tas emot inom Finlands flyktingkvot ska han eller hon underrättas om att familjemedlemmar kan beviljas uppehållstillstånd på det sätt som föreskrivs i 114 § 4 mom. 1 punkten utan att försörjningsförutsättningen tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett beslut i fråga om en ansökan om internationellt skydd har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehålls-

Betänkande FvUB 11/2016 rd

tillstånd för en familjemedlem till en utlänning som beviljats asyl samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

Om ett beslut om godkännande av att en flykting tas till Finland inom flyktingkvoten har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för hans eller hennes familjemedlem samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

Helsingfors 14.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Pirkko Mattila saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
ersättare Kari Tolvanen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

Betänkande FvUB 11/2016 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

Rätt till familjeåterförening utan försörjningsförutsättning för den som beviljats flyktingstatus

Enligt propositionen ska försörjningsförutsättningen gälla också familjemedlemmar till en person som fått asyl och till kvotflyktingar om ansökan om familjeåterförening inte lämnats in inom tre månader från det att anknytningspersonen fått del av asylbeslutet eller beslutet om att han eller hon godkänts att tas emot i Finland inom flyktingkvoten.

Tidsfristen på tre månader för den som fått flyktingstatus grundar sig på ett tvingande minimikrav i Europeiska unionens familjeåterföreningsdirektiv (2003/86/EG). I propositionen ställs försörjningsförutsättningen, inom de ramar som direktivet tillåter, upp utan tidsfrist också för den som fått flyktingstatus, dvs. när det är frågan om en annan anhörig än en familjemedlem eller när familjeåterförening är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

Sedan 2012 har ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband inte kunnat anhängiggöras av en anknytningsperson som vistas i Finland, utan den som söker uppehållstillstånd måste själv lämna in ansökan. I praktiken lämnas ansökan i regel in vid den finska beskickning som ligger närmast den sökandes vistelseort.

Familjemedlemmar som söker internationellt skydd vistas ofta i länder där det inte är lätt att ta sig till en finsk beskickning. Den närmaste beskickningen kan till exempel finnas i ett grannland och resan kan vara svår och farlig. Med tanke på detta måste tidsfristen på tre månader för att lämna in ansökan om uppehållstillstånd anses kort. Vi föreslår därför att tidsfristen förlängs till nio månader. En flexiblare ansökningstid bidrar också till att tidsmässigt jämna ut belastningen vid beskickningarna i och runt krisländer.

Försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner

Den i propositionen föreslagna utvidgningen av försörjningsförutsättningen avses också gälla familjemedlemmar till minderåriga barn som kommer ensamma till landet, med undantag av minderåriga syskon, vilka beviljas uppehållstillstånd med stöd av 52 § 4 mom. i utlänningslagen.

I propositionen sägs att det för att beakta barnets bästa räcker att det finns möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall på de grunder som nämns i 39 § i utlänningslagen. Med tanke på att minderåriga i praktiken inte har möjlighet att skaffa de inkomster som behövs för familjeåterföreningen är en avvikelse från försörjningsförutsättningen ett måste för att familjeåterföreningen ska lyckas. Enligt propositionsmotiven är en avvikelse från försörjningsförutsättningen på grund av barnets intresse inte någon huvudregel, utan en avvikelse kräver också andra individuella faktorer eller omständigheter som konkret påverkar barnets intresse. Till exempel nämns att barnet är allvarligt sjukt eller har en allvarlig skada.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Reservation 1

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 27/2016 rd) till förvaltningsutskottet i ärendet fäst uppmärksamhet vid försörjningsförutsättningen för minderåriga barn som kommer ensamma till landet och ansett att ribban för avvikelser från förutsättningen lagts tämligen högt i de föreslagna bestämmelserna.

Med hänsyn till att minderåriga barn som kommer ensamma till landet och är i behov av internationellt skydd befinner sig i en särskilt utsatt ställning och med hänsyn till bestämmelserna i internationella konventioner om barnets rättigheter som är bindande för Finland måste möjligheten till avvikelser enligt 39 § 1 mom. i utlänningslagen anses vara ett otillräckligt arrangemang för att trygga barnets bästa.

Därför föreslår vi att försörjningsförutsättningen inte ska tillämpas på familjemedlemmar till minderåriga barn som kommit ensamma till landet och beviljats uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, när familjemedlemmar söker uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Inkomstgränserna för försörjningsförutsättningen för familjemedlemmar

Den tryggade försörjning som i utlänningslagen förutsätts för beviljande av uppehållstillstånd har varken i utlänningslagen eller någon annan lag eller norm på förordningsnivå slagits fast till något visst belopp. Enligt 39 § 2 mom. i utlänningslagen anses utlänningens försörjning tryggad om hans eller hennes vistelse i landet kan bekostas med sådana inkomster som innebär att han eller hon inte kan antas bli beroende av utkomststöd eller av någon annan därmed jämförbar förmån. Huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls ska alltid bedömas från fall till fall och vid bedömningen utnyttjas de riktgivande belopp som fastställts av Migrationsverket. Normalt anses t.ex. en vuxen persons försörjning tryggad om nettointkomsterna är minst 1 000 euro per månad. Försörjningsförutsättningen för en andra vuxen i familjen är 700 euro i månaden. För barn används lägre belopp per person, som i familjer med flera barn minskar med antalet barn från högst 500 till lägst 300 euro i månaden.

Försörjningsförutsättningen och Migrationsverkets inkomstgränser syftar till att se till att den som flyttar in i landet har förutsättningar att bekosta sin vistelse genom eget arbete och alltså inte belastar det allmänna. Sätillvida kan försörjningsförutsättningen och inkomstgränserna på ett allmänt plan anses motiverade vid bedömningen av förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd.

När det gäller ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband måste man dock beakta kraven på skydd för familjelivet i Finlands grundlag och internationella konventioner som är bindande för Finland. Europadomstolen har i sitt avgörande i fallet Konstatinov mot Nederländerna (26.4.2007) ansett att Europakonventionen och dess artikel 8 om skydd för familjelivet i sig inte förbjuder att man ställer upp ett krav på försörjning för att bevilja familjeåterförening. Samtidigt menade domstolen dock att nivån på försörjningsförutsättningen i så fall måste vara skälig. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 27/2016 rd) till förvaltningsutskottet om lagförslaget fäst uppmärksamhet vid att nivån på försörjningsförutsättningen i Finland är tämligen hög och kan vara svår att nå upp till. Försörjningsförutsättningen riktar sig formellt till den familjemedlem som söker uppehållstillstånd, men familjemedlemmarna har i praktiken sällan tillräckliga inkomster, vilket betyder att kravet på försörjning i regel endast kan uppfyllas av anknytningsper-

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Reservation 1

sonen i Finland. Ställningen på arbetsmarknaden är dock i genomsnitt svår särskilt för dem som kommer till landet på grund av internationellt skydd, och de nuvarande inkomstgränserna kan i de flesta fall vara mycket svåra att nå upp till. Om försörjningsförutsättningen i praktiken hindrar familjeåterförening för hela grupper av migranter kan dess nivå inte längre anses skälig på det sätt som Europadomstolen kräver. Grundlagsutskottet har dessutom i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid att bestämmelserna om försörjningsförutsättningen i dag är tämligen vaga. Denna vaghet kan bli problematisk med hänsyn till kravet på exakthet för denna typ av bestämmelser som i väsentlig grad påverkar den enskildes rättigheter.

Det vore motiverat att föreskriva om en lindrigare och mer nåbar försörjningsförutsättning för ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Det skulle också motivera anknytningspersoner i Finland att så effektivt som möjligt försöka hitta sysselsättning. Rättssäkerheten skulle öka om det i lag eller förordning föreskrevs mer exakt åtminstone om principerna för bedömning-
en av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls.

På dessa grunder föreslår vi att det i utlänningslagen särskilt föreskrivs om uppfyllandet av försörjningsförutsättningen vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. I de föreslagna bestämmelserna kopplas försörjningsförutsättningen till utskökningsbalkens bestämmelser om ovillkorligt skyddat belopp vid utmätning av lön. Det i 4 kap. 48 § i utskökningsbalken avsedda skyddade beloppet vid utmätning av lön har i insolvenslagstiftningen ansetts utgöra det minimibelopp som gäldenären behöver för sina egna och familjens levnadskostnader. Den föreslagna ändringen i utlänningslagen motsvarar i långa stycken den svenska lagstiftningens sätt att definiera försörjningsförutsättningen i samband med familjeåterförening.

Om försörjningsförutsättningen beräknas på det sättet uppfylls kravet med lägre inkomster än enligt Migrationsverkets nuvarande praxis. Det skyddade beloppet enligt 4 kap. 48 § i utskökningsbalken var då lagen trädde i kraft 2007 för gäldenärens del 19,90 euro per dag och för trettio dagar i månaden. Beloppet har varje år justerats genom förordning av justitieministeriet på det sätt som föreskrivs i lagen om folkpensionsindex (456/2001). År 2016 är gäldenärens skyddade belopp vid utmätning av lön 22,60 euro per dag, dvs. 678 euro per månad. Till det skyddade beloppet läggs 8,11 euro per dag, dvs. 243,30 euro per månad, för en person som gäldenären försörjer. Vid beräkning av det skyddade beloppet enligt utskökningsbalken lägger man till motsvarande belopp på 243,30 euro också för en make utan inkomster och som gäldenären försörjer. I den nu föreslagna nya bestämmelsen om familjeåterförening föreslås dock en avvikelse från logiken i utskökningsbalken så att försörjningsförutsättningen för makens del är samma som för anknytningspersonen själv, dvs. 678 euro i månaden. Det innebär att försörjningen för en make med två barn i samband med familjeåterförening anses tryggad om det kan påvisas att anknytningspersonens och dennes familjemedlemmars vistelse i landet kan bekostas genom nettoinkomster på 1 842,30 euro i månaden.

Detaljmotivering

Det föreslås att bestämmelser om försörjningsförutsättningen för familjemedlemmar vid beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband fogas till utlänningslagen i en ny 39 a §. I paragrafen föreskrivs med avvikelse från kraven i 39 § 2 mom. i lagen om de inkomstbelopp som krävs för att försörjningsförutsättningen ska anses vara uppfylld i fråga om familjemedlemmar till

Betänkande FvUB 11/2016 rd
Reservation 1

en person som vistas i Finland när de söker uppehållstillstånd på grund av familjeband. I fråga om inkomstbeloppen hänvisas i bestämmelsen till gäldenärens skyddade belopp enligt 4 kap. 48 § 1 mom. i utsökningsbalken.

De i bestämmelsen avsedda skyddade inkomstbeloppen enligt utsökningsbalken avses utgöra de maximibelopp som krävs för att försörjningen ska anses tryggad för familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska dock fortfarande framför allt grunda sig på en samlad bedömning. Bestämmelsen utesluter alltså inte att man i enskilda fall avviker från försörjningsförutsättningen med stöd av 39 § 1 mom. i utlänningslagen och hindrar inte heller att man på andra grunder i enskilda fall anser att försörjningen är tryggad också vid lägre inkomstbelopp.

Enligt 1 mom. ska man vid bedömningen av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls för en i 37 § i utlänningslagen avsedd familjemedlem som söker uppehållstillstånd på grund av familjeband också beakta vilka inkomster anknytningspersonen i Finland har. Till denna del motsvarar bestämmelsen det sätt på vilket försörjningsförutsättningen av hävd tillämpats.

I första hand anses anknytningspersonens inkomster täcka hans eller hennes eget uppehälle, men till den del inkomsterna överskrider gäldenärens skyddade belopp enligt 4 kap. 48 § 1 mom. i utsökningsbalken ska de beaktas vid beräkningen av familjemedlemmarnas inkomster.

Enligt 2 mom. ska försörjningen anses tryggad för en i 37 § 1 och 2 mom. avsedd make som söker uppehållstillstånd på grund av familjeband, om det kan påvisas att hans eller hennes vistelse i landet kan bekostas genom inkomster som uppgår minst till det i 4 kap. 48 § 1 mom. i utsökningsbalken avsedda skyddade belopp som gäldenären får behålla vid utmätning av lön. Försörjningsförutsättningen för maken motsvarar alltså förutsättningen för anknytningspersonen.

Enligt 3 mom. ska försörjningen anses tryggad för ett i 37 § 1 mom. i utlänningslagen avsett minderårigt barn eller ett med stöd av 3 mom. därmed jämförbart barn som söker uppehållstillstånd på grund av familjeband, om det kan påvisas att barnets vistelse i landet kan bekostas genom inkomster som uppgår minst till den i 4 kap. 48 § 1 mom. i utsökningsbalken avsedda del som för varje person som försörjs av gäldenären läggs till det skyddade belopp som gäldenären med stöd av det lagrummet får behålla vid utmätning av lön.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar.

Betänkande FvUB 11/2016 rd
Reservation 1

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 39 § 1 mom., 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom., av dem 39 § 1 mom. och 114 § 4 mom. sådana de lyder i lag 549/2010 och fogas till lagen **nya 39 a § och** 206 a § som följer:

39 §

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningsens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom. eller 115 § 2 mom.

39 a § (Ny)

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband

Vid bedömningen av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls för en i 37 § avsedd familjemedlem som söker uppehållstillstånd på grund av familjeband beaktas också inkomsterna enligt 39 § 2 mom. för en anknytningsperson som vistas i Finland till den del inkomsterna överskrider gäldenärens skyddade belopp enligt 4 kap. 48 § 1 mom. i utsökningsbalken.

En makes försörjning anses tryggad om det kan påvisas att hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster vars belopp motsvarar minst gäldenärens skyddade belopp enligt 4 kap. 48 § 1 mom. i utsökningsbalken.

Försörjningen av ett barn under 18 år eller ett därmed jämförbart barn anses tryggad om det kan påvisas att barnets vistelse i landet bekostas med inkomster vars belopp motsvarar minst det i 4 kap. 48 § 1 mom. i utsökningsbalken avsedda skyddade belopp för en familjemedlem som försörjs av gäldenären.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningsens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om **det är frågan om familjemedlemmar till en minderårig anknytningsperson som kommit ensam till Finland eller om**

Betänkande FvUB 11/2016 rd
Reservation 1

- 1) en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom **nio** månader från det att
- a) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl, eller
 - b) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon godkänkts att tas till Finland inom flyktingkvoten,
- 2) familjen till en anknytningsperson har bildats
- a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl, eller
 - b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, och
- 3) familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeländ till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlännings försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om uppehållstillstånd beviljas ett minderårigt syskon som befinner sig utomlands till ett sådant minderårigt barn som kommit ensamt till Finland, om syskonen har bott tillsammans och om barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd.

206 a § (Ny)

Underrättelse om rätt till uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått asyl eller tagits emot i Finland inom flyktingkvoten

I samband med att en flykting delges ett beslut om att asyl beviljats eller om att han eller hon godkänkts att tas emot inom Finlands flyktingkvot ska han eller hon underrättas om att familjemedlemmar kan beviljas uppehållstillstånd på det sätt som föreskrivs i 114 § 4 mom. 1 punkten utan att försörjningsförutsättningen tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett beslut i fråga om en ansökan om internationellt skydd har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som beviljats asyl samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

Om ett beslut om godkännande av att en flykting tas till Finland inom flyktingkvoten har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för hans eller hennes familjemedlem samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

Betänkande FvUB 11/2016 rd
Reservation 1

Helsingfors 14.6.2016

Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joonas Räsänen sd

Betänkande FvUB 11/2016 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

För närvarande pågår den största flyktingkrisen sedan andra världskriget. Ur ett människorättsperspektiv är den föreslagna lagstiftningsändringen en tvivelaktig reaktion på en humanitär kris. Det viktigaste nu är att regeringen fokuserar resurserna på att främja integreringen. De föreslagna ändringarna i kombination med tidigare genomförda åtstramningar kommer de facto leda till att rätten till familjeåterförening inte realiseras för många som får internationellt skydd. Förslaget kan alltså leda till att ännu fler människor i särskilt utsatt ställning hamnar i en ytterst inhuman situation. Ändringen försvagar de grundläggande mänskliga rättigheterna, till exempel barnets rätt till sin familj och till ett tryggt liv, och försvårar i avgörande grad integreringen i många fall.

Det har blivit svårare att ansöka om familjeåterförening särskilt på grund av att de sökande förutsätts lämna in ansökan personligen vid närmaste finska beskickning. Det kräver att flyktingarnas familjemedlemmar ett flertal gånger besöker beskickningen, som kan ligga i ett helt annat land än det de befinner sig i. Det är inte skäligt.

Enligt förslaget ska ansökan om familjeåterförening i fortsättningen lämnas inom tre månader från det att asylbeslutet delgetts. Familjeåterföreningsprocessen är på många sätt lång och svår för familjen. En tidsfrist på tre månader kan de facto i avsevärd grad begränsa möjligheterna till familjeåterförening i situationer där förutsättningarna substantiellt sett uppfylls i övrigt. Resultatet är inte godtagbart ur ett människorättsperspektiv. I till exempel Belgien är motsvarande tidsfrist tolv månader.

Inkomstkravet är oskäligt, diskriminerande och inkonsekvent. Det är till exempel högre än det lägsta socialskyddet i Finland och även högre än inkomsterna i många finländska löntagarfamiljer. Dessutom är det högre än motsvarande krav i många EU-länder och skulle beröra fler människogrupper än i till exempel Belgien. Det sägs också i EU:s familjeåterföreningsdirektiv (2003/86/EG) att flyktingars rätt till familjeåterförening bör regleras av förmånligare villkor till följd av deras utsatta ställning. Propositionen motsvarar inte det målet i direktivet.

Vi godkänner inte att det ställs upp en så hög inkomstgräns för familjeåterförening. Genom förslaget försätts inte bara finska medborgare utan även de som söker internationellt skydd i en sinsemellan ojämlig ställning. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, och enligt artikel 9 i FN:s konvention om barnets rättigheter har varje barn rätt leva tillsammans med sina föräldrar. Inkomstkravet inskränker människors möjlighet till familjeåterförening och familjeliv.

Ur ett principiellt perspektiv är det problematiskt att bestämmelserna om försörjningsförutsättningen och avvikelser från den är tämligen vaga och tvetydiga och att tillämpningen av dem enligt uppgift i första hand grundar sig på Migrationsverkets egna direktiv. Bestämmelser som i så hög grad påverkar människors rättigheter måste vara klara, noga avgränsade och grunda sig på lag.

Betänkande FvUB 11/2016 rd

Reservation 2

Lagförslaget berör också människor som lever i Finland. Eftersom lagförslaget motiveras särskilt med strävan att minska de så kallade attraktionsfaktorerna är det inte skäligt och med tanke på syftena med propositionen inte heller konsekvent att utsträcka tillämpningen av bestämmelserna till familjer som redan befinner sig i Finland.

Det har redan tidigare gjorts flera åtstramningar i villkoren för familjeåterförening, senast för bara några år sedan. Det har ännu inte gjorts någon bredare utvärdering av vilka effekter de ändringarna har haft med avseende på till exempel de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet barnets rättigheter, eller integrationen. Vissa fall har dock lyfts upp och visar att också den gällande lagen är så sträng att den leder till oskäliga resultat. Majoriteten av finländarna anser sannolikt att utgången i de fallen inte är etiskt godtagbara, och de motsvarar nödvändigtvis inte heller lagstiftarens syfte.

De föreslagna ändringarna hotar leda till ett ökat antal dylika fall. Den ständigt mer åtstramade lagstiftningen står i konflikt med att migrations- och integrationspolitiken ska vara förutsebar och långsiktig. Innan man gör nya ändringar är det skäl att utvärdera verkningarna av tidigare ändringar och syna eventuella missförhållanden. När nya förslag läggs fram måste särskilt konsekvenserna för barnen bedömas.

Ett flertal remissorgan har fäst uppmärksamhet vid att propositionen allvarligt kan skada integrationen av asylsökande och flyktingar. Vid sidan av arbetet är familjelivet ytterst viktigt för integrationen. Vidare har det påpekats att familjeåterföreningen är en laglig, kontrollerad och säker kanal för inresa i landet. Att väsentligt försvåra familjeåterföreningen kan därför i ursprungsländerna leda till att trycket på andra migrationskanaler ökar, också på kanaler som är farliga och gagnar människosmugglarna. Förslaget står alltså ur båda perspektiven i konflikt med regeringens uttalade mål.

Enligt vår uppfattning kommer de föreslagna ändringarna i kombination med tidigare genomförda åtstramningar att leda till att rätten till familjeåterförening inte realiserats för många som får internationellt skydd.

Finland behöver en klar och tydlig migrationspolitik, men det får inte betyda att de mänskliga rättigheter åsidosätts helt, vilket har skett i det nu aktuella lagförslaget. Vi stöder inte en politik där man medvetet försvårar och i vissa fall gör familjeåterförening helt omöjlig och som leder till att de som fått asyl inte integreras i samhället utan löper ökad risk för att marginaliseras.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Betänkande FvUB 11/2016 rd
Reservation 2

Helsingfors 14.6.2016

Thomas Blomqvist sv
Olli-Poika Parviainen gröna
Matti Semi vänst