

Förvaltningsutskottet

Utvisning av utlänningar som har begått brott

INLEDNING

Remiss

Utvisning av utlänningar som har begått brott (MI 4/2015 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- representant för initiativtagarna Jarno Rosvall
- lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- specialplanerare Venla Salmi, justitieministeriet
- biträdande professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Migrationsverket.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet föreslås det att lagberedning inleds. Enligt den nya lagen ska utlänningar som begått allvarliga brott utvisas oberoende av fängelsestraffets längd. Undantag ska göras bara i de fall där utvisningen "med säkerhet" skulle bryta mot internationella överenskommelser.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Medborgarinitiativet om utvisning av utlänningar som begått brott

Innehållet i initiativet

I medborgarinitiativet föreslås det att statsrådet inleder lagberedning i syfte att utlänningar som gjort sig skyldiga till allvarliga brott ska kunna utvisas med stöd av den nya lagen oberoende av fängelsestraffets längd. Undantag ska göras bara i de fall där utvisningen "med säkerhet" skulle

Betänkande FvUB 8/2016 rd

bryta mot internationella överenskommelser. Initiativet motiveras med att antalet brott begångna av utlänningar har ökat och att utlänningar utgör en större relativ andel av alla som begått brott än i genomsnitt.

Allmänt om medborgarinitiativet

Det aktuella medborgarinitiativet berör utlänningslagstiftningen. Medborgarinitiativen är ett redskap avsett att ge medborgarna bättre möjligheter till direkt påverkan. De kompletterar det representativa systemet, som betraktas som primärt. Huvudsakligen bygger lagstiftningsarbetet i riksdagen på regeringens propositioner och riksdagsledamöternas lagmotioner (GrUB 9/2010 rd och GrUB 6/2011 rd). För att vara godtagbar och legitim måste lagstiftningen – oberoende av om den bygger på en proposition, en lagmotion eller ett medborgarinitiativ – uppfylla vissa juridiska villkor som följer av grundlagen, internationella förpliktelser, grundprinciperna för lagstiftningen och regleringstraditionen inom enskilda rättsområden. Villkoren gäller både innehållet i och motiveringen till initiativet, även om utskottet anser att förslagsavsnittet och motiveringen i initiativ av samma typ som åtgärdsmotioner i fråga om innehåll och exakthet i princip inte fullt ut behöver uppfylla samma villkor som ett egentligt korrekt förslag till lagstiftning.

Den gällande lagstiftningen om avlägsnande ur landet

Allmänt

I 9 och 10 kap. i utlänningslagen (301/2004) föreskrivs det på vilka villkor utlänningar har rätt att komma till Finland och vistas här. De här kapitlen innehåller de centrala bestämmelserna om avlägsnande ur landet. Lagens 9 kap. gäller nekad inresa, avvisning och utvisning i fråga om medborgare från tredjeland. Lagens 10 kap. innehåller bestämmelser om uppehållsrätt för unionsmedborgare och därmed jämförbara personer.

För att någon ska kunna avlägsnas ur landet måste det fattas och verkställas ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning av en utlänning. Lagens 13 kap. om rättsskydd föreskriver om överklagande och verkställbarhet av beslut.

I anknytning till ett beslut om nekad inresa eller avvisning kan polisen eller gränskontrollmyndigheten meddela inreseförbud för högst två år. För att meddela längre inreseförbud ska de här myndigheterna göra en framställning till Migrationsverket, som ska fatta beslut i ärendet. Migrationsverket beslutar också om inreseförbud i utvisningsärenden. I ett beslut om nekad inresa, avvisning och utvisning kan en utlänning meddelas inreseförbud i hela Schengenområdet eller bara i Finland. Inreseförbudet gäller i princip alltid hela Schengenområdet, om det inte finns särskilda skäl att meddela ett nationellt förbud eller om den som ska avlägsnas ur landet inte är unionsmedborgare.

I utlänningsärenden påverkar EU-bestämmelserna också vår nationella lagstiftning därför att direktiv och förordningar ska genomföras nationellt.

Betänkande FvUB 8/2016 rd

Utskottet noterar generellt att syftet med avlägsnande ur landet är att sätta stopp för inresa när det gäller utlänningar som har bristfälliga förutsättningar för inresa och att avlägsna de utlänningar ur landet som inte uppfyller villkoren för vistelse i landet (RP 28/2003 rd).

Nekad inresa

När det gäller nekad inresa noterar utskottet att nekad inresa avser att en tredjelandsmedborgares inresa hindras vid en yttre gräns på det sätt som föreskrivs i artikel 13 i kodexen om Schengen-gränserna (142 § 1 mom. i utlänningslagen).

Beslutet om nekad inresa ska fattas av Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten. Beslutet får verkställas även om det överklagas, om inte förvaltningsdomstolen beslutar något annat.

Avvisning

Med avvisning avses dels att inresan hindras vid gränsen på någon annan grund än nekad inresa med stöd av kodexen om Schengen-gränserna, dels att en utlänning som redan kommit till landet med eller utan visering avlägsnas ur landet (142 § 2 mom. i utlänningslagen). Begreppsmässigt rör det sig om avvisning av en utlänning som redan kommit till landet när någon som kommit till landet utan uppehållstillstånd avlägsnas ur landet, om personen efter inresan inte har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållstillståndskort eller personen inte har registrerats efter inresan på det sätt som föreskrivs i utlänningslagen.

Bestämmelser om grunderna för avvisning av utlänningar finns i 148 § i utlänningslagen. En utlänning får avvisas om han eller hon har dömts till straff för ett brott under sin vistelse i Finland eller om det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivits fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott. Paragrafen anger också många andra grunder för avvisning. Utskottet påpekar att tröskeln för avvisning är lägre än för utvisning.

Avvisningsbeslutet ska fattas av Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan besluta om avvisning inom högst tre månader från inresan. Om det har gått mer än tre månader från inresan, ska Migrationsverket besluta om avvisning på framställning av gränskontrollmyndigheten eller polisen eller på eget initiativ.

Avvisningsbeslut kan med stöd av 201 § i utlänningslagen i regel verkställas omedelbart, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Utvisning

Utvisning är ett förfarande genom vilket en utlänning som vistas i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd avlägsnas ur landet. Med utvisning avses också att en person som registrerats i enlighet med utlänningslagen avlägsnas ur landet. Som förfarande för avlägsnande ur landet är det vidare fråga om utvisning när utlänningen fortfarande vistas i landet ef-

Betänkande FvUB 8/2016 rd

ter det att hans eller hennes uppehållstillstånd eller registrerade vistelse inte längre gäller (143 § i utlänningslagen).

Bestämmelser om grunderna för utvisning av utlänningar finns i 149 § i utlänningslagen. Grunderna för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar finns för sin del i 168 §. Bestämmelser om utvisning av nordiska medborgare finns i 169 §. Nedan går utskottet närmare in på utvisning på grund av brott.

Det är alltid Migrationsverket som beslutar om utvisning. Utvisningsärendet väcks på framställning av polisen eller gränskontrollmyndigheten eller på Migrationsverkets eget initiativ.

Utvisningsbesluten är enligt 200 § i utlänningslagen i regel verkställbara först när de vunnit laga kraft.

Förbud mot tillbakasändning

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Också 147 § i utlänningslagen föreskriver om förbud mot tillbakasändning: ”Ingen får 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 är ovillkorligt och gäller både beslutsfattande där avlägsnande ur landet övervägs och verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet. I 200 § 3 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 §.

Således kan det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning också vara ett hinder för att ur landet avlägsna utlänningar som gjort sig skyldiga till brott, eftersom inte heller personer som begått brott får sändas till ett land där de riskerar att hamna i sådana förhållanden som avses i 147 §. Exempelvis hindrar förbudet mot tillbakasändning att personer som begått brott avlägsnas ur landet, om de i sitt hemland skulle dömas till fängelsestraff till följd av sina brott och förhållandena i fängelset är så dåliga att det rör sig om omänsklig behandling.

Helhetsbedömning

Utlänningslagens 146 § föreskriver om en helhetsbedömning som ska göras vid beslut om nekad inresa, avvisning, utvisning och inreseförbud. Bedömningen ska väga in 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.

Omständigheter som i övrigt ska beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet och vilken typ av uppehållstillstånd utlänningen har bevil-

Betänkande FvUB 8/2016 rd

jats och vilken anknytning han eller hon har till Finland. 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 och till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

Helhetsbedömning betyder avvägning i varje enskilt fall, där man beaktar dels de faktorer och omständigheter som talar för avlägsnande ur landet, det vill säga de grunder som anges i lagen och de hithörande omständigheterna i det enskilda fallet, dels de faktorer som talar emot avlägsnande ur landet.

Utvisning på grundval av brott

I medborgarinitiativet föreslås det att utlänningar som begått allvarliga brott ska utvisas enligt den nya lagen oberoende av fängelsestraffets längd. Till denna del påpekar utskottet att vår gällande lagstiftning ger omfattande möjligheter att utvisa utlänningar som gjort sig skyldiga till brott.

Enligt 149 § 1 mom. 2 punkten i den gällande utlänningslagen får en utlänning som vistats i landet med uppehållstillstånd 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 om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott. Det kan här nämnas att utvisning på grundval av brott också kan komma på fråga i situationer där utlänningen på grund av otillräknelighet inte har dömts till straff med stöd av 3 kap. 4 § i strafflagen.

Med stöd av 149 § 1 mom. 3 punkten i utlänningslagen får en utlänning som vistats i landet med uppehållstillstånd också utvisas 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).

I fråga om flyktingar måste man beakta att de enligt 149 § 3 mom. inte får utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om de fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land.

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

Utskottet understryker att helhetsbedömningen i utvisningsärenden ska väga in hur allvarlig gärningen är samt den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid barnets bästa och möjligheten att från utlandet hålla kontakt med barnet, hur länge personen vistats i landet, om personen eventuellt varit minderårig när han eller hon flyttade till Finland, arbete och studier i Finland eller någon annanstans i Schengenområdet samt skyddet för familjelivet.

Med de ovannämnda undantagen som gäller otillräknelighet får utlänningar utvisas på grundval av brott bara om de dömts till straff för brottet. Utskottet påpekar att domen däremot inte behöver

Betänkande FvUB 8/2016 rd

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 det föreskrivna maximistraffet, alltså fängelse i minst ett år. Det utdömda straffet behöver ändå inte överskrida det här kravet utan utvisningen kan bygga på ett kortare än ettårigt ovillkorligt eller villkorligt fängelsestraff, samhällstjänst, 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 som avses i 149 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen finns det inget krav i fråga om hur allvarliga brotten ska vara, 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. För tillämpningen av bestämmelsen har det med andra ord betydelse vilken typ av brott det är fråga om och när brotten begåtts (RP 28/2003 rd).

Här påpekar utskottet utifrån en utredning också 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 att utlänningen inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet. Syftet med bestämmelsen är att motverka brott (RP 28/2003 rd).

Utskottet påpekar 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 nödvändigtvis är allvarliga. Dessutom kan ett utdömt bötesstraff ligga till grund för ett beslut om utvisning på grundval av brott. Utifrån den gällande lagstiftningen kan utvisningsbeslut fattas till följd av gärningar som ur straffrättslig synvinkel är relativt ringa. Nämnas kan att det 2014 väcktes 418 utvisningsärenden och meddelades beslut om utvisning av 258 personer. Av de här utvisningarna grundade sig 31 procent på brott. År 2015 gjordes 380 framställningar om utvisning, varav 279 resulterade i utvisning. Av de här utvisningsbesluten grundade sig 30 procent på brott.

Följaktligen konstaterar utskottet sammanfattningsvis att den gällande lagstiftningen är strängare än den lagstiftning som föreslås i medborgarinitiativet. Utskottet ser det inte som befogat att luckra upp de gällande bestämmelserna, eftersom det inte är motiverat att försvåra utvisning av utlänningar som gjort sig skyldiga till brott.

Undantag från utvisning bara i de fall där utvisningen med säkerhet skulle bryta mot internationella överenskommelser

I medborgarinitiativet föreslås det vidare att undantag från utvisning av utlänningar som begått brott och dömts till fängelsestraff bara ska göras om utvisningen "med säkerhet" skulle bryta mot internationella överenskommelser. I det här sammanhanget lyfter utskottet som exempel upp de förpliktelser som utifrån internationella överenskommelser är bindande för Finland och som ligger till grund för förbudet mot tillbakasändning enligt 9 § 4 mom. i grundlagen och 147 § i utlänningslagen.

Förbudet mot tillbakasändning bygger enligt utredning på artikel 33 i Genèvekonventionen om flyktingar (FördrS 77/1968), artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (FördrS 63/1999) och artikel 7 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rät-

Betänkande FvUB 8/2016 rd

tigheter (FördrS 8/1976). Också artikel 3 i konventionen mot tortyr (FördrS 60/1989) innehåller ett förbud mot tillbakasändning vid risk för tortyr.

Brottslighet bland invandrare jämfört med övrig befolkning

Sammantaget sett har utländska medborgare som bor i Finland årligen varit 1,5—2 gånger oftare misstänkta för brott än den övriga befolkningen, visar tillgängliga statistiska uppgifter. När det gäller trafikbrott är nivån densamma som för den övriga befolkningen. Skillnaden förklaras till viss del av sociodemografiska faktorer (låg ålder och manligt kön), men inte uttömmande. De utlänningar som bor i Finland är en heterogen grupp, vilket också syns i brottsligheten.

Det att en person är invandrare verkar inte leda till ökad risk för att personen gör sig skyldig till brott och inte heller inverka på andra faktorer i fråga om brottsligheten. I en del av invandrargrupperna ligger brottsligheten på klart högre nivå än inom den övriga befolkningen när det gäller misshandel, våldtäkt, rån och stöld. I största delen av invandrargrupperna är nivån däremot densamma som, eller i vissa grupper rentav lägre än, inom den övriga befolkningen.

Invandrarna löper större risk än den övriga befolkningen att falla offer för brott i Finland. Exempelvis risken för misshandel, rån och våldtäkt har bland dem varit ungefär dubbel jämfört med den övriga befolkningen de senaste åren. Skillnaderna mellan invandrargrupperna i fråga om risken att falla offer för våldsbrott och egendomsbrott ligger på många sätt i linje med skillnaderna i brottslighet. Det är delvis brottsligheten inom invandrargrupperna som ligger bakom det faktum att brottsligheten och risken att falla offer för brott hänger samman med varandra. I invandrargrupper med stor våldsbrottslighet förekommer en betydande del av våldet inom själva grupperna.

Analys av medborgarinitiativet

Utlänningar som vistas i Finland har normalt straffrättsligt ansvar för sina gärningar. I likhet med andra som begått brott döms de till straff för sina gärningar och dessutom kan de utvisas med stöd av utlänningslagen. Utvisning på grundval av brott kan ses som en extra påföljd som myndigheten bestämmer.

Som sagt har utlänningslagen kompletterats med bestämmelser om utvisning av utlänningar på grundval av brott. Utifrån formuleringen i medborgarinitiativet har utskottet ovan dragit slutsatsen att en lagstiftning i enlighet med medborgarinitiativet skulle försvåra utvisning av utlänningar jämfört med nuläget. Med avseende på medborgarinitiativet noterar utskottet att varken initiativtagarna eller de som undertecknat initiativet har satt sig in i grunderna för den gällande lagstiftningen i vårt land. Medborgarinitiativet bygger på en felaktig uppfattning av lagstiftningen. Sakkunniga har också påpekat att motiveringen är knapphändig i ett regleringssammanhang av denna typ och dessutom juridiskt tvivelaktig eftersom den är kategorisk. Här vill utskottet också framhäva betydelsen av tillräckligt noggrann och grundlig beredning av medborgarinitiativ bland annat med tanke på legitimiteten för initiativförfarandet på längre sikt. Det finns särskilda anvisningar för beredning och upprättande av propositioner, och de bör enligt utskottets mening också användas av dem som skriver medborgarinitiativ på ett sätt som lämpar sig för initiativsystemet. För att systemet med medborgarinitiativ ska vara trovärdigt anser utskottet det befogat att under-

Betänkande FvUB 8/2016 rd

söka hur det skulle vara möjligt att främja beredning av medborgarinitiativ av tillräckligt hög kvalitet.

Utskottet hänvisar också till det som sägs i avsnittet "Allmänt om medborgarinitiativet" ovan i det här betänkandet om faktorer som ska beaktas i beredningen av initiativ med ny lagstiftning som mål. I det aktuella ärendet är det uppenbart att beredningen, innehållet och motiveringen är bristfälliga. Initiativ av det här slaget, som bygger på en felaktig uppfattning av gällande lagstiftning och där förslagen därför står i konflikt med motiveringen, bör enligt utskottets mening i princip inte behandlas för betänkande i utskott. I det här fallet har utskottet beslutat att upprätta ett betänkande framför allt därför att initiativtagarna inte fortsatt ska tro att lagstiftningen i vårt land behöver ändras på det sätt som föreslås i initiativet nu när det har kommit ett rekordartat antal personer som söker internationellt skydd till vårt land.

Men med hänsyn till bristerna i initiativet har utskottet inte sett något behov att närmare eller i större omfattning gå in på exempelvis de faktorer som med stöd av grundlagen ska beaktas i beredningen av bestämmelser om utvisning. Utskottet har heller inte i övrigt ansett det befogat att behandla initiativet i större utsträckning än det som sägs i det här betänkandet.

Regeringsprogrammet och avlägsnande ur landet

I det strategiska programmet för statsminister Juha Sipiläs regering (29.5.2015) står det att personer som gjort sig skyldiga till grova brott, återfallsbrottslingar och personer som är farliga för den allmänna ordningen ska avlägsnas ur landet snabbare än hittills (s. 38). Inrikesministeriet tillsatte ett projekt för att bereda ärendet hösten 2015. Propositionen kommer sannolikt att lämnas till riksdagen senast under vårsessionen 2017.

Vid beredningen ska det naturligtvis bedömas om det är godtagbart att skärpa den gällande lagstiftningen med hänsyn till de internationella överenskommelser som är bindande för Finland, EU-rätten och grundlagen.

Utskottet föreslår att medborgarinitiativet förkastas

Med beaktande av den gällande lagstiftningen om utvisning av utlänningar och det övriga som sägs ovan föreslår utskottet att medborgarinitiativ MI 4/2015 rd förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar medborgarinitiativ MI 4/2015 rd.

Helsingfors 9.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

Betänkande FvUB 8/2016 rd

ordförande Pirkko Mattila saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
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
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.