

Förvaltningsutskottet

Återkalla uppehållstillståndet för och utvisa utlänningar som dömts för sexualbrott i Finland

INLEDNING

Remiss

Återkalla uppehållstillståndet för och utvisa utlänningar som dömts för sexualbrott i Finland (MI 5/2019 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- företrädare för initiativtagarna Saila Al-Jewari
- företrädare för initiativtagarna Mirja-Liisa Sulinko
- ledande expert Kukka Krüger, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Yrsa Nyman, justitieministeriet
- justitieråd Taina Pyysaari, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Klaus Järvinen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- jurist, dataskyddsansvarig Hannele Svanström, Brottspåföljdsmyndigheten
- överinspektör Joonas Rundgren, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- polisinspektör Pekka Heikkinen, Polisstyrelsen
- överkommissarie Liisa Lintuluoto, Helsingfors polisinrättning
- resultatenhetschef Jaakko Purontie, Migrationsverket
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet föreslås det att lagberedning ska inledas och/eller utlänningslagen ändras till den del det krävs ändringar i den. En utlänning som begår ett sexualbrott i Finland och döms för brottet ska automatiskt förlora sitt uppehållstillstånd, och Migrationsverket ska ha rätt att omedelbart utvisa den dömde.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Initiativets innehåll och allmänt om medborgarinitiativ

I medborgarinitiativet föreslås det att lagberedning ska inledas och/eller utlänningslagen ändras för att säkerställa att en utlänning som begår ett sexualbrott i Finland automatiskt ska förlora sitt uppehållstillstånd och omedelbart ska kunna utvisas. Dessutom föreslås det i motiven till initiativet att den som dömts för brottet omedelbart ska tas i förvar för att hindra att han eller hon flyr och att en dömd inte ska få ansöka om finskt medborgarskap, oavsett i vilket land brottet har begåtts. Initiativet motiveras med att medborgarna upplever otrygghet på grund av sexualbrotten, som är allvarliga brott, och med att en stor andel av sexualbrotten begås av utlänningar. Initiativtagarna anser att den gällande lagstiftningen är otillräcklig.

Förvaltningsutskottet har tidigare behandlat ett medborgarinitiativ där det föreslogs att utlänningar som begått allvarliga brott ska utvisas oavsett fängelsestraffets längd. Riksdagen förkastade medborgarinitiativet utifrån förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 8/2016 rd— MI 4/2015 rd). I det betänkandet redogjorde utskottet utförligt för den gällande lagstiftningen och konstaterade att förslaget i medborgarinitiativet skulle ha lindrat den gällande lagstiftningen om avlägsnande ur landet på grundval av brott, tvärt emot det som avsågs i initiativet. Det nu aktuella medborgarinitiativet har många gemensamma drag med det tidigare initiativet. Men nu handlar det uttryckligen och enbart om sexualbrott och om att utlänningar som har begått sådana brott ska kunna avlägsnas ur landet så snabbt som möjligt.

Utskottet konstaterar att medborgarinitiativet är ett instrument som ska ge medborgarna bättre möjligheter till direkt påverkan. Medborgarinitiativet kompletterar det representativa systemet, som ska betraktas som primärt. Lagstiftningsarbetet i riksdagen bygger huvudsakligen på propositioner och på riksdagsledamöternas lagmotioner (GrUB 9/2010 rd och GrUB 6/2011 rd). Eftersom lagberedningen är krävande bereds lagförslagen med vissa undantag som tjänstemannaberedning vid ministerierna under ledning av regeringen. Under behandlingen av det ovannämnda tidigare medborgarinitiativet konstaterade utskottet att för att lagstiftningen ska vara godtagbar och legitim måste den uppfylla vissa juridiska villkor som följer av grundlagen, internationella förpliktelser, grundprinciperna för lagstiftningen och regleringstraditionen inom enskilda rättsområden. Detta oberoende av om den bygger på en proposition, en lagmotion eller ett medborgarinitiativ. Men enligt utskottets mening behöver motiven till ett initiativ, som till sin typ kan jämföras med en åtgärdsmotion, inte uppfylla samma krav i fråga om innehåll och exakthet som ett egentligt lagförslag. I vilken mån initiativtagarna känner till grunderna för den relevanta gällande lagstiftningen varierar för de olika initiativens del.

Gällande lagstiftning om avlägsnande av utlänningar ur landet och tillämpning av den

Allmänt om villkoren för inresa och avlägsnande ur landet

I 11 § i utlänningslagen (301/2004) anges som villkor för inresa bland annat att utlänningen inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet. Bestämmelserna om avlägsnande ur landet finns i huvudsak i 9 kap. i utlänningslagen. Lagens 10 kap. innehåller bestämmelser om uppehållsrätt för unionsmedborgare och därmed jämförbara personer och om avlägsnande av dem ur landet.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Med utvisning avses att en utlänning avlägsnas ur landet när han eller hon har vistats i landet med stöd av ett uppehållstillstånd och inte har beviljats nytt uppehållstillstånd eller det tidigare uppehållstillståndet har återkallats. Vid utvisning på grundval av brott upphör uppehållstillståndet automatiskt att gälla och behöver inte särskilt återkallas.

Med avvisning avses i korthet avlägsnande ur landet i situationer där en utlänning inte har beviljats uppehållstillstånd. I allmänhet har en person som har sökt internationellt skydd i Finland då ännu inte något uppehållstillstånd. Om en tredjelandsmedborgares inresa hindras i enlighet med artikel 13 i kodexen om Schengengränserna talar man om nekad inresa.

Avlägsnande ur landet på grundval av brott

Enligt 148 § i utlänningslagen får en utlänning avvisas bland annat om han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som anges i lagens 11 § 1 mom., eller om det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivits fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott, eller om utlänningen har dömts till straff för ett brott under sin vistelse i Finland.

Enligt 149 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen får en utlänning som har haft uppehållstillstånd eller som har förlorat sitt finska medborgarskap utvisas ur landet om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott. Utvisning på grundval av brott kan också komma i fråga i situationer där utlänningen med stöd av 3 kap. 4 § i strafflagen (39/1889) inte har dömts till straff på grund av otillräknelighet.

Med stöd av 149 § 1 mom. 3 punkten i utlänningslagen får en utlänning som har haft uppehållstillstånd dessutom också utvisas ur landet om han eller hon genom sitt uppträdande har visat sig vara farlig för andras säkerhet. Då kan det till exempel röra sig om upprepade våldshandlingar mot andra (RP 28/2003 rd).

Också flyktingar får utvisas på de grunder som anges ovan. Enligt 149 § 3 mom. i utlänningslagen får en flykting dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

För utlänningar som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare gäller strängare utvisningsvillkor (149 § 4 mom. i utlänningslagen). Bestämmelser om grunderna för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar finns i 168 § och motsvarande bestämmelser om nordiska medborgare i 169 § i utlänningslagen.

Med de ovannämnda undantagen som gäller otillräknelighet får en utlänning utvisas på grundval av brott bara om han eller hon har dömts till straff för brottet. Utskottet understryker att domen däremot inte behöver ha vunnit laga kraft (RP 28/2003 rd). Regleringen i 149 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen är i fråga om enstaka brott knuten till längden på det föreskrivna maximistraffet för brottet, som är fängelse i minst ett år. Det utdömda straffet behöver ändå inte överskrida det

Betänkande FvUB 29/2020 rd

här kravet utan utvisningen kan bygga på ett kortare än ettårigt ovillkorligt eller villkorligt fängelsestraff, samhällstjänststraff, övervakningsstraff eller bötesstraff, förutsatt att straffet har dömts ut för ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år.

När det gäller upprepade brott enligt 149 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen finns det inget allvarlighetskrav, utan vilka brott som helst kan i princip komma i fråga. Det kan exempelvis röra sig om flera egendoms- eller misshandelsbrott som begåtts inom en kort tid.

I det här sammanhanget vill utskottet utifrån en utredning också påpeka att bestämmelserna om uppehållstillstånd gör det möjligt att inte bevilja uppehållstillstånd till personer som gjort sig skyldiga till brott. Till villkoren för inresa hör enligt 11 § 1 mom. 5 punkten i utlänningslagen att utlänningen inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet. Syftet med bestämmelsen är att motverka brott (RP 28/2003 rd).

När en utlänning är misstänkt för brott börjar polisen utreda villkoren för hans eller hennes vistelse i landet. Enligt 151 § 1 mom. i utlänningslagen ska polisen eller gränskontrollmyndigheten vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlänning, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan besluta om avvisning inom tre månader från inresan. Om det har gått mer än tre månader från inresan, fattas beslutet om avvisning av Migrationsverket. Beslutet fattas på framställning av de ovannämnda myndigheterna eller på eget initiativ. Migrationsverket fattar också alla beslut om utvisning.

Enligt inkommen utredning gör polisen i praktiken alltid en framställning om avvisning eller utvisning när det finns grunder för detta enligt utlänningslagen. År 2019 väcktes sammantaget 276 ärenden om utvisning på grundval av brott på initiativ av polisen, gränskontrollmyndigheten eller Migrationsverket självt. Utifrån framställningarna fattade Migrationsverket 124 beslut om utvisning på grundval av brott. År 2018 gjordes 173 framställningar om utvisning, varav 95 resulterade i utvisning. Motsvarande siffror 2017 var 160 och 100. År 2020 hade det fram till den 17 september fattats 151 beslut, varav 91 resulterade i utvisning. Med tanke på behandlingen av initiativet anser utskottet att det är beklagligt att utvisningsärendena inte statistikförs utifrån brottsbeteckningen. Det framgår därför inte av statistiken i hur många fall det handlat om sexualbrott. I det här sammanhanget betonar utskottet även mer generellt vikten av heltäckande och uppdaterad statistik till stöd för ett faktabaserat beslutsfattande.

När man fattar beslut om att utvisa en utlänning på grundval av brott meddelas utlänningen i regel ett inreseförbud som gäller hela Schengenområdet. Förbudet kan meddelas för mellan ett och fem år eller tills vidare. För EU-medborgare meddelas inreseförbud som endast gäller Finland (1—15 år). I avvisningsärenden meddelas ofta ett längre inreseförbud än i utvisningsärenden.

Längden på processen vid avlägsnande ur landet varierar betydligt i olika ärenden. En avvisningsprocess kan som kortast räcka bara några dagar, medan ett utvisningsförfarande inklusive överklaganden kan pågå i många år. Den totala behandlingstiden vid utvisning på grundval av brott är för närvarande 481 dygn. Behandlingen av ett ärende kan dra ut på tiden till exempel om det vid den tidpunkten när framställningen görs bara finns en misstanke om brott och man måste vänta på att domen meddelas.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Enligt utskottets uppfattning avtjänar en utlänning som dömts till fängelse i regel sin dom i Finland. Enligt uppgift utreds villkoren för utvisning under fängelsedom, och i så fall strävar man efter att verkställa ett beslut om avlägsnande ur landet genast efter att domen upphört. Utskottet ser det som viktigt att säkerställa ett så effektivt avlägsnande ur landet som möjligt. Det får inte heller finnas brister i informationsgången mellan myndigheterna.

Utskottet konstaterar att vår gällande lagstiftning ger omfattande möjligheter att utvisa utlänningar som gjort sig skyldiga till brott. Tröskeln för att tillämpa utvisning på grundval av brott är relativt låg, eftersom de brott som den bygger på inte behöver vara allvarliga. Dessutom bör det noteras att redan ett utdömt bötesstraff kan utgöra en grund för ett beslut om utvisning på grundval av brott. Samtidigt bör man komma i håg att den helhetsbedömning som anges i 146 § i utlänningslagen också gäller utvisning på grundval av brott. Om beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning baserar sig på utlänningens brottsliga verksamhet, ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet (den sista meningen i 146 § 1 mom. i utlänningslagen).

Verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet

Enligt 201 § i utlänningslagen får ett beslut om avvisning i regel verkställas trots ändringssökande. Avvisningsbeslut som hänför sig till ett negativt beslut om internationellt skydd är ett undantag. Huvudregeln i dessa fall är att ett beslut om avvisning, som får överklagas genom besvär, inte får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Undantagen från detta förbud mot verkställighet av avvisningsbeslut som inte har vunnit laga kraft gäller situationer där ansökan om internationellt skydd har avvisats utan prövning eller behandlats i påskyndat förfarande. I dessa fall får ett avvisningsbeslut verkställas antingen omedelbart eller inom en kort tid från det att sökanden har delgetts beslutet.

Utskottet konstaterar att den ovannämnda regleringen som begränsar verkställigheten av avvisningsbeslut grundar sig på EU-lagstiftning. Bestämmelser om rätt för den som sökt internationellt skydd att stanna kvar i landet i avvaktan på resultatet av omprövningen finns i EU:s asylprocedurdirektiv av den 26 juni 2013 (2013/32/EU). Till exempel när det gäller avvisningsbeslut på ansökningar som behandlats i ett så kallat normalt förfarande ska medlemsstaterna enligt artikel 46.5 i direktivet låta sökande stanna på deras territorium i avvaktan på resultatet av omprövningen. Det går inte att avvika från bestämmelserna i direktivet genom nationell lagstiftning.

För att ett beslut om utvisning ska kunna verkställas krävs det i regel att beslutet har vunnit laga kraft. Trots det möjliggör bestämmelserna i 200 och 201 a § i utlänningslagen att vissa beslut om utvisning som har anknytning till allmän ordning och säkerhet verkställs tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgivits, om inte förvaltningsdomstolen har förbjudit verkställigheten. Ett beslut får dock inte verkställas förrän förvaltningsdomstolen har avgjort en eventuell ansökan om verkställighetsförbud. Bestämmelserna tillämpas på utvisningsbeslut som gäller tredjelandsmedborgare, medborgare i EU:s medlemsstater och nordiska medborgare. I princip får således ett beslut om utvisning på grundval av brott som fattas utifrån 149 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen verkställas redan innan det vunnit laga kraft.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Väsentligt med tanke på det nu aktuella medborgarinitiativet är på vilka villkor personer som fått internationellt skydd får utvisas på grundval av brott. Utskottet noterar den särskilda bestämmelse om verkställighet av ett beslut om utvisning där det föreskrivs att om ett beslut om utvisning har fattats om en utlänning vars flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har upphört, får beslutet, som får överklagas genom besvär, inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Det betyder att om ett beslut om utvisning som fattats av Migrationsverket överklagas genom besvär, får beslutet inte verkställas förrän förvaltningsdomstolen har avgjort besvären. Beslut om utvisning fattas i praktiken alltid i samband med att en persons flyktingstatus upphör.

Förvaltningsdomstolen ska behandla besvär över beslut om utvisning på grundval av brott skyndsamt. Också besvär som gäller asyl och avvisning av asylsökande ska behandlas skyndsamt. Det föreskrivs dock inte om några tidsfrister för behandlingen av besvären.

Också den som begått brott och som meddelats ett beslut om avlägsnande ur landet har rätt att självmant avlägsna sig ur landet. Om personen under återresan bedöms orsaka fara för sig själv eller andra passagerare, får personen en följeslagare. Om det är nödvändigt för att säkerställa avlägsnandet ur landet, får sådana säkringsåtgärder som avses i 7 kap. i utlänningslagen riktas mot en utlänning. Utlänningen får till exempel tas i förvar för att säkerställa beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet.

Helhetsbedömning

Enligt utlänningslagens 146 § ska en helhetsbedömning göras när nekad inresa, avvisning och utvisning samt meddelande av inreseförbud i anslutning till dem och inreseförbudets längd prövas. Vid bedömningen ska hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet.

Sådana omständigheter som annars ska beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet, karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen, utlänningens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Om beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning eller ett anknytande inreseförbud baserar sig på utlänningens brottsliga verksamhet, ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

Med helhetsbedömning avses att det i det enskilda fallet görs en avvägning mellan de omständigheter och förhållanden som talar för ett avlägsnande ur landet, å ena sidan, och de omständigheter som talar mot ett avlägsnande å den andra. Till skillnad från avvisning sker utvisning i allmänhet i en situation där utlänningen kan ha vistats en längre tid i landet och knutit nära band med Finland (GrUU 47/2014 rd). Den praktiska betydelsen av helhetsbedömningen varierar i hög grad, och den väger tyngre ju längre utlänningen har vistats i Finland och ju starkare band han eller hon har till landet. I rättspraxis har det betonats att man i helhetsbedömningen ska väga in såväl brottets natur som utlänningens personliga förhållanden, och övervägts om utvisningsbeslutet ligger i linje med Europadomstolens rättspraxis (t.ex. HFD 2017:121 och HFD 2008:91). Utskottet framhåller att utvisning också är möjlig i situationer där personen bedöms ha starka band till Finland, om

Betänkande FvUB 29/2020 rd

det handlar om tillräckligt allvarliga eller upprepade brott. Utskottet anser det motiverat att sexualbrott även i den bedömningen som utgångspunkt anses vara allvarliga och äventyra åtminstone den enskilda säkerheten.

Förbud mot tillbakasändning

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. I vanlig lag framgår tillbakasändningsförbudet av 147 § i utlänningslagen. Enligt den paragrafen får ingen avvisas, utvisas eller till följd av nekad inresa sändas tillbaka till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

Förbudet mot tillbakasändning är ovillkorligt och gäller både beslutsfattande där avlägsnande ur landet övervägs och verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet. I 202 § 1 mom. i utlänningslagen står det att ett lagakraftvunnet beslut eller ett beslut som enligt utlänningslagen är verkställbart i övrigt inte får verkställas, om det finns skäl att misstänka att tillbakasändningen av en utlänning till ursprungslandet eller något annat land utsätter honom eller henne för en sådan fara som avses i 147 §.

Förbudet mot tillbakasändning grundar sig också på internationella överenskommelser som är bindande för Finland. När beslut om tillbakasändning fattas ska tillbakasändningsförbudet enligt EU-rätten och de folkrättsliga förpliktelserna iakttas.

Artikel 33 i Genèvekonventionen om flyktingar (FördrS 77/1968) innehåller ett förbud mot tillbakasändning. Ett förbud mot tillbakasändning kan också härledas ur artikel 3 i Europakonventionen (FördrS 63/1999), artikel 7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) och artikel 3 i den så kallade konventionen mot tortyr (FördrS 60/1989). Enligt artikel 9 i EU:s återvändandedirektiv (2008/115/EG) ska verkställigheten av avlägsnandet skjutas upp, vilket betyder att avlägsnandet inte kan verkställas om det strider mot principen om ”non-refoulement”.

I avvikelse från tillbakasändningsförbudet i artikel 33 punkt 1 i Genèvekonventionen om flyktingar är tillbakasändning enligt punkt 2 i artikeln dock möjlig om det föreligger skälig anledning att betrakta flyktingen som en fara för det lands säkerhet i vilket han eller hon uppehåller sig eller om flyktingen, med hänsyn till att han eller hon genom lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i det landet. Till dessa delar är dock det nationella tillbakasändningsförbudet i 9 § 4 mom. i grundlagen striktare än förbudet i artikel 33 punkt 2 i Genèvekonventionen om flyktingar (FvUB 4/2004 rd—RP 28/2003 rd).

Det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning kan också vara ett hinder för att avlägsna utlänningar som gjort sig skyldiga till brott ur landet, eftersom inte heller dessa personer får sändas till ett land där de riskerar att hamna i sådana förhållanden som avses i 147 § i utlänningslagen.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Om sexualbrott

Bestämmelser om sexualbrott finns i 20 kap. i strafflagen. Av dessa sexualbrott föreskrivs det om ett maximistraff på fängelse i minst ett år för våldtäkt, grov våldtäkt, tvingande till sexuell handling, sexuellt utnyttjande, sexuellt utnyttjande av barn, grovt sexuellt utnyttjande av barn, grov våldtäkt mot barn, köp av sexuella tjänster av ung person, lockande av barn i sexuella syften, besökande av en barnpornografisk föreställning, koppleri och grovt koppleri. Exempelvis är maximistraffet för våldtäkt fängelse i sex år (SL 20:1) och för grov våldtäkt fängelse i tio år (SL 20:2).

För sexualbrottens del är det föreskrivna maximistraffet lindrigare än fängelse i ett år endast för sexuellt antastande och utnyttjande av person som är föremål för sexhandel. Trots det kan också en person som begår de sexualbrotten utvisas, till exempel om brottet begås upprepade gånger.

I strafflagens 17 kap. om brott mot allmän ordning finns det bestämmelser om vissa sexualbrott. Spridning av pornografisk bild kriminaliseras i kapitlets 18 §, grov spridning av barnpornografisk bild i 18 a § och innehav av barnpornografisk bild i 19 §. Maximistraffet för de brotten är fängelse i ett år eller mer.

Enligt de sakkunniga som utfrågades har antalet anmälningar om sexualbrott ökat under de senaste åren. Till exempel registrerades det cirka 4 400 sexualbrott 2019. Polisens statistik visar att andelen utlännningar är stor till exempel bland de som misstänks för vissa sexualbrott och brott som gäller vilseledande av myndigheter. Enligt statistiken var andelen utländska medborgare av de som misstänktes för sexualbrott 22,9 procent 2019 och 26,1 procent 2018. Statistikcentralens statistik visar att en stor del av de som är misstänkta och dömda för dessa brott är medborgare i de länder från vilka det har kommit flest asylsökande till Finland under de senaste åren.

Enligt uppgift genomför justitieministeriet just nu en reform av 20 kap. i strafflagen. Meningen är bland annat att säkerställa att straffen är på rätt nivå. Straffsystemet måste vara sådant att brottsoffren får rättvisa och gärningsmännen ställs till straffrättsligt ansvar. Utskottet betonar också vikten av att satsa på förebyggande av sexualbrott.

Upphörande och återkallande av internationell skyddsstatus

Utskottet konstaterar att det för att en person som fått internationellt skydd ska kunna utvisas krävs att personens skyddsstatus först upphör eller återkallas. Bestämmelser om upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande finns i 107 § i utlänningslagen och bestämmelser om återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande i 108 § i den lagen. En persons status som alternativt skyddsbehövande upphör, om de förhållanden som beslutet att bevilja personen denna status grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs. Upphörandet grundar sig alltid på att personen inte längre kan anses vara i behov av internationellt skydd, till exempel på grund av väsentliga förändringar som skett i personens situation eller i hans eller hennes hemland efter att statusen godkändes. Ett återkallande kan för sin del komma i fråga bara när status ursprungligen aldrig borde ha godkänts. Migrationsverket fattar beslut om en persons status ska upphöra eller återkallas utifrån en individuell utredning och en helhetsbedömning.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

EU:s skyddsgrundsdirektiv (2011/95/EU) har genomförts nationellt i Finland genom en ändring (422/2014) av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juli 2014. Enligt en utredning är det enligt det gällande skyddsgrundsdirektivet möjligt att slopa internationell skyddsstatus i vissa situationer på grundval av brott eller säkerhetsaspekter. Men Finland tog inte in denna möjlighet i sin lagstiftning i samband med att direktivet genomfördes nationellt. Internationell skyddsstatus kan således inte enligt den gällande lagstiftningen upphöra eller återkallas på den grunden att en person har begått brott under sin vistelse i Finland.

Enligt artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet får medlemsstater återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som beviljats en flykting av ett regeringsorgan, en domstol eller ett domstolsliknande organ om a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Den punkten i direktivet hade samma innehåll också i det tidigare direktivet. Enligt artikel 14.5 i direktivet får medlemsstaterna i de situationer som beskrivs ovan besluta att inte bevilja status för en flykting om ett sådant beslut ännu inte har fattats.

Enligt motiven till propositionen om det nationella ikraftsättandet av det tidigare skyddsdirektivet (RP 166/2007 rd) är bestämmelserna i artikel 14.4—14.6 i direktivet problematiska och står i strid med bestämmelserna i flyktingkonventionen. De punkterna är inte bindande för medlemsstaterna, och det föreslogs inte då att utlänningslagen skulle ändras med anledning av dem.

Enligt uppgifter till utskottet har EU-domstolen behandlat frågan om huruvida artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet strider mot Genèvekonventionen i sitt avgörande av den 14 maj 2019 (de förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17). Enligt EU-domstolen tillåter artikel 14.4 i direktivet att en persons flyktingstatus slopas i situationer där flyktingkonventionen skulle tillåta undantag från principen om förbud mot tillbakasändning. Men unionsrätten medger inte undantag, utan tillbakasändningsförbudet är ovillkorligt. Enligt det så kallade asylprocedurdirektivet är det möjligt att slopa en persons flyktingstatus i vissa situationer. Men det betyder inte att personen i fråga kan utvisas på grund av att hans eller hennes flyktingstatus upphör, om utvisningen skulle innebära ett brott mot tillbakasändningsförbudet.

Att utlänningslagen har gjort sig skyldig till ett grovt brott är en grund för att inte bevilja status som alternativt skyddsbehövande (88 § 2 mom. 2 punkten i UtlL). Men det går inte att låta bli att bevilja flyktingstatus på denna grund. Ett återkallande är möjligt endast om status har beviljats trots att det finns en grund som utesluter detta. Enligt en inkommen utredning får status som alternativt skyddsbehövande inte enligt den gällande lagstiftningen återkallas på grundval av den nämnda bestämmelsen om personen har gjort sig skyldig till brott efter att status beviljades.

Oförvitlighet som villkor för finskt medborgarskap och bestämmelserna om förlust av finskt medborgarskap

En utlännings beviljas på ansökan finskt medborgarskap endast om han eller hon uppfyller de allmänna villkoren för naturalisation i 13 § i medborgarskapslagen (359/2003).

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Att begå brott är ett hinder för att förvärva medborgarskap. Bestämmelser om oförvitlighetsvillkoret vid ansökan om finskt medborgarskap finns i 13 § 1 mom. 3 punkten i medborgarskapslagen. Enligt den bestämmelsen beviljas en utlänning på ansökan finskt medborgarskap, om han eller hon när ansökan avgörs inte har gjort sig skyldig till någon annan straffbar gärning än en sådan för vilken straffet är ordningsbot och inte heller har meddelats besöksförbud. Vid behandlingen av ansökan om medborgarskap kontrollerar man i myndigheternas olika datasystem om det finns anhängiga brottmål som gäller personen och om han eller hon har dömts för brott. Också en dom som meddelats i utlandet kan beaktas, om den inte strider mot det finska rättssystemet.

Enligt 19 § i medborgarskapslagen kan man avvika från oförvitlighetsvillkoret om det finns vägande skäl utifrån en helhetsbedömning av den sökandes situation. Vid bedömningen beaktas den tid som förflutit sedan brottet eller brotten begicks, gärningens art och hur strängt straff som dömts ut för gärningen samt huruvida den sökande upprepade gånger har gjort sig skyldig till straffbara gärningar. Om personen har gjort sig skyldig till sådana brott att medborgarskap inte kan beviljas och det inte finns någon grund för avvikelser, fattas det ett negativt beslut på ansökan om medborgarskap. Om personen till exempel har begått ett sexualbrott, kan detta vara en grund för att inte bevilja medborgarskap.

Om ansökan om medborgarskap avslås på grundval av 13 § 1 mom. 3 punkten i medborgarskapslagen, kan en väntetid bestämmas för den sökande under vilken denne inte utan vägande skäl naturaliseras. För beviljande av medborgarskap under väntetiden eller efter dess utgång krävs en ny ansökan, och efter det bedöms det på nytt huruvida villkoren för beviljande av medborgarskap är uppfyllda. Väntetidens längd är knuten till huruvida det har dömts ut bötesstraff eller villkorligt eller ovillkorligt fängelse för gärningarna. Enligt uppgift leder ett straff som dömts ut för sexualbrott enligt vedertagen tillämpningspraxis ofta till ett negativt beslut, även om väntetiden enligt det straff som dömts ut redan har gått ut.

Utskottet påpekar att enligt 13 § 3 mom. i medborgarskapslagen naturaliseras en person inte trots att han eller hon uppfyller villkoren för naturalisation, om det finns grundad anledning att misstänka att naturalisation äventyrar statens säkerhet eller allmän ordning eller om den huvudsakliga avsikten med förvärv av medborgarskap är att utnyttja förmåner som hänför sig till finskt medborgarskap utan avsikt att bosätta sig i Finland eller om naturalisation av något annat vägande skäl utifrån en helhetsbedömning av den sökandes situation strider mot statens fördel.

Migrationsverket fattar ett stort antal negativa beslut på ansökningar om medborgarskap varje år på den grunden att oförvitlighetsvillkoret i lagen inte uppfylls. År 2019 fattades 104 sådana beslut, år 2018 var antalet 154 och år 2017 var det 186. Fram till den 17 september i år hade 79 negativa beslut fattats på den här grunden. Sammanlagt fattades det 10 441 beslut på ansökningar om medborgarskap år 2019, varav 1 440 var negativa.

I 33 § i medborgarskapslagen föreskrivs det om förlust av medborgarskap på grund av lämnande av oriktiga uppgifter. Om en person har lämnat en sådan uppgift om sin person eller någon annan oriktig eller vilseledande uppgift som, om den hade varit känd, skulle ha lett till att finskt medborgarskap förvägras, eller hemlighållit en väsentlig omständighet som skulle ha haft samma verkan, kan det beslutas att personen förlorar sitt finska medborgarskap som han eller hon förvärvat på ansökan eller efter anmälan. Ett sådant beslut om förlust av medborgarskap kan dock inte fat-

Betänkande FvUB 29/2020 rd

tas, om minst fem år har förflutit sedan medborgarskapsansökan eller medborgarskapsanmälan avgjordes.

Genom en lag som trädde i kraft den 1 maj 2019 har det till medborgarskapslagen fogats bestämmelser om förlust av medborgarskap på grund av landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott (33 a och 33 b §). Om en person har dömts till ett fängelse- eller kombinationsstraff på minst fem år för ett sådant brott, kan det utifrån en helhetsbedömning av personens situation beslutas att personen ska förlora sitt finska medborgarskap. Även i dessa fall kan en person utifrån grundlagen och internationella överenskommelser förlora sitt finska medborgarskap bara om han eller hon har medborgarskap i en annan stat.

Analys av medborgarinitiativet

Sexualbrotten är allvarliga brott som måste utredas och förebyggas med alla tillgängliga medel. De som begår dessa brott måste ställas till straffrättsligt ansvar. Utskottet konstaterar att medborgarinitiativet lyfter fram en viktig fråga. Sexualbrotten minskar medborgarnas känsla av säkerhet.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är syftet med initiativet att säkerställa att personer som begår sexualbrott straffas och att utlänningar som begått dessa brott avlägsnas ur landet så snabbt som möjligt. Man vill också säkerställa att brott som begås av enstaka utlänningar inte stämplar alla utlänningar och på så sätt ökar rasismen. En annan orsak bakom initiativet är att närstående till i Finland bosatta utlänningar är oroliga för att dessa ska utsättas för osakligt bemötande. Initiativet har samlat in hela 118 374 stödförklaringar, vilket är ett anmärkningsvärt stort antal.

Utlänningar som vistas i Finland har normalt straffrättsligt ansvar för de gärningar de begår. En utlänning döms till straff på samma sätt som andra som begått brott. Dessutom kan han eller hon avlägsnas ur landet med stöd av utlänningslagen.

En utlänning får också utvisas om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år eller till upprepade brott. Det är möjligt att döma till fängelse i minst ett år för nästan alla de sexualbrott som avses i 20 kap. i strafflagen. Utskottet påpekar att det utdömda straffet inte behöver överstiga den föreskrivna tröskeln på ett år för maximistraffet. Också till exempel ett bötesstraff kan uppfylla villkoren för utvisning, om straffet har dömts ut för ett brott för vilket fängelse i minst ett år får dömas ut. Även lindrigare brott kan uppfylla villkoren för utvisning om personen i fråga har gjort sig skyldig till brotten upprepade gånger. Utskottet anser att villkoren för utvisning i den gällande lagstiftningen är tillräckliga. Dessutom konstaterar utskottet att de gällande bestämmelserna till vissa delar gör det möjligt att avlägsna personer som gjort sig skyldiga till brott ur landet på lindrigare grunder än det som föreslås i medborgarinitiativet.

Om de villkor för utvisning som anges i 149 § i utlänningslagen uppfylls, ska det dessutom på ovannämnt sätt i ett ärende om avlägsnande av en utlänning ur landet göras en helhetsbedömning enligt lagens 146 § och en bedömning av om det finns hinder för utvisning utifrån tillbakasändningsförbudet i lagens 147 §. Utskottet konstaterar att det delvis på grund av detta inte går att genomföra en utvisning omedelbart så som det föreslås i medborgarinitiativet. Dessutom måste man

Betänkande FvUB 29/2020 rd

beakta de övriga krav på god förvaltning och rättsskydd som påverkar utredningen och behandlingen av ärendet.

Utskottet betonar att personer som gjort sig skyldiga till brott måste kunna avlägsnas ur landet så snabbt och smidigt som möjligt. Därför måste också processerna vara effektiva i samtliga faser. Det är de emellertid inte. Visserligen kan en avvisning som kortast genomföras på bara några dagar, men i allmänhet räcker också den längre än så. Asylsökande avvisas inte heller på grundval av brott medan asylprocessen pågår eftersom de i regel har rätt att vistas i landet under den tid ansökan behandlas. Som det konstateras ovan kan ett utvisningsförfarande räckta upp till flera år. Den totala behandlingstiden för utvisningsärenden är enligt uppgift i genomsnitt 480 dygn. Också i fullföljdsdomstolarna är behandlingstiderna långa. Utskottet anser att behandlingstiderna i dessa fall är för långa. Detta leder till missnöje och motsättningar. I detta sammanhang vill utskottet rent allmänt påtala de totala behandlingstiderna vid Migrationsverket och fullföljdsdomstolarna, som i många fall kan anses vara oskäligt långa.

Migrations- och asylpolitiken ger också rent generellt upphov till motsättningar. Den gemensamma migrations- och asylpolitik som man i mer än 20 år har arbetat för inom EU har inte kunnat genomföras. Avsaknaden av gemensamma regler syns bland annat i tillbakasändningspolitiken, som fungerar dåligt. En betydande del av de asylsökande uppfyller inte villkoren för asyl eller internationellt skydd. Men tillbakasändningen fungerar inte, bland annat för att en stat inte nödvändigtvis vill ta tillbaka medborgare som har övergett sitt hemland. Från Finlands synpunkt är det nödvändigt att fortsätta arbetet för att få till stånd avtal om återtagande med de berörda länderna. Det är väsentligt att få stöd från EU för att ingå avtalen. Utskottet konstaterar dock att man har lyckats återsända personer på grundval av brott, bland annat till Irak. Enligt uppgift tar även andra länder emot medborgare som återsänds på grundval av brott.

I initiativet föreslås det att en utlänning som har begått sexualbrott i Finland automatiskt ska förlora sitt uppehållstillstånd. Här konstaterar utskottet att en utlännings uppehållstillstånd enligt 59 § i utlänningslagen automatiskt upphör att gälla om utlänningen utvisas. Det behövs alltså inget särskilt beslut om återkallande av uppehållstillståndet om en utlänning utvisas. Denna omständighet påverkar inte processens totala längd.

Förbudet mot tillbakasändning innebär att det inte enligt grundlagen eller de internationella överenskommelser som är bindande för Finland är möjligt att omedelbart utvisa en person som har dömts för sexualbrott, om han eller hon till följd av utvisningen riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. När Migrationsverket utövar sin rätt att besluta om utvisning ska verket bedöma möjligheten av dessa följder enligt grundlagen. Det är inte möjligt att genom vanlig lag avvika från det förbud i 9 § 4 mom. i grundlagen som begränsar utvisning. Mot bakgrund av detta skulle man inte heller kunna säkerställa ett tillräckligt rättsskydd eller lämpliga rättssäkerhetsgarantier som skydd mot godtycklig utvisning, om Migrationsverket skulle ha behörighet att alltid omedelbart utvisa en person på grundval av en sexualbrottsdom.

I motiven till medborgarinitiativet hänvisas det till de sexualbrott som begås av asylsökande och till de följder dessa brott har. Utskottet konstaterar att begående av brott i Finland inte är någon grund för att inte bevilja asyl. Däremot förvägras en asylsökande uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har gjort sig skyl-

Betänkande FvUB 29/2020 rd

dig till ett grovt brott. I det här sammanhanget är meningen inte att med uttrycket grovt brott hänvisa till rekvisiten för sådana brott som klassificerats som grova, utan man konstaterar att det allmänt taget ska vara fråga om ett allvarligt brott (RP 166/2007 rd). Utskottet påpekar att det räcker att det finns grundad anledning att misstänka att personen har begått ett sådant brott för att tillämpa den så kallade uteslutningsklausulen och förvägra uppehållstillstånd. Till dessa delar möjliggör den gällande lagstiftningen en lägre tröskel för att förvägra status som alternativt skyddsbehövande än det som föreslås i medborgarinitiativet.

Att skyddsstatus inte beviljas i de situationer som anges ovan betyder inte att en asylsökande automatiskt kan avlägsnas ur landet. I 89 § i utlänningslagen föreskrivs det att en utlänning som vistas i Finland och som inte beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd därför att utlänningen gjort sig skyldig till eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon gjort sig skyldig till en gärning som avses i 87 § 2 mom. eller 88 § 2 mom. beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om utlänningen inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet.

Som utskottet säger ovan gör EU:s skyddsgrundsdirektiv det möjligt att under vissa förutsättningar återkalla eller upphäva status som beviljats en flykting på den grunden att personen har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Men direktivet har inte införlivats i vår lagstiftning till dessa delar. Vid utfrågningen av sakkunniga har utskottet fått den uppfattningen att risken för att förlora sin internationella skyddsstatus och eventuellt bli avlägsnad ur landet om man begår ett grovt brott kan bidra till att förebygga dessa brott. Utskottet anser att skyddsgrundsdirektivet bör genomföras i Finland även till dessa delar. Utskottet konstaterar att också förslaget till skyddsgrundsförordning, som hör till EU:s reformpaket för migrations- och asylpolitiken, innehåller en sådan bestämmelse.

Utskottet konstaterar i det här sammanhanget att förvaltningsutskottet under valperioden 2015—2019 i ett flertal utlåtanden behandlade olika förslag från kommissionen om reformering av EU:s gemensamma asylsystem. Reformerna har tills vidare inte förverkligats. En del av detta paket bestående av sex förordningsförslag och ett direktivförslag var förslaget till en ny skyddsgrundsförordning, som var tänkt att ersätta det nuvarande skyddsgrundsdirektivet (t.ex. FvUU 25/2017 rd). Enligt det förordningsförslag som då lades fram av kommissionen skulle flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande upphöra om personen utgör en fara för den nationella säkerheten eller en samhällsfara. När det gäller flyktingar var det ett villkor att personen genom en lagkraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Dessa grunder är desamma som i det gällande direktivet. I förordningsförslaget preciserades det emellertid att det uttryckligen handlar om den nationella säkerheten. Utskottet vill här påpeka att EU-förordningar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och inte särskilt ska sättas i kraft nationellt.

Den 23 september 2020 antog kommissionen ett omfattande meddelande om reformen av migrations- och asylpolitiken (New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final). Meddelandet åtföljs av fem förslag till lagstiftning, som delvis behandlades av utskottet hösten 2020 (t.ex. FvUU 25/2020 rd). Enligt utskottets uppfattning kommer till exempel behandlingen av förslaget till skyddsgrundsförordning att fortsätta utifrån den samsyn som nåtts tidigare (E 125/2020 rd).

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Under utskottets sakkunnigutfrågning framgick det att de behöriga myndigheterna Migrationsverket, polisen och Gränsbevakningsväsendet inte nödvändigtvis alltid av Brottspåföljdsmyndigheten har fått de uppgifter de behöver om placeringen av en utlänning i fängelse. Under vårsessionen innevarande år konstaterade förvaltningsutskottet i sitt utlåtande (FvUU 2/2020 rd) om förslaget till lagstiftning om effektivare förhindrande av kriminalitet under fängelsetiden och effektivare upprätthållande av anstaltssäkerheten att lagstiftningen är oklar och bristfällig i fråga om utlämnande av uppgifter om placering i en anstalt. Det är nödvändigt att uppgifter om placering i anstalt kan lämnas ut till Migrationsverket, både för att verket ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter och för att klienternas rättigheter ska kunna tillgodoses. Uppgifterna om placeringen av en person som ska avlägsnas ur landet är nödvändiga för att polisen ska kunna sköta tillbakasändningen effektivt och ändamålsenligt. Samtidigt påpekade utskottet också att uppgifter även måste kunna lämnas ut till Gränsbevakningsväsendet. Utskottet anser att ett smidigt informationsutbyte mellan de centrala myndigheterna är absolut nödvändigt i ärenden om avlägsnande ur landet. Utskottet betonar också rent allmänt betydelsen av att informationen mellan myndigheterna fungerar.

I medborgarinitiativet föreslås det att lagen ska få en bestämmelse om att sexualbrottslingar aldrig kan ansöka om finskt medborgarskap. Detta oavsett i vilket land brottet har begåtts. Väsentligt i det här avseendet är enligt utskottet vilka villkor en utlänning ska uppfylla för att få finskt medborgarskap och på vilka grunder ett negativt beslut får fattas på ansökan. Redan i dag är begående av brott ett hinder för att få medborgarskap, om inte det utifrån en helhetsbedömning anses finnas grundad anledning att göra undantag från oförvitlighetsvillkoret. Utskottet har den uppfattningen att ett straff som dömts ut för sexualbrott enligt vedertagen tillämpningspraxis ofta leder till ett negativt beslut, trots att exempelvis väntetiden på 3—7 år för ett ovillkorligt fängelsestraff redan har gått ut. Enligt uppgift är tolkningspraxis sträng när det gäller oförvitlighetsvillkoret. Utskottet konstaterar att också en utländsk dom under vissa förutsättningar kan beaktas i bedömningen av om oförvitlighetsvillkoret är uppfyllt. Utskottet hänvisar till de ovannämnda bestämmelserna om förlust av medborgarskap och anser att det är viktigt att med olika medel ingripa i agerandet hos personer som har dömts för grova brott.

Enligt motiven till initiativet bör den som dömts för brott omedelbart tas i förvar för att hindra att han eller hon eventuellt flyr. Enligt den gällande utlänningslagen får en utlänning som en sista säkringsåtgärd tas i förvar, om han eller hon har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas. Om villkoren är uppfyllda, får den som ska utvisas således omedelbart tas i förvar efter att utvisningsbeslutet blivit verkställbart och personen är skyldig att avlägsna sig ur landet. Men personen får inte tas i förvar förrän förvaltningsdomstolen har avgjort besvär som anförts över utvisningen eller, om besvär inte anförts, förrän beslutet har vunnit laga kraft 30 dagar efter det att det har delgivits.

Enligt EU:s återvändandedirektiv och den rättspraxis som gäller det är det inte möjligt att ta en person i förvar på grundval av återsändande så länge personen i fråga har rätt att stanna i landet. I återvändandedirektivet ges medlemsstaterna möjlighet att inte tillämpa direktivet på personer som återsänds på grundval av brott. Finland har inte gjort någon sådan avgränsning, men utskottet anser att man bör fästa vikt vid frågan. Också i en sådan situation måste Europakonventionens bestämmelser om förvar beaktas.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Utifrån antalet anmälningar verkar det som om sexualbrotten har ökat under de senaste åren. År 2019 registrerade polisen sammanlagt cirka 4 400 polisanmälningar om sexualbrott. Som utskottet säger ovan framgår det av polisens statistik att andelen utlänningar är stor bland dem som misstänks för sexualbrott.

Utskottet framhåller vikten av att förebygga brott. I det här sammanhanget vill utskottet dessutom hänvisa till revisionsutskottets betänkande (ReUB 6/2018 rd). Där sägs det att Finlands integrationsutbildning är ganska språkbetonad jämfört med de övriga nordiska länderna. I Finland har en invandrare som deltar i integrationsutbildning ingen skyldighet att genom ett språkprov visa en sådan förvärvad nivå på språkkunskaper som myndigheterna har uppställt som mål för språkstudierna. I Finland förpliktar integrationsåtgärderna invandrarna mindre än i exempelvis Danmark och Norge. Utskottet ser det som motiverat att integrationsåtgärderna görs mer förpliktande också i Finland. Förvaltningsutskottet anser också att det är viktigt att förutsätta att invandrarna känner till hur vårt samhälle fungerar och vilka regler och värderingar som finns.

Utskottets slutsatser

Utskottet föreslår med hänvisning till den gällande lagstiftningen om avlägsnande av utlänningar ur landet och det som i övrigt sägs ovan att medborgarinitiativet förkastas. Utskottet anser trots det att den fråga som initiativet lyfter fram är viktig.

Utskottet anser att förutsättningarna för utvisning i den gällande lagstiftningen är tillräckliga. Utskottet anser inte heller att det är ändamålsenligt att iaktta olika processer vid avlägsnande ur landet beroende på ett hårdant brott utvisningsbeslutet grundar sig på. Trots det är det skäl att understryka att beslut om avlägsnande ur landet också måste kunna verkställas tillräckligt effektivt. Utdragna behandlingsprocesser är problematiska med tanke på medborgarnas trygghetskänsla, den allmänna rättskänslan, brottsoffren och rättssäkerheten för den berörda personen. I vissa fall kan ett verkställbart beslut om återsändande inte verkställas till exempel för att personens ursprungsland inte tar emot honom eller henne. Ett fungerande system för tillbakasändning är en viktig del i en trovärdig migrationspolitik.

Det nu aktuella initiativet är det andra medborgarinitiativet som riksdagens plenum remitterat till förvaltningsutskottet. Initiativen innehåller samma element såtillvida att båda handlar om utvisning av utlänningar som begått brott. Gemensamt för initiativen är också det att det inte finns några förutsättningar för att godkänna dem. Det kunde man se redan innan initiativen togs till behandling i utskottet. Enligt utskottet har det i det här fallet funnits grunder för att behandla initiativet och utarbeta ett betänkande, när man beaktar att meningen är att ett medborgarinitiativ ska komplettera den representativa demokratin och ge medborgarna bättre möjligheter till direkt påverkan. I detta sammanhang finns det dock skäl att konstatera att riksdagsledamöternas lagmotioner och åtgärdsmotioner rätt sällan kommer till behandling i utskotten, trots att de är en del av den egentliga representativa demokratin.

Utskottet vill också i samband med detta medborgarinitiativ poängtera vikten av en tillräckligt noggrann och grundlig beredning av medborgarinitiativ, bland annat med tanke på legitimiteten för initiativförfarandet på längre sikt. Det har utarbetats en bedömningspromemoria om förfarandet med medborgarinitiativ 2012—2017 (Justitieministeriets publikation 45/2017). För att syste-

Betänkande FvUB 29/2020 rd

met med medborgarinitiativ ska vara trovärdigt anser utskottet det befogat att undersöka hur man kunde höja den juridiska kvaliteten på initiativen.

Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett uttalande om att riksdagen förutsätter att regeringen ser till att utlänningar som begått sexualbrott eller grova brott avlägsnas ur landet snabbt och effektivt samt även i övrigt säkerställer smidigare behandlingsprocesser i brottmål för att förbättra medborgarnas trygghetskänsla och rättssäkerheten för brottsoffren och parterna själva. Regeringen bör lämna förvaltningsutskottet en rapport om de åtgärder som vidtagits och resultaten av dem före början av höstsessionen 2022. (*Utskottets förslag till uttalande*)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar förslaget i medborgarinitiativ MI 5/2019 rd.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att utlänningar som begått sexualbrott eller grova brott avlägsnas ur landet snabbt och effektivt samt även i övrigt säkerställer smidigare behandlingsprocesser i brottmål för att förbättra medborgarnas trygghetskänsla och rättssäkerheten för brottsoffren och parterna själva, och lämnar förvaltningsutskottet en rapport om de åtgärder som vidtagits och resultaten av dem före början av höstsessionen 2022.

Betänkande FvUB 29/2020 rd

Helsingfors 11.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowitz saml
ersättare Seppo Eskelinen sd
ersättare Niina Malm sd.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo
utskottsråd Ossi Lantto.

Betänkande FvUB 29/2020 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Förvaltningsutskottet föreslår att medborgarinitiativet förkastas på de grunder som framgår av betänkandet. Trots att de lagändringar som föreslås i medborgarinitiativet inte kan genomföras, lyfter initiativet fram ett stort problem som fortfarande till vissa delar omges av tystnad. Sannfinländarna vill ta tag i problemet.

Hos vissa medborgargrupper i vårt land finns det en exceptionellt stor benägenhet att bli misstänkt för sexualbrott. Bland de asylsökande som kom till Finland 2015—2016 fanns det ett stort antal unga män som hör till nationaliteter med en erkänt stor benägenhet att bli föremål för sexualbrottsmisstanke sett i relation till folkmängden.

Statistiskt sett begås sexualbrott särskilt av män i folkgrupper som kommer från konfliktområden och från länder och kulturer där kvinnornas grundläggande fri- och rättigheter är svaga och jämställdheten obefintlig. Undersökningar visar att våldtäktsbrottsligheten bland män födda i Afrika och Mellanöstern är sjuutton gånger så hög som bland infödda finländare (Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 2014). I färsk statistik från Statistikcentralen dominerar särskilt de irakiska männen. De misstänks 12,8 gånger oftare för sexualbrott än finska män.

Vårt grannland Sverige har redan länge bedrivit en liberal invandringspolitik och med öppna armar tagit emot ett stort antal flyktingar och asylsökande. Samtidigt har de negativa effekterna av invandringen på det svenska samhället blivit tydliga. Enligt programmet Uppdrag granskning som sändes av det svenska statliga televisionsbolaget (SVT) i augusti 2018 står personer med utländsk bakgrund för 58 procent av de dömda våldtäkterna och försöken till våldtäkter i Sverige. I de fall där våldtäktsmannen och offret inte känner varandra är andelen utländska gärningsmän rentav över 80 procent.

Överrepresentationen av utlänningar i sexualbrottsstatistiken är en direkt följd av den okontrollerade invandringen. Om vi inte skärper vår invandringspolitik kan situationen hos oss snart vara lika dålig som i Sverige. Sannfinländarna anser därför att det är nödvändigt att ändra lagstiftningen om asyl- och invandringspolitiken för att garantera finländarnas personliga integritet och säkerhet.

Trots att de lagändringar som föreslås i medborgarinitiativet inte kan genomföras, visade det sig i samband med initiativet att det finns möjligheter att göra behövliga skärpningar i den gällande utlänningslagstiftningen.

Sannfinländska utskottsgruppen konstaterar här för tydlighetens skull att ett utskott utan att bryta mot sambandskravet i de allmänna anvisningarna till utskotten också kan framställa förslag om sådant som tangerar eller direkt följer av det aktuella ärendet och följaktligen ingår i sammanhanget. Dessutom har utskotten större handlingsutrymme i samband med åtgärdsmotioner än vid behandlingen av lagförslag.

Betänkande FvUB 29/2020 rd Reservation

Som det sägs i betänkandet är det enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv (2011/95/EU) möjligt att slopa internationell skyddsstatus i vissa situationer på grundval av brott eller säkerhetsaspekter. Men Finland tog inte in denna möjlighet i sin lagstiftning i samband med att direktivet genomfördes nationellt. Internationell skyddsstatus kan således inte enligt den gällande lagstiftningen upphöra eller återkallas på den grunden att en person har begått brott under sin vistelse i Finland. Detta är problematiskt, och också utskottet slår i sitt betänkande fast att skyddsgrundsdirektivet bör genomföras i Finland även till dessa delar.

Sannfinländska riksdagsgruppen förutsätter att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder för att göra de ändringar som behövs i utlänningslagen (301/2004) för att internationell skyddsstatus på det sätt som skyddsgrundsdirektivet möjliggör ska kunna slopas i de fall när det finns skäl原因 att betrakta personen i fråga som en fara för säkerheten i Finland eller när han eller hon genom en lagkraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott. (*Uttalande 1*)

Enligt EU:s återvändandedirektiv (2008/115/EG) och den rättspraxis som gäller direktivet är det inte möjligt att ta en person i förvar på grundval av tillbakasändning så länge han eller hon har rätt att stanna i landet. Å andra sidan ger artikel 2 i direktivet medlemsstaterna möjlighet att inte tillämpa direktivet på personer som återsänds på grundval av brott. Men Finland införde ingen sådan begränsning av tillämpningsområdet när direktivet genomfördes. Sannfinländska utskottsgruppen anser att det rådande rättsläget är otillräckligt på denna punkt. Regeringen bör skyndsamt vidta åtgärder för att utvidga området för förvar på det sätt som återvändandedirektivet möjliggör, så att en person som har ådömts att återvända som en följd av en straffrättslig påföljd omedelbart får tas i förvar. En möjlighet att ta dessa personer i förvar skulle öka tryggheten. Enligt sannfinländarna är tagande i förvar dessutom den enda fungerande säkringsåtgärden för att säkerställa avlägsnande ur landet. (*Uttalande 2*)

Dessutom bör medborgarskapslagen (359/2003) ändras så att utlänningar som begått allvarliga brott aldrig kan få finskt medborgarskap. Exempel kan tas av Danmark, där utlänningar som begår bland annat sexualbrott permanent förlorar möjligheten att få danskt medborgarskap. (*Uttalande 3*)

Eftersom ett medborgarskap betyder att man godkänns som fullvärdig medlem av samhället bör en lyckad integrationsprocess också annars vara ett villkor för naturalisation. Sannfinländarna har föreslagit att boendetidsvillkoret i medborgarskapslagen höjs från nuvarande fem till tio år och att språkkunskapsvillkoret skärps så att det krävs god förmåga att använda finska i tal och skrift för att få medborgarskap. Det bör inte gå att göra undantag från vare sig boendetidsvillkoret, språkkunskapsvillkoret eller oförvitlighetsvillkoret. De bestämmelser som möjliggör undantag från dem bör därför upphävas. Då kan man bland annat säkerställa att utlänningar som begått allvarliga brott, till exempel sexualbrott, aldrig kan få finskt medborgarskap.

Med hänvisning till det som sägs ovan konstaterar sannfinländska utskottsgruppen att det är möjligt att genom lagstiftning reagera på brott som begås av utlänningar. Problemet är att den nuvarande regeringen inte är villig att utnyttja dessa möjligheter.

Betänkande FvUB 29/2020 rd
Reservation

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner tre nya uttalanden utöver utskottets förslag till uttalande. (Reservationens förslag till uttalanden)

Reservationens förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt förelägger riksdagen en proposition om ändring av utlänningslagen så att internationell skyddsstatus kan slopas i de fall när det finns anledning att betrakta personen som en fara för säkerheten i Finland eller när han eller hon har begått ett grovt brott under sin vistelse i Finland.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt förelägger riksdagen en proposition om ändring av utlänningslagen så att en person som har ådömts att återvända som en följd av en straffrättslig påföljd omedelbart får tas i förvar.
3. Riksdagen förutsätter att regeringen skyndsamt förelägger riksdagen en proposition om ändring av medborgarskapslagen så att en person som dömts för ett allvarligt brott, till exempel ett sexualbrott, aldrig kan få finskt medborgarskap.

Helsingfors 11.12.2020

Riikka Purra saf
Jussi Halla-aho saf
Mauri Peltokangas saf