

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 2/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 6/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Elina Immonen, inrikesministeriet
- direktör, juridisk service och landinformation Hanna Helinko, Migrationsverket
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- verksamhetsledare, vicehäradshövding Elina Castrén, Flyktingrådgivningen rf
- professor Juha Raitio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet, polisavdelningen
- inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- justitieministeriet
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Polisstyrelsen
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagens bestämmelser om beviljande av internationellt skydd ändras. Lagen ändras så att bestämmelserna om uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitärt skydd upphävs. Det ska inte längre vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på denna

Betänkande FvUB 3/2016 rd

grund. Genom lagändringen effektiviseras också delgivningen av beslut om internationellt skydd. Dessutom ändras bestämmelserna om uttaget av en behandlingsavgift för ansökningarna.

Syftet med förslaget är att Finlands lagstiftning inte ska skilja sig från lagstiftningen inom Europeiska unionen och i Europeiska unionens medlemsstater.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Villkoren för internationellt skydd

Den som söker internationellt skydd kan beviljas asyl med stöd av 87 §, uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd enligt 88 § eller uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd på grundval av 88 a § i utlänningslagen (301/2004).

Villkoren för att beviljas asyl grundar sig i utlänningslagen på EU:s skyddsgrundsdirektiv (2011/95/EU) och Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77—78/1968). Alternativt skydd baserar sig återigen på skyldigheterna i skyddsgrundsdirektivet. För tydlighetens skull bör det påpekas att villkoren för asyl eller alternativt skydd inte kan fastställas nationellt i avvikelse från skyddsgrundsdirektivet och flyktingkonventionen.

En person som sökt internationellt skydd kan beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd, om det inte finns förutsättningar att bevilja asyl eller alternativt skydd. Den relevanta 88 a § inkluderades i utlänningslagen i samband med det nationella genomförandet av skyddsgrundsdirektivet (FvUB 26/2008 rd — RP 166/2007 rd). Begreppet humanitärt skydd och förutsättningarna för uppehållstillstånd är genomgående nationell reglering som inte baserar sig på Europeiska unionens lagstiftning eller internationella åtaganden.

Av den aktuella propositionen framgår att tillfogandet av bestämmelsen om humanitärt skydd i utlänningslagen i propositionen RP 166/2007 rd baserade sig på att en reglering som enbart grundade sig på skyddsgrundsdirektivet ansågs försämrade den dåvarande nivån på internationellt skydd.

I sitt betänkande FvUB 26/2008 rd om att genomföra skyddsgrundsdirektivet nationellt och inkludera humanitärt skydd i utlänningslagen har förvaltningsutskottet bland annat sett det som absolut nödvändigt att alla inom unionen bedriver samma asylpolitik. Det betyder att lagstiftningen bör harmoniseras i görligaste mån och tillämpas enhetligt. Enskilda medlemsstater kan inte bestämma om frågor som gäller internationellt skydd, särskilt inte inom området för fri rörlighet.

Europeiska gemenskapernas domstol (numera Europeiska unionens domstol) drog sedermera upp riktlinjer för innehållet i alternativt skydd i sin dom C-465/07 Elgafaji från början av 2009. Enligt domen behöver en person i undantagsfall inte styrka förekomsten av ett allvarligt personligt hot när det våld som kännetecknar en pågående väpnad konflikt är så allvarligt att det finns grundad anledning att förmoda att en civilperson om han eller hon återsändes skulle löpa en verk-

Betänkande FvUB 3/2016 rd

lig risk att utsättas för fara. Motsvarande tolkning har också gjorts i nationell rättspraxis. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd kan beviljas också i sådana situationer då det snarare är fråga om en risk som beror på landets allmänna situation än en risk som direkt beror på sökandens personliga situation (HFD 2010:84). En sådan risk ska dock vara verklig, och ett objektivet konstaterande av den allmänna situationen i ett land leder normalt inte till att alternativt skydd beviljas.

I motiven till den aktuella propositionen konstateras att det med beaktande av rättspraxis i anslutning till skyddsgrundsdirektivet inte längre finns några sådana grunder för uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitärt skydd som det ansågs föreligga när direktivet genomfördes.

Förvaltningsutskottet ser det som behövt att stryka kategorin humanitärt uppehållstillstånd från utlänningslagen. Det ändrar inte på det faktum att den finska lagstiftningen uppfyller Europeiska unionens krav och de internationella åtagandena också framöver. År 2015 sökte över 30 000 personer internationellt skydd i Finland medan motsvarande siffra föregående år var 3 651 personer. Utskottet ser det som motiverat att trots att endast 119 personer beviljades uppehållstillstånd på humanitära grunder i fjol (ca 7,3 procent av de uppehållstillstånd som 2015 beviljades på grundval av internationellt skydd), bör vår lagstiftning inte i detta läge framstå som gynnsammare än den nivå på internationellt skydd som definieras av unionens övriga medlemsländer och EU:s lagstiftning.

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. En motsvarande bestämmelse om förbud mot tillbakasändning ingår också i 147 § i utlänningslagen. Utskottet konstaterar att förbudet är ovillkorligt och att ett upphävande av bestämmelserna om uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitärt skydd inte innebär att principen om förbud mot tillbakasändning skulle kunna brytas. I ett läge där en person inte med beaktande av bestämmelserna ovan kan återsändas uppfylls principiellt villkoren för att få asyl eller alternativt skydd. Om uppehållstillståndet på grund av uteslutningsklausuler inte kan beviljas (till exempel om det finns grundad anledning att misstänka att en person har begått ett krigsbrott eller ett brott mot mänskligheten; 87 § 2 mom., 88 § 2 mom. och 88 a § 2 mom.) beviljas personen uppehållstillstånd enligt 89 § i utlänningslagen (beviljande av uppehållstillstånd vid tillämpning av uteslutningsklausuler) eftersom förbudet mot tillbakasändning hindrar återsändande.

Utskottet påpekar i sammanhanget att man bör göra skillnad på situationer där förbud mot tillbakasändning gäller och praktiska svårigheter att återvända eller återsända en person som har fått avslag på myndighetshåll. Om en person av praktiska skäl inte kan återvända till sitt ursprungsland utan att i enlighet med förbudet mot tillbakasändande hotas av dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet, kan han eller hon beviljas uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen (beviljande av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet). Uppehållstillstånd beviljas däremot inte med stöd av den paragrafen, om orsaken till att utlänningens återresa inte genomförs är att han eller hon inte samtycker till att återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller att han eller hon försvårar arrangemangen för återresan (lag 674/2015). Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande FvUB 47/

Betänkande FvUB 3/2016 rd

2014 rd ansett att det inte kan anses acceptabelt att en person själv kan bestämma sig för att stanna i landet trots att hen inte genom ett verkställbart beslut har fått uppehållstillstånd, vilket är ett villkor för att lagligt stanna i landet.

Fortsatt tillstånd för en person som fått uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd

Av 54 § i utlänningslagen framgår att ett fortsatt tillstånd beviljas om villkoren för det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet fortfarande uppfylls. Propositionen utgår från att uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd inte längre beviljas efter att det aktuella lagförslaget har trätt i kraft. Det här gäller också fortsatta tillstånd. Enligt erhållen utredning kan uppehållstillstånd beviljas också på andra grunder än det som det första tillståndet grundades på. Ett villkor för fortsatt laglig vistelse i Finland är således att det finns grunder för att bevilja uppehållstillstånd exempelvis på grund av arbete eller studier. Vistelsen kan tillåtas på basis av helhetsbedömningen i 146 § i utlänningslagen även då beslutet från början skulle ha varit negativt. Utskottet inskräpper att för varje avslag måste också förbudet mot tillbakasändning vägas in.

Beviljande av uppehållstillstånd är alltid baserat på tillståndsprövning inom ramen för bestämmelserna. Tillstånd förnyas inte på initiativ av myndigheterna utan den sökande måste själv ansöka om fortsatt tillstånd. Vid prövningen bedöms det om villkoren för fortsatt tillstånd uppfylls. Det handlar således inte om en administrativ formalitet. Det bör noteras att med stöd av 58 § 5 mom. i utlänningslagen får uppehållstillståndet återkallas om villkoren för uppehållstillståndet inte längre uppfylls. Med hänvisning till erhållen utredning konstaterar förvaltningsutskottet att en utlänning inte anses få berättigade förväntningar på att vistelsen ska fortsätta utifrån det första tillståndet, utan avgörande är lagstiftningen och förhållandena vid den tidpunkt då beslutet om tillståndet fattas.

Dessutom bör det nämnas att ett första uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd med stöd av 53 § i utlänningslagen alltid beviljas för ett år medan övriga tillstånd på grund av internationellt skydd beviljas för fyra år. Det bidrar till att signalera till den som fått tillstånd att fortsatt vistelse övervägs på nytt senast om ett år. Enligt utredning till utskottet är det sannolikt att största delen av de som ansöker om permanent uppehållstillstånd kommer att stanna i landet eftersom de flesta under en flerårig vistelse i landet har utvecklat sådana band till Finland att de inte längre kan avvisas utifrån en helhetsbedömning.

Delgivning av beslut

Bestämmelser om delgivning av beslut som fattas med stöd av utlänningslagen till en sökande i Finland finns i lagens 205 §. Bestämmelserna om delgivning grundar sig på förvaltningslagen (434/2003), med undantag för vissa särskilda situationer. Bestämmelserna i förvaltningslagen kompletterar även specialbestämmelserna i utlänningslagen, vilka delvis är informativa och upprepar bestämmelserna i förvaltningslagen.

Det föreslås att delgivningen av beslut som gäller internationellt skydd effektiviseras genom propositionen. Delgivningen av beslut försnabbas i synnerhet i sådana situationer där beslutet är positivt för sökanden. I nuläget ska delgivningen i ett ärende som gäller internationellt skydd alltid verkställas som stämningsdelgivning. Att delge alla beslut av denna typ som stämning är ett oskä-

Betänkande FvUB 3/2016 rd

ligt tungt och dyrt förfarande. I fortsättningen ska delgivningen i avvikelse från det nu gällande förfarandet också kunna verkställas bevisligen på annat sätt. Andra sätt att bevisligen delge ett beslut är enligt lagförslaget delgivning per post mot mottagningsbevis eller överlämnande av beslutet till mottagaren eller dennes företrädare. Delgivning kan verkställas personligen också på annat sätt än genom stämningsförfarande. Utskottet har ingenting att anmärka mot det som uttalas i propositionen om att delgivning per post mot mottagningsbevis i princip är tillräckligt, om det är fråga om ett för sökanden helt och hållet positivt beslut.

Om myndigheten anser att det finns skäl till det, kan delgivningen verkställas som stämningsdelgivning också efter att lagändringen har trätt i kraft. Med stöd av den nya lagen verkställs delgivningen i ett ärende som gäller internationellt skydd av Migrationsverket, eller på Migrationsverkets begäran av polisen. Men om det har fattats ett beslut om att den sökande ska avlägsnas ur landet, verkställs delgivningen av polisen eller på polisens begäran av Migrationsverket. I båda fallen är ytterligare ett villkor enligt 205 § 4 mom. i lagförslaget att den myndighet som fått begäran kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet finner det välgrundat att i fråga om den delgivande myndigheten har bägge operativa aktörer, Migrationsverket och polisen, prövningsrätt vid val av vilken myndighet som ska verkställa delgivningen. Även delgivningssättet kan i förekommande fall bedömas och avtalas med myndigheten. På så sätt möjliggör lagen att myndigheterna kan agera flexibelt och utnyttja resurserna effektivt. Möjligheten att be en annan myndighet att verkställa delgivningen bidrar också till att den sökande inte själv kan ana sig till beslutets innehåll enligt vilken myndighet som delger beslutet.

Stämningsdelgivning verkställs alltid av polisen eller en gränskontrollmyndighet. Utskottet instämmer med propositionens detaljmotiv i att en stämningsdelgivning i praktiken ska användas endast i sådana situationer då det finns särskilda skäl. Behov av stämningsdelgivning finns särskilt i fråga om avvisningsbeslut som med stöd av 201 § 2—3 mom. i utlänningslagen kan verkställas innan besvärstiden går ut. I dessa fall finns det en särskild risk för att den som tar del av beslutet drar sig undan myndigheterna och att avlägsnandet ur landet inte kan verkställas på ett effektivt sätt.

Utskottet menar att ett smidigare delgivningsförfarande inte äventyrar den sökandes rättssäkerhet. Stämningsdelgivning används även i fortsättningen vid sidan av något annat personligt förfarande då det är nödvändigt för att tillgodose sökandens rättsskydd. Ändringen inverkar inte på myndighetens skyldighet att tolka och översätta beslutet på det sätt som föreskrivs i 203 § i utlänningslagen och i skyddsgrundsdirektivet. I fråga om delgivning av beslut hänvisar utskottet dessutom till det som sägs i propositionens motiv och formuleringen i den föreslagna 205 §.

Att tillämpa den nya lagen

Vid utfrågningen av sakkunniga har det påpekats att lagförslaget inte innehåller några övergångsbestämmelser. Till det konstaterar utskottet på grundval av erhållen utredning att en ansökan om internationellt skydd avgörs enligt den lagstiftning som gäller vid tidpunkten för beslutet och den tillämpningspraxis och de förhållanden som råder då. Exempelvis utvärderas läget i den sökandes ursprungsland fortlöpande. Vid beslutsfattandet handlar det om en helhetsbedömning baserad på aktuell information.

Betänkande FvUB 3/2016 rd

Förvaltningsutskottet vill också fästa uppmärksamhet vid grundlagsutskottets utlåtande enligt vilket det valda regleringssättet inte ses som problematiskt med avseende på Finlands grundlag, de folkrättsliga bestämmelser som binder vårt land eller EU-rätten (GrUU 6/2016 rd). Dessutom hänvisar förvaltningsutskottet till det som sägs ovan om förbudet mot tillbakasändning och andra normer i utlänningslagen som bidrar till att förebygga oskäligen situationer.

Beredningen av propositionen har beaktat den nuvarande europeiska omvärlden och det faktum att de flesta av unionens medlemsländer inklusive de nordiska länderna ser över sin lagstiftning. Propositionen har utgått från att vårt lands lagstiftning och tillämpningspraxis inte ska vara gynnsammare än i de övriga länderna i unionen. Det handlar inte enbart om att minska de så kallade attraktionsfaktorerna utan också om det finländska samhällets bärkraft under de förändrade omständigheterna.

Lagstiftningsordning

Av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 6/2016 rd framgår det att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sammanfattning

Sammantaget sett anser utskottet att lagförslaget behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar med de ställningstaganden som framgår av detta betänkande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 2/2016 rd utan ändringar.

Helsingfors 17.3.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Pirkko Mattila saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent

Betänkande FvUB 3/2016 rd

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.

Betänkande FvUB 3/2016 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

Att ändra grunderna mitt under processen hotar försätta dem som har tillfälligt uppehållstillstånd i en svår situation. Det gäller särskilt dem som på humanitära grunder befinner sig i landet med stöd av ett första uppehållstillstånd, dvs. ett tillstånd som gäller i ett år. Lagförslaget kräver därför en ny övergångsbestämmelse.

De föreslagna bestämmelserna i lagförslaget skulle tillämpas inte bara vid handläggning av ansökningar om internationellt skydd som lämnats efter att lagen trätt i kraft, utan även vid handläggning av fortsatt uppehållstillstånd för dem som redan fått tillfälligt uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd. De föreslagna bestämmelserna skulle alltså i betydande grad påverka de i viss mån berättigade förväntningarna på fortsatt skydd för den som på detta sätt har fått internationellt skydd i Finland.

Antalet personer som med avseende på propositionen kan hänföras till de mest utsatta, det vill säga de som på humanitära grunder har fått ett första uppehållstillstånd, alltså ett tillstånd som gäller i ett år, uppgår till 170. Sakkunniga bedömer att propositionen — med hänsyn tagen också till ursprungsländerna — kan bidra till fler papperslösa och ökad utslagning, eftersom den sannolikt leder till att åtminstone en del av dem som ansöker om internationellt skydd eller av dem som redan fått uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd kommer att förvägras uppehållstillstånd.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget godkänns enligt betänkandet men ikraftträdandebestämmelsen med följande ändring: (*Reservationens ändringsförslag*)

Reservationens ändringsförslag

Denna lag träder i kraft den 20 .

En utlänning som före denna lags ikraftträdande beviljats uppehållstillstånd med stöd av 88 a § i utlänningslagen beviljas det fortsatta tillstånd som avses i 54 § i enlighet med de bestämmelser som gällde när denna lag träder i kraft. (Nytt 2 mom.)

Betänkande FvUB 3/2016 rd
Reservation 1

Helsingfors 17.3.2016

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Mika Kari sd

Betänkande FvUB 3/2016 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

Vi bevittnar i dag världens största flyktingkris sedan andra världskriget. Enligt propositionen ”är det dock viktigt att säkerställa att Finlands lagstiftning och praxis inte är förmånligare än i de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen och inte förmånligare än den miniminivå som Europeiska unionens lagstiftning kräver. Detta är viktigt för att andelen sökande i Finland inte ska vara oskäligt stor jämfört med andra länder. Finlands lagstiftning verkar för närvarande vara något förmånligare när det gäller beviljande av internationellt skydd än vad Europeiska unionens förpliktelser och de internationella förpliktelserna förutsätter.” Vi menar att Finlands gällande lagstiftning inte har lett till att Finland utsatts för en oskäligt stor andel asylsökande jämfört med andra länder. Ur ett människorättsperspektiv är dock den föreslagna ändringen en tvivelaktig reaktion på en humanitär kris. Det viktigaste just nu är att regeringen fokuserar resurserna på integrering av flyktingarna.

De senaste åren har det beviljats relativt få uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd – 119 tillstånd år 2015, 4 år 2014, 11 år 2013 och 112 år 2012. Statistiken visar att möjligheten till humanitärt skydd inte har kunnat utgöra en ”attraktionsfaktor”. Finland har under hela den tid den gällande utlänningslagen varit i kraft haft en heltäckande skyddsstatus, men antalet sökande har varit minimalt jämfört med övriga europeiska länder. Det står klart att det ökande antalet asylsökande under 2015 inte beror på skyddskategorierna enligt den finländska utlänningslagen. Orsaken till fenomenet är konflikterna i ursprungsländerna. Kriserna har lett till att antalet asylsökande stigit till oanade nivåer i hela Europa. Antalet beslut som fattats på grundval av humanitärt skydd är mycket litet jämfört med det totala antalet beslut (ca 3 procent i januari 2016). Det finns alltså anledning ifrågasätta att ändringen skulle eliminera attraktionsfaktorerna. För en enskild sökande kan dock ändringen vara avsevärd.

I propositionen föreslås att delgivningssättet ändras bland annat så att Migrationsverket får delge beslut som är positiva för den sökande. Ett flertal sakkunniga har hänvisat till pågående lagprojekt som tillsammans med den nu aktuella propositionen kan försvaga de asylsökandes ställning i betydande grad. Bland de asylsökande finns personer som inte kan läsa eller skriva, och en stor del av de sökande har inledningsvis inget rättsligt biträde. De vet inte heller alla gånger ens att de har rätt till ett biträde. Riskerna är därför stora att den som får ett beslut inte förstår dess innehåll eller konsekvenser. Det gäller också dem som får ett positivt beslut, eftersom de efter lagändringen måste reagera snabbt för att till exempel starta en familjeåterföreningsprocess. Ett beslut som den berörda personen inte förstår leder till stort lidande för den sökande och dennes familj.

Även om farhågorna inför de ekonomiska och praktiska utmaningar som det ökande antalet asylsökande medför är förklarliga, är det ytterst oroväckande att bestämmelserna om internationellt skydd öppet ändras med motivet att minska antalet asylsökande i stället för att ta fasta på behovet av skydd eller omfattningen av skyddet.

Att upphäva det humanitära skyddet skulle sänka nivån på det internationella skyddet i Finland. Vi ser ingen grund för detta. Ändringen skulle innebära en försvagning jämfört med gällande lag

Betänkande FvUB 3/2016 rd
Reservation 2

och praxis, som säkerställt att uppehållstillstånd beviljas i fall där det finns risk för kränkning av de ovillkorliga förbuden mot tillbakasändning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 17.3.2016

Thomas Blomqvist sv
Matti Semi vänst