Utlåtande GrUU 18/2018 rd– RP 24/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 24/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- ledande expert Kukka Krüger, inrikesministeriet
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

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

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget med avseende på grundlagens 6 § om likabehandling, 9 § om rörelsefrihet och 21 § om rättsskydd.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen. Det är ändå önskvärt att ett utlåtande om propositionen begärs av riksdagens grundlagsutskott, menar regeringen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras enligt 9 § 4 mom. i grundlagen genom lag. Utgångspunkten för bestämmelsen är enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56/I) den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Enligt internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska utlänningar ändå garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Av kravet på bestämmelser i lag kan man i sin tur härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycke i behandlingen av en utlänning, dels också ett krav på att grunder och beslutsprocesser som gäller inresa och uppehåll i Finland ska tillgodose de sökandes rättsskydd (GrUU 16/2010 rd, s. 2/I).

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av detta riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt förarbetena är bestämmelsen avsedd att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56/II). Grundlagsutskottet påpekar att det absoluta rättsliga kravet i grundlagen också måste beaktas när beslut avseende utvisning fattas (se också GrUU 20/2017 rd, s. 7).

Utskottet har ansett att det på grund av 9 § i grundlagen dessutom absolut är så att en person som överlämnats från Finland inte kan överlämnas vidare till ett land där han eller hon riskerar dödsstraff eller ett land där han eller hon löper risk för att utsättas för tortyr eller någon annan form av behandling som kränker människovärdet (GrUU 42/2001 rd, s. 4/I). Vidare har utskottet slagit fast att hindren för utlämning i grundlagen inte undanröjs enbart genom att man avstår från att verkställa dödsstraffet, utan att det krävs adekvata garantier för att ett sådant straff inte döms ut (se GrUU 33/2010 rd, s. 3/II, och GrUU 5/2007 rd, s. 8/I).

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Garantier för en rättvis rättegång, som offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, ska enligt dess 2 mom. tryggas genom lag. Den bestämmelsen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång under förutsättning att undantagen inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rätt till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78, samt GrUU 59/2014 rd, s. 2—3, och GrUU 4/2010 rd, s. 3).

Rättsskydd

Grundlagsutskottet har redan tidigare bedömt förslag som gäller verkställighet av beslut om avvisning med avseende på grundlagens 21 § om rättsskydd (se GrUU 47/2014 rd, s. 3/I, och GrUU 4/2004 rd, s. 10—12). Det ansåg då att möjligheten till omedelbar verkställighet inte i sig strider mot 21 § i grundlagen (se också GrUU 16/2000 rd, s. 6/1). Utskottet påpekade emellertid att rätts-

skyddsrisken minimeras i fall där besvär har anförts, om beslutets verkställbarhet blir beroende av domstolens avgörande med anledning av en ansökan om verkställighetsförbud.

Enigt propositionen ska verkställigheten av vissa beslut i anslutning till allmän ordning eller säkerhet påskyndas. Samtidigt föreslås det för att garantera rättsskyddet för dem som ska utvisas att verkställigheten inte ska kunna inledas förrän 30 dagar har förflutit från delgivningen av beslutet, och att ett beslut inte får verkställas, om en ansökan om avbrytande av eller förbud mot verkställigheten har lämnats in innan beslut har fattats om detta ärende. Den föreslagna tidsfristen för ansökan om avbrytande av eller förbud mot verkställighet är densamma som den tidsfrist som anges för överklagande, alltså 30 dagar.

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna grundläggande lösningen ligger i linje med ovan presenterade praxis i fråga om huruvida ett beslut får verkställas.

Samtidigt vill utskottet ändå med avseende på rättssäkerheten peka på tydligheten i regleringen. Regleringen är över lag anmärkningsvärt komplicerad och svårtydd, vilket ökar risken för kränkning av rättssäkerheten i enskilda fall.

Hur barnets bästa ska beaktas

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter ålägger konventionsstaterna att tillförsäkra barn skydd och omvårdnad, en andel av samhällets resurser och rätt att vara med och fatta beslut som rör dem själva och möjlighet att delta i samhället. De rättigheter som är inskrivna i barnkonventionen ska genomföras bland alla barn och i varje barns liv. Enligt artikel 3 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Enligt artikel 22 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden och oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person, erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i denna konvention och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt, som nämnda stater tillträtt (se också GrUU 24/2016 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet understryker att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när de föreslagna bestämmelserna tillämpas (se också GrUU 17/2018 rd, s. 3). Redan nu följer det av 4 och 146 § i utlänningslagen att barnets bästa ska beaktas om ett barn utvisas. Det innebär att ett barn inte kan utvisas enbart på den grunden att förutsättningarna för utvisning av barnets föräldrar är uppfyllda.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 14.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Arto Satonen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.