

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 26/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa la- gar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2008 en proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 166/2007 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 7/2008 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- migrations- och Europaminister Astrid Thors
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen, överinspektör Jutta Gras och överinspektör Martti Ant-Wuorinen, inrikesministeriet
- ambassadråd Ilkka Rentola, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitie-ministeriet
- regeringsråd Marja-Terttu Mäkiranta, social- och hälsovårdsministeriet
- förvaltningsråd Ilkka Pere, högsta förvaltningsdomstolen

- förvaltningsrättsdomare Juha Rautiainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överdirektör Jorma Vuorio och direktör Jaana Vuorio, Migrationsverket
- minoritetsombudsman Johanna Suurpää
- chef för utredningsenheten, kommissarie Juha Holopainen, polisinrättningen i Helsingfors härad
- samordnare för invandringsfrågor Anu Wikman-Immonen, Finlands Kommunförbund
- sakkunnig Outi Lepola, Amnesty International, Finländska sektionen rf
- ombudsman Liisa Murto, Flyktingrådgivningen rf
- professor Juha Raitio
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- riksdagsledamot Kari Rajamäki
- direktör Leena Markkanen, Helsingfors mottagningscentral
- Finlands Flyktinghjälp rf
- Finlands Röda Kors
- FN:s flyktingkommissariats regionkontor för de baltiska och nordiska länderna (UNHCR, Regional Office for the Baltic and Nordic Countries)
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen. Avsikten är att sätta i kraft rådets direktiv om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Dessutom föreslås en ändring i lagens bestämmelse om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet.

Målet med direktivet är att förenhetliga det internationella skydd som medlemsstaterna erbjuder samt de förmåner som hör samman med skyddet. Den gällande utlänningslagen och lagens tillämpningspraxis överensstämmer i huvudsak med direktivet. Regeringen föreslår trots allt att den gällande bestämmelsen om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd ska ändras så att den överensstämmer med direktivets regler om alternativt skydd. En del av föreskrifterna i bestämmelsen avskiljs till en ny bestämmelse om humanitärt skydd. I och med denna ändring kommer det internationella skyddet att utöver flyktingskap även omfatta alternativt skydd och humanitärt skydd. I syfte att stärka sökandenas rättsskydd, främja en jämlik behandling av dem samt förbättra insynen i beslutsprocessen föreslår regeringen dessutom att en del av de frågor som för närvarande endast

omfattas av vedertagen tillämpningspraxis ska regleras i lag.

Utlänningslagens bestämmelse om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd när det de facto är omöjligt att avlägsna en utlänning ur landet ska enligt förslaget ersättas med en ny bestämmelse. Enligt den ska en utlänning beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd när det på grund av ett tekniskt hinder som inte beror på utlänningen är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet. En asylsökande ska också kunna beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd, om hindret för avlägsnande ur landet bedöms bli långvarigt och hindret anses bero på den allmänna situationen i ursprungslandet.

Regeringen föreslår också att utlänningslagens bestämmelser om beviljande av visum ses över så, att giltighetstiden för ett Schengenvisum ska kunna förlängas.

I propositionen ingår dessutom förslag till ändringar i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet, lagen om förvaltningsdomstolarna samt medborgarskapslagen. De hänvisningar i lagarna som gäller skydd föreslås bli ändrade för att överensstämma med de föreslagna ändringarna i utlänningslagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Invandrar- och asylfrågorna har på grund av sin stora aktualitet och sin relevans för hela Europa getts hög prioritet i samtliga medlemsstaters Europapolitik. Som exempel kan nämnas den europeiska pakten för invandring och asyl, ett poli-

tiskt dokument som antogs på initiativ från det nuvarande ordförandelandet Frankrike.

För invandringspolitiken är det av vital betydelse att man såväl inom unionen som i medlemsstaterna har ett övergripande, konsekvent grepp och agerar så enhetligt som möjligt. Annars är det svårt att uppnå positiva resultat. På grund av asylförfarandet är invandringstrycket hårt på Europa. Och samtidigt hotar Europa att drabbas av brist på arbetskraft inom en del bran-

scher. Trycket från arbetsmarknaden och en lyckad integrering gör arbetsinvandringen till en verklig utmaning. Antirasistiska åtgärder och antidiskriminering spelar en viktig roll för att invandrapolitiken ska utfalla väl.

Utskottet ser det som absolut nödvändigt att alla inom unionen bedriver samma asylpolitik. Det betyder att lagstiftningen bör harmoniseras i görligaste mån och tillämpas enhetligt, i sista hand styrt av EG-domstolens förhandsavgöranden. Detta gäller också annat skydd för utlänningar (FvUU 27/2008 rd). Enskilda medlemsstater kan inte, särskilt inte inom området för fri rörlighet, bestämma om frågor som gäller internationellt skydd.

Därför anser utskottet det i princip vara ett stort framsteg om skyddsdirektivet kan genomföras så samstämmigt som möjligt i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Syftet med direktivet är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Utskottet understryker att man med direktivet vill bidra till att begränsa asylsökandes förflyttningar mellan medlemsstaterna. Direktivets bestämmelser är åtminstone delvis miniminormer. Vad detta exakt innebär, förefaller det råda delade meningar om i medlemsstaterna.

Internationellt skydd

I 6 kap. i utlänningslagen (301/2004) föreskrivs det om kriterierna för beviljande av internationellt skydd, om ansökningsförfarandena, om hur ansökan avgörs och på vilka villkor uppehållstillstånd beviljas utlänningar som är i behov av internationellt skydd. Bestämmelser om det internationella skyddets innebörd finns också t.ex. i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999).

Asylbestämmelsen i utlänningslagens 87 § är formulerad efter flyktingskonventionens definition av flyktning. Även om kriterierna för asyl inte uppfylls beviljas en utlänning som vistas i

landet uppehållstillstånd med stöd av den gällande 88 §, om han eller hon i sitt hemland eller sitt permanenta boplatserland hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan omänsklig behandling eller om han eller hon på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit.

Vad beträffar det internationella skyddets innebörd bör här också nämnas förbudet enligt 147 § i utlänningslagen att avvisa eller utvisa en person till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet gäller också av- eller utvisning till ett område från vilket personen kan bli sänd till ett sådant område. Därtill får enligt 9 § 4 mom. i grundlagen en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Regeringen föreslår i propositionen att kriterierna för internationellt skydd regleras med avseende på asyl, alternativt skydd och humanitärt skydd.

Utskottet påpekar att kriterierna för asyl i 87 § kommer att kvarstå, trots att lagen till följd av skyddsdirektivet föreslås bli kompletterad med bestämmelser om handlingar som betraktas som förföljelse (87 a §) och orsaker till förföljelse (87 b §).

Enligt propositionen ska i 88 § villkoren för alternativt skydd regleras i enlighet med skyddsdirektivet. Samtidigt byts begreppet "behov av skydd" ut mot "alternativt skydd". Innehållsligt motsvarar paragrafen i sak de nuvarande bestämmelserna om behov av skydd, med det undantaget att en miljökatastrof inte längre ska utgöra grund för internationellt skydd. I den föreslagna paragrafen uttrycks dessutom "väpnad konflikt" på ett annorlunda sätt än i den gällande lagen.

I 88 a § föreslås bestämmelser om villkoren för humanitärt skydd. Enligt förslaget ska en utlänning som vistas i landet beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl eller alternativt skydd enligt 87 eller 88 § inte uppfylls, om han

eller hon inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland för att det inträffat en miljökatastrof eller det förekommer oroligheter i landet, för att situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna, säkerhetsläget eller den humanitära situationen i landet är dålig eller för att därmed jämförbara förhållanden råder i landet.

Enligt uppgift är tanken med bestämmelserna om humanitärt skydd att villkoren för beviljande av internationellt skydd ska bibehållas på nuvarande nivå. Avsikten är alltså inte att utöka kriterierna för beviljande av internationellt skydd. Men som den föreslagna 88 a § är formulerad, motsvarar den inte intentionen annat än i fråga om miljökatastrof. Som ovan påpekats omfattas miljökatastrof av det behov av skydd som regleras i den gällande 88 §.

Utskottet föreslår följaktligen att de uttryck i propositionens 88 a § 1 mom. som är ospecifika och vaga och vars innehåll inte framgår av motiven stryks. Det råder ingen tvekan om att begreppen skulle vidga det internationellt skyddets räckvidd. Utskottets förslag innebär status quo för skyddskriterierna.

Tillfälligt uppehållstillstånd

Enligt 51 § i den gällande utlänningslagen beviljas en utlänning som befinner sig i Finland tillfälligt uppehållstillstånd, om han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller om det faktiskt är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet.

En person som saknar förutsättningar att få uppehållstillstånd men som inte kan avlägsnas ur landet omedelbart ska beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Detta tillstånd är i kraft tills hindret för att avlägsna personen i fråga upphört. Den tillfälliga situationen kan vara i längst två år, och därefter ska ett kontinuerligt uppehållstillstånd beviljas, om det fortfarande inte är möjligt att avlägsna personen ur landet.

I 51 a § föreslås det att kontinuerligt uppehållstillstånd ska beviljas när det inte gått att avlägsna en person ur landet. Enligt propositionen

ska en utlänning som befinner sig i Finland i stället för tillfälligt uppehållstillstånd direkt få kontinuerligt uppehållstillstånd, när det på grund av ett tekniskt hinder som inte beror på personen är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet. Med kontinuerligt uppehållstillstånd följer rätten att arbeta och att återförenas med familjen. Förslaget innebär samtidigt att kontinuerligt uppehållstillstånd kommer att beviljas genast, trots att villkoren för internationellt skydd inte uppfylls. Det framgår inte heller av lagen vad som avses med tekniskt hinder, utan det måste utläsas ur motiven, vilket är helt oacceptabelt. Kontinuerligt uppehållstillstånd ska också enligt propositionen beviljas, om uppehållstillstånd inte har kunnat beviljas, men personen på grund av ett tekniskt hinder som inte beror på honom eller henne inte kunnat avlägsnas ur landet inom ett år efter att beslutet om avlägsnande blivit verkställbart.

Det stora problemet med tillfälliga uppehållstillstånd har varit att de som fått detta tillstånd inte har fått jobba under det första året. Utskottet tycker det är bra att spärren försvinner, och därmed kan också den i många hänseenden problematiska 51 a § strykas i förslaget. Utlänningar har med stöd av den ändring utskottet föreslår i 80 § i utlänningslagen rätt att förvärvsarbeta så snart de fått ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt 51 §.

Övriga synpunkter

Regeringen hävdar i propositionen att lagförslagen inte kommer att få några direkta konsekvenser för statsfinanserna. Utskottet instämmer inte i denna bedömning med hänvisning till 51 a § och 88 a § i förslaget, som till både formulering och motivering är diskutabla. Utskottet menar att regeringen borde ha tittat på kostnaderna för samhället i stort utifrån alla faktorer och anlagt ett vidare perspektiv på de ekonomiska konsekvenserna av inflyttning. Ersättningsarna till kommunerna för mottagning av flyktingar har varit desamma ända sedan 1993. Men under den tiden har kommunerna byggt upp sin invandrar-service samtidigt som den allmänna kostnadsni-

vån stigit. Kommunerna behöver stöd och incitament för att ta emot utlänningar som beviljats internationellt skydd, menar utskottet.

Utskottet ser det som viktigt att man hos oss öppet debatterar bl.a. asylpolitiken och internationellt skydd i övrigt inte bara från ett nationellt utan även från ett europeiskt perspektiv. Utifrån den plattformen bör man försöka agera i samförstånd och på allt sätt undvika motsättningar. Utskottet går i detalj in på integreringen, som behöver intensifieras för att anpassa de utlänningar som får stanna kvar i landet till samhället, när det behandlar statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen (SRR 4/2008 rd).

Utskottet förutsätter att regeringen noga ger akt på 1) hur många som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd och vilken status de har, 2) när hindren för avlägsnande ur landet upphör och hur effektivt avlägsnandet verkställs när kriterierna för tillfälligt uppehållstillstånd upphör, 3) hur bestämmelserna om internationellt skydd tillämpas och med vilka konsekvenser och 4) hur utlänningslagen på det hela taget fungerar och vilka samhällsliga effekter, ekonomiska effekter inbegripna, invandringen får. Dessutom förutsätter utskottet att regeringen 5) arbetar för en samstämmig EU-politik för internationellt skydd och 6) utifrån bevakningsresultatet vidtar nödvändiga åtgärder bl.a. för att ändra lagstiftningen (*Utskottets förslag till uttalande*).

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av utlänningslagen

35 §. Uppehållstillstånds anknytning till resedokument. Regeringen föreslår att 1 mom. ändras så att uppehållstillstånd ska kunna beviljas med stöd av de föreslagna 51 a § och 88 a § trots att resedokument saknas. Som en följd av att utskottet föreslår att 51 a § stryks i lagförslaget blir hänvisningen till den paragrafen överflödigg.

51 §. Beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. Med hänvisning till de allmänna motiven föreslår utskottet att 51 § stryks i lagförslaget. Därmed förblir den gällande paragrafen i kraft med sin nuvarande skrivning.

51 a §. Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. Utskottet föreslår att 51 § om kriterierna för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd inte ska ändras. Med hänvisning till de allmänna motiven föreslår utskottet följaktligen att 51 a § stryks i lagförslaget.

80 §. Begränsat arbete med stöd av annat uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare. I denna paragraf, som inte ingår i propositionen, föreskrivs det om utlänningars rätt att jobba i Finland. Utskottet föreslår att 1 mom. 6 punkten och 2 mom. ändras så att utlänningar som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd får förvärvsarbeta så snart de fått uppehållstillståndet.

88 §. Alternativt skydd. Utskottet föreslår i 1 mom. att uttrycket "det finns skäl att misstänka" byts ut mot direktivets "det finns grundad anledning att förmoda". Genom ändringen preciseras också innehållet i bestämmelsen.

88 a §. Humanitärt skydd. Regeringen föreslår i utlänningslagen en ny 88 a § om humanitärt skydd. Enligt den ska en utlänning som vistas i landet beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl eller alternativt skydd enligt 87 eller 88 § inte uppfylls, om han eller hon inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta boplattningsland för att det inträffat en miljökatastrof eller det förekommer oroligheter i landet, för att situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna, säkerhetsläget eller den humanitära situationen i landet är dålig eller för att därmed jämförbara förhållanden råder i landet.

Syftet med lagen är dels att genomföra direktivet, dels att bibehålla kriterierna för internationellt skydd på nuvarande nivå. Av den anled-

ningen och med hänvisning till de allmänna motiven föreslår utskottet att 1 mom. som vidgar de nuvarande bestämmelserna och som i också i övrigt är oklart ändras som följer: "En utlänning som vistas i landet ska beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl eller alternativt skydd enligt 87 eller 88 § inte uppfylls, om han eller hon inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland för att det inträffat en naturkatastrof *där eller för att säkerhetsläget i landet är dåligt exempelvis till följd av en internationell eller intern väpnad konflikt eller en allvarlig situation för de mänskliga rättigheterna.*"

Utskottet konstaterar att den gällande 88 § de facto medger internationellt skydd till följd av en väpnad konflikt eller en naturkatastrof i hemlandet eller det permanenta bosättningslandet, men för att definitionen på alternativt skydd ska motsvara definitionen i direktivet bör bestämmelsen lämpligen avskiljas till en egen paragraf.

Med den formulering utskottet föreslagit omfattar 88 a § de utlänningar enligt den gällande 88 § som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en väpnad konflikt, trots att hotet på grund av urskillningslöst våld inte kan anses vara på det vis personligt som enligt definitionen krävs för att de ska betraktas som skyddsbehövande i övrigt. Det första man bör göra när en ansökan om internationellt skydd lämnats in är att utifrån 87 och 88 § undersöka om den sökande behöver internationellt skydd. Först därefter är det dags att bedöma vilka konsekvenser det allmänna läget i landet skulle få för den sökande om han eller hon återsänds. Skillnaden jämfört med den i 88 § föreslagna definitionen på alternativt skydd ligger i att den eventuella rättskränkning som utgör förutsättning för skydd inte behöver bero på något som har med personen själv att göra utan att en väpnad konflikt har lett till att läget i landet är sådant att vem som helst kan drabbas av rättskränkning. Läget kan t.ex. sammantaget bedömt vara instabilt och otryggt för den lokala befolkningen på grund av en väpnad konflikt.

Med internationella eller interna väpnade konflikter avses inte enbart väpnade konflikter enligt 1949 års Genèvekonventioner om humanitär rätt och 1977 års tilläggsprotokoll till dem utan också andra slag av väpnat våld eller väpnade oroligheter utanför eller inom landets gränser. Humanitärt skydd kan t.ex. beviljas en utlänning som enbart på grund av sin bosättningsplats hotas av urskillningslöst våld till följd av en väpnad konflikt om han eller hon inte har något annat ställe inom landet att fly till.

Utskottet understryker att man måste se till läget i landet som helhet när man tar ställning till om en person ska återsändas eller inte. Humanitärt skydd kan beviljas om läget i landet objektivt sett är sådant till följd av en väpnad konflikt att den sökande kan utsättas för reell och allvarlig fara i det fall att han eller hon sänds tillbaka. Att det är våldsamt och oroligt någon annanstans i landet och risken därför är avlägsen räknas däremot inte. Då måste man se om det är möjligt för den sökande att få skydd på annat håll i landet. Bestämmelser om möjlighet till flykt inom landet föreslås ingå i 88 e §.

I lägesbedömningen bör hänsyn tas åtminstone till hur våldsamt och oroligt läget tar sig uttryck, var i landet de förekommer och med vilken intensitet och i vilken utsträckning kränkningar mot de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten förekommer. Avseende bör också fästas vid hur bra myndigheterna förmår övervaka de regeringskontrollerade områdena och trygga medborgarnas säkerhet och i vilken utsträckning rättssystemet kan försvara medborgarnas grundläggande rättigheter.

Men, som det påpekats för utskottet, kan säkerhetsläget i ett land vara sådant att en person inte kan återsändas dit trots att det inte förekommer någon egentlig väpnad konflikt. Också i sådana fall kan säkerhetsläget vara så dåligt att återsändande är uteslutet. Därför föreslår utskottet i 88 a § att ett kriterium för humanitärt skydd ska vara att säkerhetsläget är dåligt till följd av att situationen för de mänskliga rättigheterna är allvarlig. Enbart det att situationen för de mänskliga rättigheterna är dålig, vilket den är i en lång rad länder, räcker inte till för uppehålls-

tillstånd enligt 88 a §. Utifrån en rapport om rättspraxis i dag vill utskottet framhålla att uppehållstillstånd inte beviljats enbart på grund av ett allvarligt människorättsläge utan det har krävts att också säkerhetsläget ska vara dåligt. Utskottets formulering är vidare än i den gällande lagstiftningen, men går trots allt i sak väl ihop med gällande rättspraxis.

Upphållstillstånd kan också beviljas av humanitära skäl för att det inträffat en miljökatastrof orsakad av människan eller en naturkatastrof och miljön till följd av det i stor omfattning har blivit olämplig för boende eller skadlig för hälsan.

Men om det handlar om massflykt och en övergående situation, kan det bli aktuellt med att bevilja uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd.

185 §. Utlänningsföreseelse. Utskottet konstaterar att strafflagens nya 3 kap. om allmänna förutsättningar för straffrättsligt ansvar (515/2003) trädde i kraft den 1 januari 2004. Enligt 5 § i det nya 3 kap. förutsätts för straffansvar uppsåt eller oaktsamhet. Av 3 mom. i nämnda paragraf följer att en gärning som avses i någon annan lag än strafflagen är, om inte något annat föreskrivs, straffbar bara när den begås uppsåtligen, bl.a. om straffbestämmelsen gällande gärningen har utfärdats efter att det nya 3 kap. i strafflagen trädde i kraft. Därför skrev förvaltningsutskottet ursprungligen för tydlighetens skull in uppsåtlighet som krav för tillräknande i 185 § i utlänningslagen (FvUB 4/2004 rd).

I propositionen om genomförande av direktivet om fri rörlighet (RP 205/2006 rd) hade kra-

vet på uppsåt tappats bort i 185 § 1 mom. Utskottet föreslår i detta sammanhang att den gällande 185 § i utlänningslagen preciseras på det sätt förvaltningsutskottet föreslog i sitt betänkande FvUB 4/2004 rd.

2. Lag om ändring av 3 a § i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande

3 a §. Flykting vid tillämpningen av denna lag. Enligt 3 a § 1 mom. 3 punkten i den gällande integrationslagen (493/1999) tillämpas lagen också på den som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 51, 52 eller 89 § i utlänningslagen. Regeringen föreslår att punkten kompletteras med en hänvisning till 51 a § som utskottet föreslår ska strykas i lagförslag 1. Hänvisningen bör följaktligen strykas i 3 a § 1 mom. 3 punkten i lagförslag 2.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagförslag 1 och 2 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att lagförslag 3—5 godkänns utan ändringar.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag
om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 30 april 2004 (301/2004) 3 § 13 punkten, 27 § och 30 §, 35 § 1 mom., (*utesl.*) 56 § 4 mom., 80 § 1 mom. 6 punkten och 2 mom., 88, 89 och 106—108 §, 113 § 1 mom., 114 § 1 och 3 mom., 115 § 1 mom., 116 § 1 mom., 131 § 1 mom., 134 § 2 mom., 175 § 3 mom., 182 § 1 mom., 185 § 1 mom. och 193 §,
av dem 35 § 1 mom. sådant det lyder i lag 619/2006, 56 § 4 mom. och 114 § 1 mom. sådana de lyder i lag 380/2006, 116 § 1 mom. sådant det lyder i lag 973/2007, 182 § 1 mom. sådant det lyder i lag 653/2004, 185 § 1 mom. sådant det lyder i lag 360/2007 samt 193 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 973/2007, samt
fogas till 3 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 619/2006 och i lag 358/2007, en ny 12 a-punkt, (*utesl.*) till 53 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 619/2006, ett nytt 7 mom., till 87 § ett nytt 4 mom. samt till lagen nya 87 a, 87 b och 88 a—88 e §, som följer:

3, 27 och 30 §
(Som i RP)

35 §

Uppehållstillståndets anknytning till resedokument

En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att utlänningen har ett giltigt resedokument. Uppehållstillstånd får beviljas trots att giltigt resedokument saknas, om det beviljas med stöd av 51, (*utesl.*) 52, 52 a, 87, 88, 88 a, 89 eller 110 §.

51 och 51 a §
(*Utesl.*)

53 och 56 §
(Som i RP)

80 § (*Ny*)

Begränsat arbete med stöd av annat uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning som beviljats uppehållstillstånd

6) med stöd av 51 § på grund av hinder för avlägsnande ur landet (*utesl.*).

Sådan rätt att arbeta som baserar sig på denna paragraf ska antecknas i samband med utlänningens uppehållstillstånd. Om arbetet överskrider tidsgränserna enligt 1 mom. 1–5 punkten (*utesl.*), ska utlänningen ha uppehållstillstånd för arbetstagare.

87, 87 a och 87 b §
(Som i RP)

88 §

Alternativt skydd

En utlänning som vistas i landet ska beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd

trots att villkoren för beviljande av asyl enligt 87 § inte uppfylls, om det finns *grundad anledning att förmoda* att utlänningen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd. Med allvarlig skada avses

(1—3 punkten och 2 mom. som i RP)

88 a §

Humanitärt skydd

En utlänning som vistas i landet ska beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl eller alternativt skydd enligt 87 eller 88 § inte uppfylls, om utlänningen inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland *för att det inträffat en miljökatastrof där eller för att säkerhetsläget i landet är dåligt till följd av en internationell eller intern väpnad konflikt eller en allvarlig situation för de mänskliga rättigheterna.*

(2 mom. som i RP)

88 b—88 e, 89, 106—108, 113—116, 131, 134,
175 och 182 §
(Som i RP)

185 § (Ny)

Utlänningsföreseelse

En utlänning som

1) *uppsåtligen* vistas i landet utan ett resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller att ansöka om uppehållskort eller permanent uppehållskort,

2) *uppsåtligen* olovligt utför förvärvsarbete eller idkar näring,

3) *uppsåtligen* försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 §, någon annan skyldighet enligt 119 § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §, eller

4) *uppsåtligen* reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan,

ska för *utlänningsföreseelse* dömas till böter

193 §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av 3 a § i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 9 april 1999 om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) 3 a § 1 mom. 1 (*utesl.*) punkten, *sådan den lyder (utesl.)* i lag 649/2004 (*utesl.*), som följer:

3 a §

(3 punkten *utesl.*)

Flykting vid tillämpningen av denna lag

(Det inledande stycket och 1 punkten i 1 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noga ger akt på 1) hur många som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd och vilken status de har, 2) när hindren för avlägsnande ur landet upphör och hur effektivt avlägsnandet verkställs när kriterierna för tillfälligt uppehållstillstånd upphör, 3) hur bestämmelserna om internationellt skydd tillämpas och

med vilka konsekvenser och 4) hur utlänningslagen på det hela taget fungerar och vilka samhällsliga effekter, ekonomiska effekter inbegripna, invandringen får. Dessutom förutsätter riksdagen att regeringen 5) arbetar för en samstämmig europeisk politik för internationellt skydd och 6) utifrån bevakningsresultatet vidtar nödvändiga åtgärder bl.a. för att ändra lagstiftningen.

Helsingfors den 12 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent
Timo Korhonen /cent

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Ulla Karvo /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Det stora problemet med tillfälliga uppehållstillstånd har varit att de som beviljats sådana inte har fått jobba i Finland. Med tillfredsställelse kan noteras att det nu blir lättare för utlänningar att få arbeta. Det är också utmärkt att förvaltningsutskottet gjort en del preciseringar i regeringens enhälliga proposition RP 166/2007 rd. Bland annat har 51 a § strukits och 88 a § ändrats.

Den gällande utlänningslagen och den utlänningspraxis som utformats utifrån den har lett till att invandrarantalet ökat kraftigt hos oss. Bland invandrarna finns det en mängd minderåriga, ensamma flyktingbarn som enligt uppgift orsakar samhället stora kostnader. Det är tydligt att ryktet om att Finland ställer sig liberalare till

invandrare än de övriga nordiska länderna har spritt sig bl.a. till Afghanistan, Irak och Somalia.

Eftersom propositionen, trots de ändringar utskottet gjort, leder till att skyddet i Finland blir avsevärt generösare än vad EU:s skyddsdirektiv kräver, kommer praxis i invandrarfrågor att enligt min mening lämna alltför mycket rum för tolkning och blir alltför vag jämfört med praxis i en mängd andra länder som gått in för att begränsa invandringen.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 12 december 2008

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf