

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 47/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 september 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen (RP 170/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen ska ändras.

Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd föreslås bli ändrad så att en utlänning som sökt internationellt skydd kan få ersättning för skäligen flyttkostnader samt få bidrag, om han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur landet i permanent syfte efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen. Dessutom föreslås det i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd en ändring som gör det möjligt att sluta tillhandahålla mottagningstjänster för en utlänning som inom ramen

för systemet för frivillig assisterad återresa skulle kunna återvända till sitt hemland.

Utlänningslagen föreslås bli ändrad så att tillfälligt uppehållstillstånd inte beviljas om det faktiskt är möjligt för utlänningen att återvända frivilligt.

Lagen om ändring av utlänningslagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd avses träda i kraft senast den 1 juli 2015.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen de föreslagna bestämmelserna mot 9 § 4 mom. i grundlagen om utlänningars rätt att resa in i Finland och vistas i landet, 19 § 1 mom. om oundgänglig försörjning och omsorg, 21 §

om rättsskydd och jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. Enligt regeringen kan förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Systemet för frivillig återresa

Enligt den föreslagna 31 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (mottagningslagen) kan bl.a. till den som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen betalas bidrag enligt prövning och ersättning för skäligen rese- och flyttkostnader till hemlandet eller annat land där hans eller hennes inresa är garanterad. Ett villkor för att bidrag och ersättning ska betalas till den som fått internationellt skydd är att han eller hon frivilligt och i permanent syfte avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen.

Enligt 14 a § 3 mom. i mottagningslagen tillhandahålls för en tredjelandsmedborgare, som fått ett beslut om avlägsnande ur landet och beslutet har blivit verkställbart men som inte kan avlägsnas med myndighetsåtgärder, mottagningstjänster endast i 30 dagar efter det att beslutet blivit verkställbart, om det anses att utlänningsen kan återvända frivilligt till hemlandet och inte har gjort en ansökan om assisterad frivillig återresa. Enligt 4 mom. kan föreståndaren för en förläggning dock besluta att en sådan person av särskilda skäl som anknyter till dennes person ska tillhandahållas mottagningstjänster under en rimlig tid också efter den nämnda tidsfristen.

Det föreslås att till 51 § i utlänningslagen fogas ett nytt moment om att ett tillfälligt uppehållstillstånd inte beviljas, om orsaken till att utlänningsens 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. Den föreslagna ändringen innebär

bl.a. att uppehållstillstånd inte beviljas på grund av att utlänningsen är förhindrad att lämna landet, om det i praktiken är möjligt för utlänningsen att frivilligt återvända till sitt hemland.

Enligt motiven är propositionens syfte att uppmuntra tredjelandsmedborgare som återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd att återvända frivilligt. Detta syfte som främjar genomförandet av Europeiska unionen s.k. återvändandedirektiv är i och för sig motiverat, menar grundlagsutskottet. Det ovannämnda regelverket som har sin utgångspunkt i nationella behov, där det att systemet för frivillig återresa inte utnyttjas är kopplat till att tillhandahållande av mottagningstjänster slutar och att tillfälligt uppehållstillstånd inte beviljas, förefaller dock inte att särskilt poängtera återresans frivillighet.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan det ses som problematiskt i systemet för frivillig återresa att det oundvikligen leder till att det uppstår en ny grupp av personer som vistas olagligt i Finland. Det finns olika bedömningar om hur stor en sådan grupp av papperslösa skulle bli (se RP s. 37). Grundlagsutskottet har tidigare påpekat den osäkra rättsliga statusen för utlänningsar som vistas i landet utan uppehållstillstånd inte minst med tanke på rättigheterna i anslutning till social trygghet i 19 § i grundlagen (GrUU 7/2008 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet noterat att personerna inte går miste om sin rätt att enligt 19 § 1 mom. i grundlagen få oundgänglig försörjning och omsorg trots att de inte längre omfattas av mottagandet av asylsökande (GrUU 26/2010 rd, s. 2). I motsvarande sammanhang har utskottet också påpekat att rätten till avgiftsfri undervisning i 16 § 2 mom. i grundlagen är en subjektiv rätt, som är dessutom tryggad i artikel

28 i FN:s konvention om barnets rättigheter (GrUU 59/2010 rd, s. 5).

Verkställighet av beslut om utvisning

Om ett utvisningsbeslut grundar sig på att förutsättningarna för beviljande av ett i 51 § avsett tillfälligt uppehållstillstånd inte längre föreligger, får utvisningen enligt 200 a § i lagförslag 2 verkställas även om utvisningsbeslutet överklagas, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Grundlagsutskottet har i samband med totalrevideringen av utlänningslagen behandlat verkställighet av ett beslut om avvisning i 201 § i utlänningslagen med avseende på 21 § i grundlagen om rättsskydd (GrUU 4/2004 rd, s. 10–12). Utskottet ansåg dock att möjligheten till en omedelbar verkställighet av ett avvisningsbeslut i och för sig inte strider mot 21 § i grundlagen (se också GrUU 16/2000 rd, s. 6). Utskottet konstaterade dock att rättsskyddsrisken minimeras i fall där besvär har anförts, om beslutets verkställbarhet blir beroende av domstolens avgörande med anledning av en ansökan om verkställighetsförbud.

Utskottet bedömde i det nämnda utlåtandet särskilt regleringen i 201 § 3 mom. i utlänningslagen som gäller en utlänning som kommit från ett säkert asyl- eller ursprungsland eller en utlänning vars ansökan är uppenbart ogrundad. Enligt bestämmelsen kan avvisningsbeslutet verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden. Utskottet kritiserade det obefogade påskyndandet av verkställigheten av avvisningsbeslut och ansåg att den föreslagna korta tidsfristen för verkställighet förefaller särskilt oskälig för en sökande som väntat en längre tid på behandling av sin asylansökan och som knutit olika slag av band till Finland. Utskottet ansåg att i sammanhang med

grundläggande och mänskliga rättigheter är det klart bättre motiverat att binda verkställigheten av beslut vid att förvaltningsdomstolen ska ha avgjort en eventuell ansökan om förbud mot verkställighet eller på eget initiativ på grund av besvär förordnat om verkställighet av beslutet (GrUU 4/2004 rd, s. 12).

Förslaget innebär ett undantag av den hittills absoluta regeln att ett beslut om utvisning inte enligt 200 § i utlänningslagen får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Denna skillnad i fråga om verkställighet har i ljuset av grundlagens 21 § varit motiverad, eftersom utvisning — till skillnad från avvisning — i allmänhet sker i en situation där en utlänning kan ha vistats en längre tid i landet och knutit nära band till Finland. Det är typiskt också i sådana i den föreslagna regleringen avsedda beslutssituationer där man bl.a. ska beakta de omständigheter som nämns i samband med helhetsbedömningen enligt 146 § i utlänningslagen. En omedelbar verkställighet av myndighetens beslut om utvisning trots ändringssökande är enligt utskottet betänkligt i en sådan situation med tanke på personens rättsskydd i 21 § i grundlagen. Enligt utredningen till utskottet avvisas utlänningen i regel inte förrän tiden för behandlingen av avvisningsbeslutet vid förvaltningsdomstol har förflutit. Regleringen borde i detta fall förtydligas så att beslutet om utvisning inte får verkställas förrän förvaltningsdomstolen har avgjort en eventuell ansökan om förbud mot verkställighet eller på eget initiativ förordnat om verkställighet av beslutet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 47/2014 rd — RP 170/2014 rd

Helsingfors den 28 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Simo Rundgren /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.