

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 24/2018 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 18/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Kukka Krüger, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Miila Pöntinen, Migrationsverket
- polisinspektör Marko Heikkilä, Polisstyrelsen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Östra Finlands förvaltningsdomstol
- Åbo förvaltningsdomstol
- Brottspåföljdsmyndigheten.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras. Bestämmelserna om verkställighet av beslut om utvisning ändras så att vissa utvisningsbeslut i anslutning till allmän ordning eller säkerhet kan verkställas snabbare.

Betänkande FvUB 10/2018 rd

I nuläget kan beslut om utvisning inte verkställas förrän de har vunnit laga kraft. Om den som ska utvisas har anfört besvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen, får personen stanna i Finland för att invänta förvaltningsdomstolens beslut. En ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen hindrar inte att förvaltningsdomstolens beslut verkställs, förutsatt att högsta förvaltningsdomstolen inte bestämmer något annat.

Enligt propositionen ska vissa utvisningsbeslut som grundar sig på brott eller äventyrande av allmän ordning eller säkerhet kunna verkställas tidigast 30 dagar från det att besluten har delgetts, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. De föreslagna bestämmelserna gäller såväl tredjelandsmedborgare som EU-medborgare och därmed jämförbara personer. Om en ansökan om avbrytande av eller förbud mot verkställigheten av beslutet har lämnats in, får beslutet inte verkställas förrän ansökan har avgjorts.

Den som ska utvisas har 30 dagar på sig från delfäendet av beslutet att lämna in en ansökan om avbrytande av eller förbud mot verkställighet till förvaltningsdomstolen. Tidsfristen är lika lång som den tidsfrist som föreskrivs för överklagande. Besvär som anförts över utvisningsbeslut ska behandlas skyndsamt av förvaltningsdomstolarna.

I enlighet med vad Europeiska unionens lagstiftning kräver ska lagen kompletteras med en bestämmelse om den myndighet som beviljar europeisk resehandling. Dessutom görs det vissa strukturella ändringar i lagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Enligt huvudregeln i folkrätten har en utlänning allmänt taget inte rätt att bosätta sig i ett annat land. Enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter ska utlänningar ändå garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att komma till eller fortsätta att vistas i Finland avgörs. Som det framgår av utlåtandet från grundlagsutskottet (GrUU 18/2018 rd) kan man av kravet på bestämmelser i lag härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycke i behandlingen av en utlänning, dels också ett krav på att grunder och beslutsprocesser som gäller inresa och vistelse i Finland ska tillgodose de sökandes rättssäkerhet.

Med utvisning avses att en utlänning avlägsnas ur landet när han eller hon vistas i landet med stöd av uppehållstillstånd eller när utlänningen vistas i landet och hans eller hennes vistelse har registrerats. Med utvisning avses också att en utlänning avlägsnas ur landet i situationer där personen fortfarande vistas i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd, registrerade vistelse eller uppehållskort inte längre gäller (143 § i utlänningslagen, 301/2004).

En utlänning som har haft uppehållstillstånd får enligt utlänningslagen utvisas ur landet om han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs. 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 om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott. Utöver detta får en utlänning utvisas, om personen genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller om han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning

Betänkande FvUB 10/2018 rd

att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. En utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare får utvisas ur landet bara om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Utlänningslagen innehåller särskilda bestämmelser om utvisning av unionsmedborgare och nordiska medborgare. Det fattades 900 utvisningsbeslut 2017, framgår det av propositionen. Av dem fattades 99, alltså 11 procent, på grundval av brott.

Migrationsverket beslutar om utvisning på framställning av polisinrättningen eller gränskontrollmyndigheten eller på eget initiativ. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning om utvisning till Migrationsverket så snart som möjligt efter det att det finns förutsättningar för att utvisa personen. I nuläget kan beslut om utvisning inte verkställas förrän de har vunnit laga kraft. Om den som ska utvisas har anfört besvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen, får personen stanna i Finland för att invänta förvaltningsdomstolens beslut. Enligt propositionen kan det gå två till tre år innan det finns ett verkställbart beslut. En ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen hindrar inte att förvaltningsdomstolens beslut verkställs, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

I regeringsprogrammet sägs 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 det gjorts hittills. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna om verkställighet av utvisningsbeslut och om behandling av besvär i förvaltningsdomstolarna ändras. Vissa utvisningsbeslut ska enligt propositionen kunna verkställas snabbare än det gjorts hittills. De föreslagna bestämmelserna ska gälla såväl tredjelandsmedborgare som EU-medborgare och därmed jämförbara personer.

Enligt utskottet är det motiverat att utvisningsbeslut som grundar sig på att personen begått brott eller äventyrar allmän ordning och säkerhet kan verkställas innan de har vunnit laga kraft. Därför tillstyrker utskottet de förslagna bestämmelserna. De innebär att utvisningsbeslut som gäller tredjelandsmedborgare och som har fattats med stöd av 149 § 1 mom. 2—4 punkten eller 149 § 4 mom. i utlänningslagen kan verkställas tidigast 30 dagar från det att besluten har delgetts, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. För det första handlar det om att utvisa en tredjelandsmedborgare, om han eller hon konstateras ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstateras ha gjort sig skyldig till upprepade brott (149 § 1 mom. 2 punkten). För det andra handlar det om utlänningar som genom sitt uppträdande har visat att de är farliga för andras säkerhet (1 mom. 3 punkten) eller som i Finland har bedrivit eller som det med hänsyn till personens tidigare verksamhet eller i övrigt finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten (1 mom. 4 punkten). Dessutom ska det vara möjligt att verkställa utvisningsbeslut snabbare också i fråga om en tredjelandsmedborgare som har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta om han eller hon utgör ett omedelbart eller ett tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och allmän säkerhet (149 § 4 mom.).

Verkställigheten av utvisningsbeslut ska påskyndas också när det gäller EU-medborgare och därmed jämförbara personer, likaså i fråga om nordiska medborgare. På denna punkt hänvisar utskottet till propositionen.

Betänkande FvUB 10/2018 rd

I förslaget ingår det bestämmelser om avbrytande av eller förbud mot verkställighet med hänvisning till rättssäkerheten. Den som ska utvisas har enligt förslaget 30 dagar på sig från delfäendet av beslutet att lämna in en ansökan om avbrytande av eller förbud mot verkställighet till förvaltningsdomstolen. Tidsfristen är lika lång som den frist som föreskrivs för överklagande.

Regeringen föreslår också att besvär som anförts över utvisningsbeslut ska behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen, om beslutet har fattats med stöd av 149 § 1 mom. 2—4 punkten eller 149 § 4 mom. i utlänningslagen eller på den grunden att den som ska utvisas anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet på det sätt som avses i 156 §.

Tanken med ändringarna är samtidigt att förtydliga verkställighetsbestämmelserna genom att de samlas och grupperas på ett nytt sätt i utlänningslagens 13 kap. som gäller rättsskydd.

Förvaltningsutskottet framhåller att regeringen inte föreslår några ändringar i utvisningskriterierna. För klarhetens skull vill utskottet ändå här påminna om att utvisningsbeslut fattas utifrån en helhetsbedömning enligt 146 § i utlänningslagen. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Vid bedömningen ska det också beaktas hur länge och i vilket syfte utlännningen har vistats i landet, vilken typ av uppehållstillstånd personen beviljats, vilken anknytning han eller hon har till Finland, likaså vilken familjemässig, kulturell och social anknytning han eller hon har till hemlandet. Om utvisningen baserar sig på utlännings brottsliga verksamhet ska hänsyn dessutom tas till hur allvarlig gärningen är och till vilken olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

När det gäller barnets bästa hänvisar förvaltningsutskottet i detta sammanhang till utlåtandet från grundlagsutskottet. Förvaltningsutskottet understryker precis som grundlagsutskottet att barnets bästa måste prövas med avseende på enskilda barn och från fall till fall när de nya bestämmelserna tillämpas. Det innebär exempelvis att ett barn inte kan utvisas enbart på den grunden att förutläggningarna för utvisning av barnets föräldrar är uppfyllda.

Grundlagens 9 § 4 mom. innehåller ett konstitutionellt förbud mot att återsända en utlännings. I 147 § i utlänningslagen uttrycks tillbakasändningsförbudet så att 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. I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att hindren för utlämning i grundlagen inte undanröjs enbart genom att man avstår från att verkställa dödsstraff, utan att det krävs garantier för att ett sådant straff inte döms ut.

Av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 18/2018 rd) framgår det att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 24/2018 rd utan ändringar.

Betänkande FvUB 10/2018 rd

Helsingfors 3.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Tapani Tölle cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.