

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 29/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 maj 1998 propositionen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 50/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Hemställningsmotioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

— hemställningsmotion HM 64/1997 rd (rdm. Sulo Aittoniemi /cent) om revidering av utlänningslagen och

— hemställningsmotion HM 66/1997 rd (rdm. Sulo Aittoniemi /cent) om förenhetligad utvisningspraxis.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 23/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Annikki Vanamo-Alho, avdelningschefen vid staben för gränsbevakningen Juhani Uusitalo, överinspektör Jorma Kantola, överinspektör Keijo Siiskonen och kommissarie Kari Koivuniemi, inrikesministeriet
- enhetschef Juhani Hyytiäinen och utrikessekreterare Pekka Shemeikka, utrikesministeriet

- lagstiftningsrådet Arja Manner, justitieministeriet
- konsultative tjänstemannen Mielikki Tenhunen, arbetsministeriet
- extra ordinarie förvaltningsrådet Ilkka Pere, högsta förvaltningsdomstolen
- länsrättsdomare Juha Rautiainen, länsrätten i Nylands län
- överinspektör Outi Salminen, Utlänningsombudsmannens byrå
- enhetschef Anita Honkanen, Utlänningsverket
- kommissarie Harri Palmu, polisinsättningen i Helsingfors härad
- direktör Veikko Pyykkönen, Helsingfors stads socialverk
- juristen Kristina Stenman, Flyktingrådgivningen r.f.
- ordförande Daryl Taylor, Suomen Ulkomaa-laisyhdistys ry
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har social- och hälsovårdsministeriet, Delegationen för etniska relationer, Tullstyrelsen, Poliisin lääninjohtoon viranhaltijat ry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Rajan ammattiliittojen neuvottelukunta RANE och Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN OCH HEMSTÄLLNINGSMOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslås att utlänningslagen ändras. Utlänningar får bättre rättsskydd genom att bland annat lagen om förvaltningsförfarande tillmäts större betydelse i utlänningsfrågor. I lagen införs en bestämmelse om utlänningslagens tillämpning på minderåriga, där beaktande av barnets bästa får större betydelse. Enligt förslaget skall statsrådet sätta upp allmänna mål för invandrar- och flyktingpolitiken.

Villkoren för invandring skrivs in i utlänningslagen. Grunderna för avvisning i lagen kompletteras med att en utlänning anses få olagliga inkomster om han eller hon säljer sexuella tjänster. Vidare införs bestämmelser om villkoren för familjeåterförening, förfarande i samband med en återförening samt om en definition på en familjemedlem och om större beslutanderätt för utlänningsverket i dessa frågor.

Uppehållstillstånd som asylsökande beviljas av vägande humanitära skäl skall avskaffas och i stället kan en asylsökande som flyr undan förhållandena i sitt hemland eller risken för kränkningar av sina rättigheter men som inte uppfyller asylkriterierna beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

Rätten att söka ändring skall utvidgas så att ändring kan sökas i utlänningsverkets beslut angående ansökan om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeåterförening. Dessutom införs en bestämmelse om sökande av ändring i beslut om uppehållstillstånd av medborgare i en stat inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Dessutom föreslås att förutsättningarna för trygga asylländer definieras i lag.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

Hemställningsmotionerna

I hemställningsmotion HM 64/1997 rd föreslås att regeringen på basis av erfarenheter under några års tid lämnar en proposition till riksdagen med förslag till ny utlänningslag. Lagen skall åtgärda de frågor som utgör det största hindret för en snabb handläggning av flyktingfrågor med omedelbara resultat.

I hemställningsmotion HM 66/1997 rd föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att få tillstånd ett enhetligt och hållbart förvisningsförfarande.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Av de orsaker som framgår av propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen med följande ändringar och ställningstaganden.

Synpunkter på asylförfarandet

Utskottet vill peka på vissa problem i asylförfarandet, särskilt trögheten och kostnaderna. Den nuvarande situationen ligger inte i de asylsökandes eller samhällets intresse.

Asylprövningen utförs av polisen eller gränsbevakningsväsendet. Protokoll över asylprövningen jämte bilagor sänds till utlänningsverket, vilket som första instans fattar beslut i ärendet. Utlänningsombudsmannen ges möjlighet att bli hörd vid handläggningen av asylansökan, om det inte är uppenbart onödigt.

Ett beslut om asyl fattat i så kallat normalt förfarande får överklagas hos länsrätten i Nyland, vars beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, om domstolen beviljar besvärstillstånd.

I ett så kallat brådskande förfarande underställs utlänningsverkets beslut länsrätten. Om

beslutet i sin helhet är negativt, innehåller det också ett avvisningsbeslut. Innan beslutet underställs länsrätten skall utlänningsverket ge sökanden möjlighet att bli hörd. Länsrätten återsänder ärendet till utlänningsverket för ny behandling, om den inte anser att asylansökan är uppenbart ogrundad eller om den sökande i fråga om avvisningen har lämnat en ny väsentlig utredning eller det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. Om länsrätten fastställer utlänningsverkets beslut kan ändring inte sökas i beslutet genom besvär. När sökanden skall avvisas från Finland, verkställer polisen beslutet.

Enligt utredning till utskottet var den genomsnittliga handläggningstiden för asylansökningar ända fram till beslut i första instans i fjol cirka ett år. Hela asylprocessen från ansökan genom sista instans till ett eventuellt verkställande av ett avvisningsbeslut tar enligt dagens bedömning cirka fyra och ett halvt år i anspråk.

I ett brådskande förfarande blir utlänningsverkets beslut i genomsnitt klart inom ett halvt år. Hela det brådskande förfarandet inklusive en obligatorisk handläggning i länsrätt i samtliga fall jämte eventuell verkställighet av avvisningsbeslut räcker i genomsnitt ett år och en månad.

Enligt utskottets uppfattning bör asylförfarandet bli snabbare bland annat med tanke på både mänskliga och ekonomiska aspekter. Det största problemet är handläggningstiden vid utlänningsverket. Även i fråga om det brådskande förfarandet är handläggningstiderna mycket långa jämfört med till exempel det tidigare brådskande förfarandet som också innehöll handläggning i asylnämnden (RP 293/1992 rd och FvUB 12/1993 rd).

Utöver det som sagts ovan påpekar utskottet på basis av utredning till utskottet att missbruk av asylförfarandet har ökat. Målet bör naturligtvis vara att missbruk inte alls får förekomma.

En totalrevidering av utlänningslagen behövs

Förvaltningsutskottet konstaterar att enstaka bestämmelser i utlänningslagen har ändrats vid flera tillfällen, vilket har gjort lagen oklarare och svårare att förstå. Målet för denna delreform är på sin höjd att lagen också efter dessa ändringar åtminstone i rimlig mån skall kunna tillämpas.

Den nuvarande situationen är mycket otillfredsställande med tanke på både utlänningsrättskydd och god förvaltning.

Utskottet förutsätter att regeringen så snabbt som möjligt börjar utarbeta en proposition till en helt ny utlänningslag. Målet bör vara en så tydlig, konsekvent och entydig lag som möjligt, där det vid sidan av utlänningsrättskydd speciellt beaktas bland annat ett snabbare asylförfarande inom ramen för både normalt och brådskande förfarande. Dessutom bör det påpekas att missbruk av asylförfarande måste förhindras. Åtgärderna vid verkställigheten bör naturligtvis vara tillräckligt effektiva.

Utöver det ovan sagda är det enligt utskottet viktigt att riksdagen får en starkare roll i utlänningspolitiken. Enligt propositionen ställer statsrådet upp allmänna mål för invandrar- och flyktingpolitiken. Utredningsförfarandet i gällande 53 § 2 mom. riksdagsordningen med utlåtanden till respektive ministerier är inte i detta avseende tillräckligt när utlåtandet inte riktas till statsrådet.

Utskottet föreslår att ett uttalande om ovan nämnda frågor godkänns.

Detaljmotivering

1 a §. Förhållande till andra lagar. Förvaltningsutskottet hänvisar till propositionen med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet (RP 42/1998 rd), som riksdagen nyligen godkände och utskottets betänkande om propositionen (FvUB 25/1998 rd) gällande 47 § 1 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet. Därför föreslår förvaltningsutskottet att till slutet av 3 mom. i 1 a § i lagförslaget fogas en hänvisning till 47 § lagen om gränsbevakningsväsendet. I paragrafen föreskrivs om gränsbevakningsväsendets utredning av asylsökandes identitet, inresa och resrutt.

Enligt utredning till utskottet har bland annat missbruket av asylförfarandet ökat under de senaste åren. I propositionen konstateras att det är motiverat att bibehålla utredningen av identiteten, inresan och resrutten som polisundersökning för att förebygga missbruk av asylförfarandet. Polisen skall här kunna utnyttja medel som hänförs till polisundersökning. Utskottet omfattar uppfattningen. Dessutom understryker ut-

skottet asylsökandens skyldighet att hålla sig till sanningen.

13 §. Visering. Utskottet konstaterar att med avvikelse från vad som anförs i motiveringen till propositionen fogas till lagförslaget ett nytt 6 mom. i stället för ett 7 mom. Detta skall också beaktas i ingressen.

13 a §. Förutsättningar för visering. Utskottet föreslår att paragrafens 1 mom. preciseras med att det bolag och den anstalt som beviljar försäkring skall vara solventa. Dessutom föreslår utskottet i fråga om förutsättningarna för viseringen att försäkringen också skall gälla kostnaderna för olycksfall utöver kostnaderna vid sjukdom i enlighet med propositionen.

För att försäkringen skall vara av betydelse, skall det försäkringsbolag som beviljar försäkringen enligt utskottets uppfattning var solvent. Dessutom skall försäkringen täcka kostnaderna för sjukdomar och olycksfall inklusive kostnaderna för återtransport av en person.

Utöver det ovan sagda föreslår utskottet att det i slutet av 1 mom. i 13 a § tas in en hänvisning till bilaterala överenskommelser om social trygghet och andra internationella fördrag. En sådan försäkring som avses i momentet kan inte krävas av dem som ansöker om visum och vars sjukdomskostnader och andra kostnader i Finland ersätts på basis av ett internationellt avtal som Finland ingått.

18 b §. Familjemedlem. Enligt lagförslagets 18 b § 2 mom. jämföras personer som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållande med äkta makar. Enligt utskottet är det ändamålsenligt att kravet på ett sådant förhållande är samboende i minst två år, om inte personer som lever under äktenskapsliknande förhållanden har ett gemensamt barn. Vid tillämpning av gällande lag har det krävts att parterna skall ha bott tillsammans under minst ett år innan uppehållstillstånd på basis av familjeliv beviljas. Förslaget i propositionen ger myndigheterna bättre möjligheter att försäkra sig om att det är fråga om ett förhållande som är stadigvarande och av den art att det kan jämföras med äktenskap.

I Finland finns det enligt den information som har varit tillgänglig för utskottet ingen särskild lagstiftning om samboende när det gäller personer av samma kön. Sådana förhållanden har enligt utskottets uppfattning inte heller erkänts i övrigt i lagstiftningen. Utskottet anser att personer av samma kön inte kan jämföras med makar vid tolkning av utlänningslagen. Detta skall genomgående beaktas i den framtida tillämpningen av utlänningslagen.

18 c §. Förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande noterat att det i motiveringen till 18 c § 1 mom. nämns att en viktig aspekt som måste beaktas i den sammantagna lösningen är att "en person som redan lagligen vistas här i landet skall ha möjlighet att flytta tillbaka till sitt ursprungsland eller till ett tredje land för att föra familjeliv, om familjebanden i sin helhet kan anses vara koncentrerade där". Kriterierna i lagtexten för att förvägra uppehållstillstånd tyder enligt grundlagsutskottet inte över huvud taget på något sådant skäl. Därför föreslår förvaltningsutskottet en ändring av 18 c § 1 mom. i överensstämmelse med avsikten i motiveringen till propositionen.

18 d §. Förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Utskottet anser det ändamålsenligt att det blir möjligt att uppta signalement av en person som ansöker om uppehållstillstånd i samband med familjeåterföreningsförfarande för att man skall kunna försäkra sig om de sökandes identitet. Om upptagande av signalement föreskrivs i 53 a § utlänningslagen, där den här kompletteringen föreslås bli införd. Samtidigt påpekar utskottet att möjligheterna att använda DNA-test i samband med familjeåterförening för att kunna fastställa identiteten kommer att bedömas separat.

31 §. Behov av skydd. Lagförslagets 30 § gäller beviljande av asyl och uppehållstillstånd i anslutning här till. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att den nya formuleringen i paragrafen avser att peka på Finlands ambition att i överensstämmelse med sina internationella förpliktelser

garantera tillräckligt skydd för flyktingar i behov av skydd. Grundlagsutskottet finner den nya formuleringen mycket berättigad med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Med hänsyn till avsikten med 7 § 4 mom. regeringsformen är det nödvändigt att också införa samma ändring i 31 §, eftersom slutet av bestämmelsen i vilket fall som helst visar att paragrafen föreskriver ett absolut förbud mot att återsända en utlänning. Grundlagsutskottet framställer dock inte till den delen någon anmärkning i fråga om lagstiftningsordningen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i 31 § föreslås en sammanslagning av två kategorier av uppehållstillstånd så att i den gällande utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas av något vägande humanitärt skäl enligt 18 § 4 punkten slås ihop med uppehållstillstånd på grund av behov av skydd i 31 §. I paragrafen nämns väpnade konflikter och miljökatastrofer som tilldragelser som för närvarande kan anses initiera vägande humanitära skäl. Utskottet konstaterar att dessa grunder dock enligt erhållen utredning inte kan jämföras med absoluta förbud mot återsändning i internationella avtal, utan de kan beaktas friare i prövningen av uppehållstillstånd jämfört med hotet om dödsstraff, tortyr, omänsklig behandling eller annan behandling som är kränkande för människovärdet, då förbudet mot återsändning är absolut.

Utskottet anser att tillämpningen av 31 § allt som allt inbegriper en viss prövningsrätt. Därför föreslår utskottet ingen ändring av 31 § även om prövningsrätten de facto är mycket liten, om kriterierna i paragrafen uppfylls.

Dessutom konstaterar utskottet att den föreslagna kompletteringen av 31 § i propositionen med "uppehåller sig i landet" understryker att uppehållstillstånd kan sökas endast i Finland. En person som befinner sig utomlands utanför Finlands gränser kan sålunda inte beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd, till exempel genom en ansökan till Finlands representation i utlandet.

33 a §. Tryggt asyländ. I 33 a § 1 mom. i propositionen föreslås att i lagen intas en bestämmelse om de grunder med stöd av vilka en stat kan

förklaras vara ett tryggt asyländ. Det föreslås att det bestäms genom förordning om en förteckning över trygga asyländ. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det faktum att det bestäms genom förordning om en förteckning över trygga asyländ förutsätter att lagen stiftas i grundlagsordning. I vanlig lagstiftningsordning kan rätt att utfärda förordning införas bara om den som utfärdar förordningen har mycket liten eller bara teknisk prövningsrätt. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan förteckningen i utkastet till förordning tas in i lagen eller bestämmelser om trygga asyländ vara beroende enbart av 33 a § 1 mom.

Förvaltningsutskottet anser att det senare alternativet i praktiken kan komma i fråga. Eftersom människorättssituationen i trygga asyländ skall följas upp fortlöpande, och eventuella ändringar i situationen måste kunna beaktas snabbt, är det inte motiverat att ge bestämmelser om förteckningen på lagnivå, åtminstone inte utan särskild beredning. I det här sammanhanget har det inte heller slutligt utretts vilka stater som borde tas upp i förteckningen, det vill säga vilka stater som uppfyller kriterierna i 33 a §. Därför föreslår utskottet att 2 mom. stryks.

Samtidigt påpekar utskottet att 1 mom. i 33 a § är viktigt, eftersom begreppet tryggt asyländ och den faktiska indelningen av länderna i trygga asyländ erkänns där. I ett utkast till förordning, som ingår som bilaga till propositionen, är förteckningen över trygga asyländ mycket begränsad. Det är klart att åtminstone de i förordningsutkastet nämnda medlemsstaterna inom Europeiska unionen, medlemsstaterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, Schweiz, Amerikas Förenta Stater, Australien, Kanada, Japan och Nya Zeeland hör till trygga asyländ i den mening som avses i 33 a § 1 mom.

37 §. Grunder för avvisning. I lagförslaget 37 § 1 mom. 4 punkt föreslås att till avvisningsgrunderna fogas att det med fog kan antas att en person skaffar sig inkomster på ett oärligt sätt eller säljer sexuella tjänster.

Enligt motiveringen till propositionen avses med sexuella tjänster att personen har sexuellt umgänge eller utför annan sexuell handling som

leder till sexuell upphetsning eller tillfredsställelse och att handlingen, om man beaktar såväl den som utför som den som är föremål för handlingen samt de förhållanden där handlingen utförs, är genomgripande sexuell. De sexuella tjänsterna förutsätts enligt motiveringen vara sådana som utförs mot betalning eller annan ersättning. Personen förutsätts inte försörja sig genom verksamheten, utan också tillfälligt förvärv av inkomster kan anses vara tillräcklig grund för avvisning. Vidare konstateras i motiveringen att begreppet prostitution inte används för att prostitution kännetecknas av återkommande lösa förbindelser, vilket förslaget inte förutsätter. Utskottet anser dock att det i lagförslaget de facto är fråga om prostitution. Sålunda betraktas inte show eller annat uppträdande på eller i anknytning till en restaurang som försäljning av sexuella tjänster i den mening som avses i lagförslaget.

Enligt den föreslagna ordalydelsen måste det finnas en väl grundad misstanke om försäljning av sexuella tjänster. En väl grundad misstanke kan till exempel anses föreligga då det är bekant att den berörde tidigare skaffat sig inkomster genom att sälja sexuella tjänster. När denne försöker resa in i landet skall situationen bedömas bland annat med hänsyn till hur lång tid det har gått från försäljningen av sexuella tjänster. Med hänvisning till det som sägs nedan understryker utskottet att det skall finnas tillräckliga bevis för att sexuella tjänster har sålts. I det här avseendet kan inte slutsatser dras enbart på basis av personens utseende.

Förvaltningsutskottet konstaterar som komplettering till det som sagts ovan att bestämmelserna om jämlikhet och diskrimineringsförbud i 5 § regeringsformen måste beaktas vid bedömningen av försäljning av sexuella tjänster enligt lagförslaget. Det bör observeras att det i Finland inte är förbjudet för en myndig person att sälja sexuella tjänster. Däremot är koppleri en straffbar handling. Jämlikheten omfattar förbud mot godtycke och krav på lika behandling i likartade fall. Enligt grundlagsutskottet kan en lag strida mot grundlagens jämlikhetsbestämmelse, om den utan godtagbar grund, det vill säga godtyckligt, ger medborgare eller befolkningsgrupper förmånligare eller oförmånligare villkor än an-

dra. Å andra sidan ställer bestämmelsen inga snäva gränser för lagstiftarens prövningsrätt när målet är att lagen skall harmoniera med den pågående samhällsutvecklingen. Dessutom skall principen om en positiv lagtolkning med avseende på de grundläggande rättigheterna beaktas.

53 a §. Upptagande av signalement (Ny). Med hänvisning till motiveringen till 18 d § föreslår utskottet att signalement också skall få tas av en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Därför föreslår utskottet att 53 a § 1 mom., som inte ingår i propositionen, ändras i den gällande lagen.

55 §. Överklagande av beslut av passkontrollmyndigheten eller polisen (Ny). Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt att på tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet, som är behörig enligt lag, samt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Grundlagsbestämmelsen gäller också utlänningar som vistas i landet, varför bestämmelserna om ändringssökande i utlänningslagen enligt förvaltningsutskottet måste ändras så att de i större utsträckning än nu täcker olika beslut om tillstånd och andra beslut. Detta ställningstagande framgår av grundlagsutskottets utlåtande på så sätt att utskottet i sitt utlåtande lagt lagförslaget i en promemoria från inrikesministeriet som grund för behandlingen. Promemorian ingår också som bilaga till grundlagsutskottets utlåtande. I syfte att beakta grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att bestämmelserna om ändringssökande utformas i enlighet med lagförslaget i bilagan till utlåtandet.

Förvaltningsutskottet konstaterar att myndigheten i beslut i visumfrågor har stor prövningsrätt. I grundlagsutskottets utlåtande med anledning av regeringens proposition med förslag till lagstiftning i anslutning till Schengenkonventionen (GrUU 13/1998 rd — RP 20/1998 rd) konstateras att rätten att besluta vem som får resa in i landet är en av de viktigaste frågorna i en stats suveränitet. Att en stat beviljar visum eller avslår en ansökan om visum innefattar denna typ av maktutövning i det enskilda fallet.

Beslut om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd för personer som vistas utomlands kan anses stanna utanför Finlands rättsskyddssystem enligt 16 § 1 mom. regeringsformen, eftersom dessa står utanför Finlands grundläggande fri- och rättigheter och Finlands jurisdiktion. De kan därför inte anses ha sådan rätt till uppehållstillstånd eller arbetstillstånd att Finlands grundlag skulle förutsätta rätt till ändringssökande. Detta har att göra med suveräniteten och rätten att besluta vem som får resa in i landet.

Enligt 55 § i utlänningslagen gäller rätten att söka ändring i passkontrollmyndighetens eller polisens beslut endast avvisning eller återkallande av uppehållstillstånd. Utskottet föreslår att 55 §, som inte ingår i propositionen, ändras så att rätten att söka ändring gäller alla beslut som passkontrollmyndigheten eller polisen fattar med stöd av utlänningslagen med undantag av beslut i viseringsärenden. Rätten att söka ändring kommer sålunda att omfatta alla polisbeslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Rätten skall dock inte gälla polisens beslut om visum enligt 13 § utlänningslagen. Inte heller passkontrollmyndighetens visumbeslut beträffande den som reser in i landet utan visum får överklagas. I det avseendet skall rätten att överklaga beslut om avvisning utgöra en garanti för rättsskyddet. Ändring skall över huvud taget inte få sökas när det gäller visum och andra beslut av Finlands representationer samt utrikesministeriets beslut med stöd av 19 § 4 mom. utlänningslagen om beviljande av uppehållstillstånd till dem som hör till personalen vid en diplomatisk beskickning i Finland eller ett konsulat som förestås av en utsänd konsul samt medlemmarna av deras familjer. I de sistnämnda besluten ingår sådan ändamålsenlighetsprövning och politisk prövning att ändringssökande med stöd av 16 § 1 mom. regeringsformen inte är motiverat.

Utskottet har dragit den slutsatsen att ändring inte får sökas i beslut av länsrätten genom besvär. Motsvarande princip ingår i den gällande paragrafen. Utskottet anser att ändringssökande på ovan nämnt sätt hos länsrätten är en tillräcklig åtgärd med tanke på rättsskyddet. Överklagande till länsrätt skall ske på det sätt som förvaltnings-

processlagen föreskriver (586/1996), dock så att besvärstiden är 14 dagar.

56 §. Överklagande av beslut om uppehållstillstånd för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Utskottet föreslår att 56 § i propositionen styrks, eftersom en specialbestämmelse av denna typ inte längre behövs när den allmänna besvärsrätten också gäller beslut om uppehållstillstånd.

57 §. Överklagande av utlänningsverkets beslut. Med hänvisning till det som anförs ovan i 55 § föreslår utskottet med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att hela den nuvarande 57 § ändras. Rätten att överklaga utlänningsverkets beslut föreslås bli utsträckt till att gälla alla andra beslut än beslut om visum till den som reser in i landet utan visum enligt 13 § 3 mom.

Utlänningsverkets beslut får överklagas i länsrätten i regionen. Dessutom föreslås att i 2 mom. intas bestämmelser om beslut som får överklagas hos länsrätten i Nylands län. Länsrätten i Nylands län är enligt gällande lag besvärinstans i utlänningsverkets beslut om asyl, uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller om när flyktingskap upphör samt i utlänningsverkets beslut om avvisning i annat fall än i 34 a § i denna lag. Utskottet föreslår att detta förfarande, som gäller koncentrerat av vissa sakkomplex till länsrätten i Nylands län, bibehålls i lagen. Att avgöra flykting- och asylärenden kräver specialkunskaper i flyktingrätt och människorättsfrågor, kunskaper om rättspraxis i internationella människorättsorgan samt goda allmänna kunskaper om förhållandena i de länder som asylsökanden kommer ifrån. Koncentrationen är motiverad med tanke på en enhällig rättspraxis och asylsökandenas rättsskydd.

Bestämmelsen i paragrafens 1 mom. föreslås bli omformulerad så att också någon annan än en utlänning som avses i lagen kan söka ändring. I familjeåterföreningsfall kan ändringssökanden också vara en finsk medborgare som lämnat in ansökan i Finland och som rimligen bör ha besvärsrätt. I 6 § förvaltningsprocesslagen (586/1996) finns en grundläggande bestämmelse om vem som har rätt att anföra besvär hos förvalt-

ningsdomstolarna. Enligt 1 mom. kan besvär över ett beslut anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller intresse direkt påverkas av beslutet. En familjemedlem i Finland, som lämnat in ansökan om familjeåterförening, kan betraktas vara en person vars rätt direkt påverkas av beslutet, och det är sannolikt motiverat att han har besvärsrätt. Också i praktiken är det lättare att anföras besvär i Finland än från utlandet.

En bestämmelse motsvarande den som ingår i 2 mom. i gällande lag föreslås bli införd i 4 mom. Utskottet föreslår en bestämmelse i 57 § 4 mom. om att ändring kan sökas i de beslut av länsrätten som avses i 1 och 2 mom., om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Det föreslås att 3 mom. i den gällande lagen upphävs, eftersom målet för revideringen av ändringssökande i utlänningslagen har varit att göra systemet enhetligt. Därför är det inte längre motiverat att bibehålla en bestämmelse som avviker från det allmänna besvärssystemet, det vill säga att högsta förvaltningsdomstolen skall vara första och enda besvärinstans i vissa ärenden i denna lag. De beslut som nämns i 3 mom. i den gällande lagen kan överklagas hos länsrätten i regionen med stöd av det föreslagna 1 mom. och vidare med stöd av besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen.

Utskottet föreslår att bestämmelsen i 4 mom. i den gällande lagen, som innehåller förbud att söka ändring i vissa fall, skall bli 3 mom. Momettet passar lagtekniskt bättre genast efter 1 och 2 mom., eftersom det är fråga om ett förbud att söka ändring i beslut i första instans. Om ändringssökande i annan besvärinstans bestäms därefter i 4 mom.

I paragrafens 4 mom. finns en bestämmelse om sökande av besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen i det beslut av länsrätten som avses i 1 och 2 mom. I asylärenden tillämpas för närvarande ett system med besvärstillstånd vid ändringssökande hos högsta förvaltningsdomstolen i beslut av länsrätten i Nyland i asylärenden. Riksdagen godkände bestämmelsen för drygt ett år sedan och den trädde i kraft den 1 januari 1998. I asylärenden är det i hög grad fråga om utredning och fastställande av fakta till grund

för beslut, det vill säga bevisning, och enligt utskottet finns det inte här något behov av att hänskjuta dessa till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande.

59 §. *Besvärkundervisning (Ny)*. Utskottet föreslår att 59 § som inte ingår i propositionen ändras så att ordet utlänningsverket stryks i paragraftexten. Till alla beslut som får överklagas skall fogas besvärskundervisning. Om denna allmänna princip föreskrivs också i förvaltningsprocesslagen.

60 §. *Begränsningar av besvärsrätten*. Förslaget till ändring av 60 § i propositionen är onödigt när 56 § inte längre föreslås ingå i lagen. Paragrafen kan bibehållas med den lydelse som den har i den gällande lagen.

62 §. *Möjligheterna att verkställa vissa beslut*. Gällande 37 § föreslås i propositionen bli ändrad, varför också 62 § bör ändras. Principen i den gällande lagen om att ett beslut om avvisning får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts skall bibehållas i lagen. Detta gäller alla beslut av passkontrollmyndigheten eller polisen om avvisning och utlänningsverkets avvisning av andra än de som lämnat in ansökan om asyl. Det är inte motiverat att en person som kommit in i landet med visum kan fortsätta sin vistelse i landet under den tid som ändringssökandet tar efter att visumet har upphört. När bestämmelserna om ändringssökande revideras kommer besvärerna till länsrätterna att öka och även handläggningstiderna att bli längre. Om ett beslut om avvisning inte kan verkställas innan överklagandet har avgjorts, kan personer som skall avvisas komma att vistas i Finland ganska länge och omfattas av det finländska socialskyddet. En sådan situation kan sporra olagliga invandrare att resa in i landet, vilket kan försvåra en kontrollerad invandrapolitik. En person har i vilket fall som helst rätt att hos domstol ansöka om avbrytande av ett avvisningsbeslut, om ändringssökande från utlandet inte är möjligt.

Ett undantag från denna huvudregel är enligt förslaget de beslut utlänningsverket fattat om att avvisa asylsökande, där avvisning inte kan verkställas förrän ett lagakraftvunnet beslut i ärendet föreligger. Enligt gällande paragraf är det i princip möjligt att verkställa ett beslut om att avvisa

en asylsökande, om beslutet baserar sig på de grunder som nämns i 37 § 1 eller 2 mom., trots att han har rätt att anföra besvär hos länsrätten eller ett besvär har anhängiggjorts i länsrätten. För asylsökanden är det fråga om ett sådant avgörande beträffande hans person att det inte är ändamålsenligt att avlägsna honom ur landet förrän det finns ett lagakraftvunnet beslut.

I gällande 57 § 2 mom., som nu föreslås bli nytt 4 mom. med vissa ändringar, bestäms om ett undantag från principen i 31 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen att besvär inte utgör något hinder för verkställighet, om besvärstillstånd behövs i ärendet. Utskottet konstaterar att det i propositionen och i bilagan till grundlagsutskottets utlåtande ingår en inkonsekvens. Om 62 § får den formulering som föreslås i propositionen, är verkställigheten av andra avvisningsbeslut av utlänningsverket än de som gäller asylsökande (37 § 2 mom. utlänningslagen) möjlig utan hinder av besvär hos länsrätten. När besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen söks i samma ärende förhindrar besvär verkställigheten av länsrättens beslut. Ett avvisningsbeslut har därmed kunnat verkställas före länsrättens beslut, varför den uppskjutande effekten av verkställigheten i samband med besvärstillstånd kan förlora sin betydelse.

Utskottets förslag till ny formulering innebär att fortsatta besvär över ett länsrättsbeslut om avvisande av någon annan än en asylsökande inte skjuter upp verkställigheten av beslutet. I fråga om utvisning skjuter däremot sökande av besvärstillstånd i länsrättens beslut upp verkställigheten av beslutet. Detta är motiverat på grund av att personen har vistats i landet lagligen med

uppehållstillstånd och vistelsen har kunnat vara ganska lång. Enligt utskottet finns det inte tillräckligt starka skäl för att verkställa ett beslut om avlägsnande ur landet innan ärendet har slutbehandlats.

Motionerna

Utskottet har godkänt lagförslaget med ändringar på basis av regeringens proposition. Utskottet föreslår dessutom ett uttalande om revidering av utlänningslagen. Förslaget till uttalande beaktar åtminstone delvis hemställningsmotion HM 64/1997 rd. Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet att hemställningsmotionerna förkastas.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har på behörigt sätt beaktat de konstitutionella anmärkningarna i grundlagsutskottets utlåtande, varför lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan stående anför förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att hemställningsmotionerna HM 64/1997 rd och HM 66/1997 rd förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991), 26 § 3 mom., 32 § 4 mom., 35 § 1 mom. 4 och 5 punkten och 72 §,

av dessa lagrum 26 § 3 mom. sådant det lyder i lag 154/1995 och 32 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1183/1997,

ändras 3 och 8 §, 12 § 7 mom., 13 § 3 och 5 mom., 18 §, 19 § 2 mom., 20 §, 25 § 1 mom. 2 punkten underpunkt b, 26 § 2 mom., rubriken för 5 kap., 30 § 1 mom., 31 §, 34 § 4 punkten, 35 § 1 mom. 2 och 3 punkten, 37—39 §, 40 § 1 mom., 41 § 2 mom., 44 § 3 mom., 47 § 2 mom., 53 a § 1 mom., 55 §, 57 §, 59 § (utesl.) samt 62 § 1 mom. och 73 §,

av dessa lagrum 8 § och 20 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 640/1993, 12 § 7 mom. sådant det lyder i lag 606/1997, 13 § 3 mom., 19 § 2 mom. och 59 § sådana de lyder i nämnda lag 154/1995, 13 § 5 mom., 18 och 31 §, 35 § 1 mom. 3 punkten, 37 och 38 § och 47 § 2 mom., 53 a § 1 mom. och 55 § sådana de lyder i lag 639/1993, 34 § 4 punkten, 57 § (utesl.) och 62 § 1 mom. sådana de lyder i lag 1269/1997, 39 § sådan den lyder i nämnda lagar 639/1993, 154/195 och 1269/1997, 40 § 1 mom. sådant det lyder delvis ändrat i nämnda lag 639/1993 och 73 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 154/1995, samt

fogas till lagen nya 1 a—c, 8 a §, till 13 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lagar 639/1993 och 154/1995, ett nytt 6 mom., till lagen nya 13 a och 18 b—18 d §, till 19 §, sådan den lyder i nämnda lag 154/1995, ett nytt 5 mom., till 25 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 640/1993, ett nytt 5 mom., och till lagen en ny 33 a § (utesl.), som följer:

1 a §

Förhållande till andra lagar

(1 och 2 mom. som i RP)

På polisens utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (493/1995). På gränsbevakningsväsendets utredningar av asylsökandes identitet, inresa och resrutt tillämpas bestämmelserna i 47 § lagen om gränsbevakningsväsendet (1).

1 b och 1 c, 3, 8, 8 a, 12 och 13 §
(Som i RP)

13 a §

Förutsättningar för visering

Visum kan beviljas om en utlänning uppfyller de förutsättningar för inresa till landet som anges i 8 § 1 mom. 1 samt 3—5 punkten. Av den som

ansöker om visum kan krävas en försäkring som beviljats av ett tillförlitligt och solvent bolag eller av en tillförlitlig och solvent anstalt för täckande av eventuella kostnader för sjukdom eller olycksfall såsom vederbörande ministerium närmare bestämmer, om inte något annat föreskrivs i bilaterala överenskommelser om social trygghet eller andra internationella överenskommelser som är bindande för Finland.

(2 mom. som i RP)

18 och 18 b §
(Som i RP)

18 c §

Förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband

En familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund

av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd avgörs med beaktande av alla omständigheter i sin helhet som framgår av ärendet. *Vid en helhetsbedömning skall det också beaktas om en person som redan lagligen vistas i Finland kan återvända till sitt hemland eller till tredje land för att återföreninga sig med familjen, när familjebanden i sin helhet kan anses vara koncentrerade dit.*

(2—5 mom. som i RP)

18 d, 19, 20, 25 och 26 §
(Som i RP)

5 kap.

Beviljande av internationellt skydd

30 och 31 §
(Som i RP)

33 a §

Tryggt asyl

(1 mom. som i RP)
(2 mom. *utesl.*)

34, 35, 37—41, 44 och 47 §
(Som i RP)

53 a § (Ny)

Upptagande av signalement

En polisman och en passkontrollant får för identifiering och registrering ta fingeravtryck, fotografier samt andra signalement på en utlänning

- 1) som har ansökt om asyl,
- 2) som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband,
- 3) som enligt vad som har bestämts skall avvisas eller utvisas eller
- 4) vars identitet är oklar.

55 § (Ny)

Överklagande av beslut av passkontrollmyndigheten eller polisen

En utlänning som är missnöjd med passkontrollmyndighetens eller polisens beslut med stöd av denna lag i något annat ärende än ett visumärendet får anföra besvär över beslutet hos länsrätten på den grunden att beslutet strider mot lag. På besvär tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996) dock så att besvärstiden är 14 dagar från delfäendet av beslutet. Länsrättens beslut får inte överklagas genom besvär.

56 §
(*Utesl.*)

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut

Utlänningsverkets beslut med stöd av denna lag i ett annat ärende än ett sådant som avses i 2 mom. eller 13 § 3 mom. i denna lag får på den grunden att beslutet strider mot lag överklagas hos länsrätten enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen. (Nytt 1 mom.).

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl, om uppehållstillstånd som på grund av behov av skydd beviljas den asylsökande (*utesl.*) eller om när flyktingskap upphör eller utlänningsverkets beslut om avvisning av asylsökande i annat fall än det som avses i 34 a § får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (Nytt 2 mom. som 1 mom. i RP)

Besvär får dock inte anföras över ett beslut genom vilket ett visum eller ett uppehållstillstånd har återkallats innan utlänningsbeslutet kommit till Finland. Besvär får inte heller anföras över ett beslut genom vilket det konstaterats att ärendet förfaller på grund av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt lämnat Finland. (Nytt 3 mom. som 57 § 4 mom. i gällande lag.)

I ett sådant beslut av länsrätten som avses i 1 och 2 mom. får sökas ändring endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Tillstånd kan beviljas endast om det med avseende

de på tillämpningen av lagen i andra liknande fall eller på grund av en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet hänskjuts till högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att bevilja tillstånd. (Nytt 4 mom. som 57 § 2 mom. i gällande lag)

59 § (Ny)

Besvärsundervisning

Besvärsundervisning skall fogas till *beslut* som får överklagas.

60 §
(Utesl.)

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvisning som fattats med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvisning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft. Besvär över länsrättens *beslut om avvisning av asylsökande och länsrättens*

beslut om utvisning uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet avgjorts.

73 §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen så snabbt som möjligt inleder en totalrevidering av utlänningslagen så att en så klar, konsvent och entydig lag som möjligt kan stiftas där det tas hänsyn till utlänningsarnas rättsskydd samt särskilt beaktas bland annat ett snabbare asylförfarande, förhindrande av missbruk i anslutning till asylförfarandet, effektiva åtgärder för verkställighet samt en stärkt ställning för riksdagen vid uppföljningen och uppställningen av målen för utlänningspolitiken.

Helsingfors den 11 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Timo Järvilahti /cent
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Valto Koski /sd
Pehr Löw /sv

Hannes Manninen /cent
Jukka Mikkola /sd
Iivo Polvi /vänst
Veijo Puhjo /vgr
Erkki Pulliainen /gröna
Aulis Ranta-Muotio /cent.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 maj 1998 propositionen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 50/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om frågan till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Pentti Visanen och överinspektör Jorma Kantola, inrikesministeriet

- utlänningsombudsmannen Antti Seppälä
- professor Mikael Hidén
- juris licentiaten Tapio Kuosma
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

Utskottet har fått skriftliga utlåtanden av juris doktor, docenten Johanna Niemi-Kiesiläinen och professor Martin Scheinin. Utlåtandena har fogats till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås vissa ändringar i utlänningslagen. Avsikten är att ändringarna skall träda i kraft så snart som möjligt sedan lagen har antagits och blivit stadfäst. En del av ändringarna hänger samman med ambitionen att förbättra utlänningars rättssäkerhet.

Propositionen innefattar ingen särskild motivering till lagstiftningsordningen.

Under behandlingens gång bad grundlagsut-

skottet inrikesministeriet komma med ett förslag till en ny formulering av bestämmelserna om sökande av ändring i 8 kap. utlänningslagen med avsikten att regleringen till sina utgångspunkter skall motsvara 16 § 1 mom. regeringsformen. Ministeriet översände en promemoria till utskottet med ett förslag till bestämmelser i 8 kap., inbegripet en motivering. Lagtexten i promemorian ingår som bilaga till detta utlåtande.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering**Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna**

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod Finland i enlighet med principerna i internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna från att koppla de grundläggande fri- och rättigheterna till finländskt medborgarskap. Några undantag från denna regel finns dock fortfarande, nämligen valrätterna och rätten att vistas i landet. De övriga grundläggande fri- och rättigheterna begränsas inte längre utifrån medborgarskapet.

Utlänningsars rätt att vistas i Finland regleras i 7 § 4 mom. regeringsformen och har följande lydelse: ”Om utlänningsars rätt att komma till Finland och vistas i landet stadgas genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka om han på grund härav hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.”

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56, första spalten) är utgångspunkten för bestämmelsen ovan ”den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land”. Därför måste utlänningsars rätt att komma till Finland och vistas här regleras genom lag. Innehållet i lagen skall stämma överens med Finlands internationella förpliktelser.

I fråga om förbudet enligt 7 § 4 mom. regeringsformen att sända tillbaka en utlänning framhöll regeringen i samma sammanhang (s. 56, första spalten) att ”även om man i stadgandet inte nämner begreppen flyktning eller asyl, har det ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968)”. Andra viktiga punkter som nämndes i samband med förbudet att sända någon tillbaka var förbuden mot tortyr och annan behandling som kränker människovärdet i överensstämmelse med de allmänna överenskommelserna om mänskliga rättigheter.

Inresa och avvísning

Regeringen föreslår en ändring i utlänningslagens systematik, vilket innebär att förutsättningarna för inresa (8 och 8 a §) och avvísning (37 §) regleras i särskilda paragrafer. I den gällande lagen framgår förutsättningarna för inresa av förutsättningarna för avvísning. I propositionen ingår dessutom en del nya villkor för inresa. På grundval av propositionen finns det fortfarande vissa kopplingar mellan förutsättningarna för inresa och förutsättningarna för avvísning, eftersom det ingår i förutsättningarna för avvísning att en person inte uppfyller villkoren för inresa (37 § 1 mom. 1 punkten).

En förutsättning i form av en generalklausul för att en utlänning skall få resa in i Finland är enligt propositionen att han inte anses äventyra allmän ordning, säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser (8 § 1 mom. 5 punkten och 8 a § 1 mom.). Med undantag för Finlands internationella förbindelser stämmer dessa i och för sig tolkningsbara kriterier överens med EG-fördraget. Det uppstår vissa problem med logiken i regleringen i och med att generalklausulen utan tvivel också gäller kriterierna för avvísning i 37 § 1 mom. 4—6 punkten men också på grund av 1 punkten (= generell hänvisning till 8 §) i fråga om andra kriterier som motiverar avvísning. Avvísningskriterierna i 37 § 1 mom. kan därigenom förlora sin rättsliga betydelse i praktiken.

Med anledning av lagförslagets 8 a § har utskottet uppmärksamgjorts på sambandet mellan den föreslagna regleringen och rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning. Medlemsstaterna skall enligt direktivet bevilja rätt till bosättning för medborgare i medlemsstater som inte åtnjuter denna rätt enligt andra bestämmelser i gemenskapsrätten och för deras familjemedlemmar. En förutsättning är dock att medborgarna och deras familjemedlemmar omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdmedlemsstaten och har tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten till last under den tid de bor där.

Förutsättningarna för visering regleras i 13 a §. Av den som ansöker om visering kan krävas en sjukförsäkring för att täcka eventuella sjukdomskostnader på det sätt som behörigt ministerium närmare bestämmer. Ministeriets beslutanderätt beskrivs närmare bara i motiven till propositionen. Utskottet anser att sådana frågor absolut måste preciseras för grundernas vidkommande redan i lagtexten.

Uppehållstillstånd på grundval av familjeband

Bestämmelserna om rätt för personer bosatta i utlandet att få uppehållstillstånd på grundval av familjeband är viktiga med avseende på skyddet för privatlivet i 8 § 1 mom. regeringsformen och skyddet för familjelivet i artikel 8 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I ljuset av förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det meningen att familjelivet skall ingå i skyddet för privatlivet, även om detta inte direkt sägs ut i själva bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 57, första spalten).

I 18 b § baserar sig ordet familjemedlem på den finländska uppfattningen av kärnfamiljen. Det familjebegrepp som åtnjuter skydd i konventionerna om de mänskliga rättigheterna kan i andra kulturer omfatta personer som inte ingår i definitionen i lagförslaget. Därför är det viktigt att 18 c § 3 mom. gäller uppehållstillstånd också för andra anhöriga än de som avses enligt definitionen i 18 b §.

I relation till 18 b § 1 mom. innebär 3 mom. att barn under 21 år räknas som familjemedlemmar när det gäller EES-länderna samt Cypern, Malta och Turkiet, som har tillträtt Europeiska sociala stadgan. I andra fall tillämpas åldersgränsen 18 år. Denna undantagsreglering på grund av statsmedborgarskap medför vissa problem. Utskottet menar dock att förslaget kan antas i detta fall på grund av förpliktelse i de aktuella konventionerna.

I 18 c § angående uppehållstillstånd på grund av familjeband ingår kriterier för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd, som på lagnivå är diffusa. Detta är dock på sätt och vis en ound-

viktig följd av ärendets karaktär och måste därför accepteras, menar utskottet. En annan sak är att beviljandet av uppehållstillstånd i momenten på olika sätt är kopplat till kriterierna för avslag ("beviljas uppehållstillstånd" i 1 mom. och "kan beviljas uppehållstillstånd" i 2—4 mom.). Eftersom det här handlar om skyddet för familjelivet, som tryggas såsom en mänsklig rättighet och en grundläggande fri- och rättighet, finner utskottet det lämpligast att regleringen över hela linjen följer lydelsen i 1 mom.

Utskottet har vidare noterat att det i motiveeringen till 18 c § 1 mom. (s. 23, andra spalten) nämns att en viktig aspekt som måste beaktas i den sammantagna lösningen är att "en person som redan lagligen vistas här i landet skall ha möjlighet att flytta tillbaka till sitt ursprungsland eller till ett tredje land för att föra familjeliv, om familjebanden i sin helhet kan anses vara koncentrerade där". Kriterierna i lagtexten för att förvägra uppehållstillstånd pekar över huvud taget inte på detta skäl, anser utskottet.

Beviljande av asyl samt uppehållstillstånd vid behov av skydd

I lagförslaget gäller 30 § beviljande av asyl och uppehållstillstånd i anslutning här till. Den nya formuleringen i paragrafen avser att peka på Finlands ambition att i överensstämmelse med sina internationella förpliktelser garantera tillräckligt skydd för flyktingar i behov av skydd. Utskottet finner den nya formuleringen mycket berättigad med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Med hänsyn till avsikten med 7 § 4 mom. regeringsformen är det nödvändigt att också införa samma ändring i 31 §, eftersom slutet av bestämmelsen i vilket fall som helst visar att paragrafen föreskriver ett absolut förbud mot att återsända en utlänning.

Med hänvisning till motiveringen till 31 § finner utskottet det viktigt att uppehållstillstånd kan beviljas, om det föreligger en konkret fara för att en kvinna i sitt samfund på grund av kulturen där kan utsättas för omänsklig eller kränkande behandling.

Tryggt asylland

Rätten att utfärda förordning

I lagförslaget 33 a § ingår en definition på tryggt asylland och ett bemyndigande att bestämma genom förordning om trygga asylländer. Avsikten är att 1 mom. skall innefatta kriterier för begreppet tryggt asylland medan 2 mom. skall ha en öppen delegeringsbestämmelse. Enligt paragrafen är trygga asylländer stater som har tillträtt konventioner om mänskliga rättigheter innefattande ett förbud mot att återsända någon.

Regleringen hör ihop med 30 § 2 mom. 3 punkten och 34 § 3 punkten i den gällande lagen. I 30 § 2 mom. 3 punkten sägs att asyl kan vägras av särskilda skäl om personen har vistats i någon annan säker stat. Enligt 34 § 3 punkten betraktas en asylansökan som uppenbart ogrundad om asylsökanden har kommit från ett säkert land där han kunde ha fått sådant skydd som avses i 30 eller 31 § och dit han tryggt kan sändas tillbaka.

I detta läge kan föreslagna 33 a § få mycket betydande konsekvenser för den enskildes rättsliga ställning. Av 31 § i lagförslaget framgår visserligen att en utlänning, som har anhållit om asyl, under vissa förutsättningar kan få uppehållstillstånd även om han inte anses uppfylla kriterierna. Att asyl förvägras leder således inte automatiskt till att en asylsökande skickas tillbaka. Det är dock i själva verket sannolikt att 33 a § har den effekten att kriterierna för behov av skydd enligt början av 31 § inte kommer att anses vara uppfyllda när en asylsökande kommer från ett land som anses vara säkert och att han därför avvisas med hänvisning till 34 § 3 punkten och 34 a § 1 mom.

Eftersom 33 a § av denna anledning i praktiken kan få omfattande bindande effekter på utlänningars möjligheter att få uppehållstillstånd och därmed också på möjligheterna att avvisa asylsökande, måste bestämmelsen bedömas med hänsyn till 7 § 4 mom. regeringsformen. De allmänna lärorna rörande regleringar av grundläggande rättigheter föreskriver att väsentliga frågor som gäller skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna måste regleras genom lag.

Bemyndigandet att bestämma genom förordning i 33 a § kan tolkas så att bestämmelsen upp-

fyller det i grundrättsfrågor betydelsefulla kravet att det måste bestämmas om saken genom en lag, om bemyndigandebestämmelsen leder till att den som utfärdar förordningen har mycket liten eller bara teknisk prövningsrätt. Detta är inte fallet med denna lagändring, vilket framför allt framgår av att en faktisk tillämpning av konventionsförpliktelse skulle — och bör — inta en framträdande ställning i kriterierna för ett säkert asylland. På grundval av bemyndigandet att utfärda förordning i 33 a § måste lagförslaget behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver, anser utskottet. En förutsättning för att vanlig lagstiftningsordning skall kunna tillämpas är att den öppna fullmakten att utfärda förordning undanröjs. Utskottet menar att den förteckning över så kallade trygga asylländer som ingår i utkastet till förordning kunde tas in i lagen eller också kunde man låta regleringen bli beroende enbart av 33 a § 1 mom.

Övriga omständigheter i 33 a §

Avsikten med förslaget är att i förordning skriva in att vissa stater är allmänt säkra asylländer. Detta innebär att asylsökande med behov av skydd från dessa länder kan sändas tillbaka. Ett sådant förfarande kan kritiseras med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, eftersom det med tanke på dylika rättigheter är på sin plats att varje ansökan om asyl och uppehållstillstånd undersöks och avgörs individuellt.

Utskottet påpekar att 1 mom. och motivering- en till det inte stämmer överens. I motiveringen jämföras nämligen konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och de övriga konventionerna om mänskliga rättigheter i lagrummet i det hänseendet att bestämmelsen skulle kräva att konventionerna dels ratificeras, dels iakttas i praktiken. I själva paragraftexten gäller ratificeringen emellertid bara konventionen angående flyktingars rättsliga ställning.

Problemet i sak med den föreslagna regleringen beror på att FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, som är den instans som utövar tillsyn över efterlevnaden av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, har haft anledning att anmärka på

genomförandet av konventionerna när det gäller varje land som finns uppräknat i utkastet till förordning. Strängt taget finns det ingen stat i hela världen som "lever upp till" konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Vissa av länderna i förteckningen har prickats just för deras sätt att behandla flyktingar eller utlänningar. Vissa av länderna tillämpar eller har åtminstone gällande lagbestämmelser om dödsstraff. Därtill är det många av länderna som inte beaktar ett hot om dödsstraff som ett absolut hinder för att avlägsna någon från landet.

Bestämmelserna om ändringssökande

Det är ett positivt drag att rätten att överklaga beslut som fattas med stöd av utlänningslagen utvidgas. Om propositionen ses över i enlighet med promemorian från inrikesministeriet (55 och 57 §) utgår lagen generellt från att utlänningar har rätt att överklaga utom när det gäller viseringsfrågor. Denna i princip generella rätt att söka ändring ligger i linje med motiveringen till 16 § 1 mom. regeringsformen. På denna punkt har utskottet lagt lagförslaget i promemorian till grund för behandlingen. Promemorian medför för det första jämfört med propositionen att gällande 55 och 59 § ändras, vilket inte föreslås i propositionen. För det andra innebär promemorian att föreslagna 56 § stryks. För det tredje betyder promemorian att hela 57 § skrivs om, medan regeringen bara föreslår ändringar i 1 mom. För det fjärde måste de föreslagna ändringarna i 62 § 1 mom. ses över tekniskt på grund av ändringarna i promemorian.

Promemorian ger uttryck för uppfattningen att en suverän stat har rätt att själv pröva vilka utlänningar den vill låta komma in på sitt territorium. Därför har utlänningar ingen rätt att ställa anspråk på till exempel visum. Denna uppfattning ligger i linje med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och stämmer överens med grundlagsutskottets tidigare hållning i frågan (GrUU 13/1998 rd): "Rätten att besluta vem som får resa in i landet är en av de viktigaste

frågorna i en stats suveränitet. Att en stat beviljar visering eller avslår en viseringsansökan innefattar denna typ av maktutövning i enskilda fall." Att viseringsfrågor lämnas utanför rätten att söka ändring är fullt möjligt med tanke på grundlagen. Detsamma gäller förbudet mot att överklaga i 57 § 3 mom. I detta fall gäller förbudet beslut om att återkalla uppehållstillstånd.

Enligt ministeriets promemoria beror rätten att anföra fortsatta besvär över beslut som länsrätten fattar med stöd av 57 § 1 eller 2 mom. på om högsta förvaltningsdomstolen medger besvärstillstånd eller inte. Förslaget påverkar enligt utskottets uppfattning inte behandlingsordningen för lagförslaget. Förfarandet med besvärstillstånd bör dock ses som en exceptionell lösning i förvaltningslagskipningen och det finns anledning att vara återhållsam med att utvidga rätten till nya områden (GrUB 4/1998 rd). Utskottet menar att det vid den fortsatta behandlingen bör utredas om det finns skäl som talar för besvärstillstånd med hänvisning till rättssäkerheten i utlänningsfrågor och rättssäkerhetsförfarandets effektivitet.

Totalreform

Propositionen innebär att utlänningslagen från 1991 ändras. Sedan dess har lagen redan ändrats åtta gånger. De många ändringarna har på vissa punkter stört systematiken och gjort lagen svår-förståelig. Propositionen förvärrar situationen ytterligare. Utskottet menar därför att det snabbt behövs en förtydligande totalrevidering av utlänningslagen.

Utlåtande

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets konstitutionella anmärkning i fråga om 33 a § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 8 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv (delvis)
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkeaola /cent
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Vuokko Rehn /cent.

Gällande lag/propositionen

55 §

Överklagande av beslut av passkontrollmyndigheten eller polisen

En utlänning, som är missnöjd med passkontrollmyndighetens *beslut om avvísning* eller *polisens beslut om återkallande av uppehållstillstånd*, får anföra besvär över beslutet hos länsrätten inom 14 dagar efter det han fick del av beslutet. Länsrättens beslut får inte överklagas genom besvär. (Lagen)

56 §

Överklagande av beslut om uppehållstillstånd för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en familjemedlem till honom som är missnöjd med ett beslut om vägran att bevilja uppehållstillstånd, får anföra besvär över beslutet hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). (RP)

57 §

*Överklagande av utlänningsverkets beslut***Inrikesministeriets promemoria**

55 §

Överklagande av beslut av passkontrollmyndigheten eller polisen

En utlänning, som är missnöjd med passkontrollmyndighetens eller polisens beslut *med stöd av denna lag i något annat ärende än ett viseringsärende* får anföra besvär över beslutet hos länsrätten *med hänvisning till att beslutet strider mot lag* hos länsrätten *i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996)*. Länsrättens beslut får inte överklagas genom besvär.

56 §

(utesl.)

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut med stöd av denna lag i något annat ärende än de som avses i 2 mom. eller 13 § 3 mom. i denna lag får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. (Nytt 1 mom.)

Gällande lag/propositionen

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl, om upphållstillstånd som på grund av behov av skydd beviljas den asylsökande, om *uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband med stöd av 18 c §* eller om när flyktingskap upphör eller om avvisning i annat fall än det som avses i 34 a §, får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen. (1 mom. i RP)

Besvär får *dock* inte anföras över ett beslut genom vilket ett visum eller uppehållstillstånd har återkallats innan utlänningskommissionen har kommit till Finland. Besvär får inte heller anföras över ett beslut genom vilket det konstateras att ärendet förfaller på grund av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt lämnat Finland. (4 mom. i lagen)

I ett sådant beslut av länsrätten i Nylands län som avses i 1 mom. får sökas ändring endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Tillstånd kan beviljas endast om det med avseende på tillämpning av lagen i andra liknande fall eller på grund av en enhetlig rättspraxis är viktigt att ären det hänskjuts till högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att bevilja tillstånd. (2 mom. i lagen)

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om utvisning eller anknytande inreseförbud, återkallande av främlingspass, rese-dokument för flykting, visum eller uppehållstillstånd eller vägran att bevilja permanent uppehållstillstånd får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen. (3 mom. i lagen)

Inrikesministeriets promemoria

Besvär får dock inte anföras över ett beslut genom vilket ett visum eller uppehållstillstånd har återkallats innan utlänningskommissionen har kommit till Finland. Besvär får inte heller anföras över ett beslut genom vilket det konstateras att ärendet förfaller på grund av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt lämnat Finland.

I ett sådant beslut av länsrätten i Nylands län som avses i 1 och 2 mom. får sökas ändring endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Tillstånd kan beviljas endast om det med avseende på tillämpningen av lagen i andra liknande fall eller på grund av en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet hänskjuts till högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att bevilja tillstånd.

Gällande laglpropositionen

59 §

Besvärsundervisning

Besvärsundervisning skall fogas till sådana beslut av *utlänningsverket* som får överklagas. (Lagen)

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvisning som fattas med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvisning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft. Besvär i fall som avses i 57 § 2 mom. uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet är avgjort. (RP)

Inrikesministeriets promemoria

59 §

Besvärsundervisning

Besvärsundervisning skall fogas till beslut som får överklagas.

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvisning som fattas med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvisning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft. Besvär som avses i 57 § 4 mom. uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet är avgjort.
