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 43/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överinspektör Tuuli Tuunanen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- resultatenhetschef Pauliina Helminen, Migrationsverket
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Suvianna Hakalehto
- juris doktor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras så att förutsättningarna för familjeåterförening skärps. Det föreslås att tryggad försörjning med vissa undantag ska krävas av familjemedlemmar till den som får internationellt eller tillfälligt skydd för att ansökan om familjeåterförening ska kunna godkännas, oberoende av när familjen bildats.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionens motivering till lagstiftningsordning granskas rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet utifrån 9 § 4 mom. i grundlagen och de internationella förpliktelserna angående skydd för familjelivet. Regeringen anser att lagen kan behandlas i vanlig lagstift-

ningsordning enligt 72 § i grundlagen men menar dock att det är viktigt att grundlagsutskottet bereds möjlighet att ge sitt utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Rätten för utlänningar att resa in i Finland regleras utifrån 9 § 4 mom. i grundlagen genom lag. Utgångspunkten för bestämmelsen är den huvudregel i internationell rätt enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land (RP 309/1993 rd, s. 56). Men 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. De föreslagna bestämmelserna är konstitutionellt betydelsefulla också med hänsyn till skyddet för familjelivet och barnets ställning.

Syftet med bestämmelserna om familjeåterförening är enligt propositionen att kontrollera invandringen, minska de kostnader den orsakar, främja förmågan för anknytningspersoner som får internationellt eller tillfälligt skydd att svara för familjens uppehälle, underlätta familjemedlemmarnas integrering i samhället samt att se till att Finland inte framstår som ett särskilt attraktivt land för asylsökande. Det grundläggande syftet med att ställa upp tryggad försörjning som ett villkor för familjeåterförening kan anses vara att en utlänning och medlemmar i hans eller hennes familj som flyttar till Finland inte i oskälig grad belastar landets offentliga finanser. Det allmänna ska enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Därför, och med hänsyn till kravet att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbara, menar grundlagsutskottet att det i propositionen nämnda syftet att göra Finland till ett mindre attraktivt land för asylsökande är en tämligen problematisk grund för ett lagstiftningsprojekt.

Krav på försörjning

Enligt gällande 39 § i utlänningslagen, som grundlagsutskottet medverkat till (GrUU 4/2004 rd, s. 4/II), förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad för att uppehållstillstånd ska beviljas. Enligt huvudregeln tillämpas försörjningsförutsättningen dock inte när uppehållstillstånd beviljas på grund av internationellt skydd. Nu föreslår regeringen att försörjningsförutsättningen ska utvidgas så att den — med vissa undantag — också gäller familjeåterförening i samband med personer som får internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatlivet och det anknytande skyddet för familjelivet enligt 10 § i grundlagen. Bestämmelser om skyddet för familjelivet finns också i artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt Europadomstolens avgörandepraxis leder skyddet för familjelivet inte till någon allmän skyldighet för staten att godkänna familjeåterförening inom sitt territorium. Domstolen har inte heller i princip sett det som ett oskäligt krav att en utlänning som bosätter sig i landet ska styrka att han eller hon har tillräckliga självständiga och bestående inkomster för att svara för den grundläggande försörjningen för den familj som återförenas. Domstolen har dock prövat om kravet på försörjning i det aktuella fallet var skäligt ("reasonable") (Konstatinov mot Nederländerna (26.4.2007), punkterna 48 och 50).

För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det enligt 39 § 1 mom. i utlänningslagen att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat bestäms i utlänningslagen. Enligt 39 § i utlänningslagen anses utlänningens försörjning tryggad vid beviljande av första uppehållstillstånd om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga så att han eller hon inte kan antas bli beroende av utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller av någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Som sådana förmåner anses dock inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader. Vid prövningen av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls beaktas utöver lagstiftningens och rättspraxisen i praktiken också Migrationsverkets interna direktiv.

Enligt 80 § i grundlagen ska det föreskrivas i lag om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. De allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna omfattar också krav på att inskränkningarna ska regleras på lagnivå och vara exakta (GrUB 25/1994 rd, s. 5). Med tanke på det är bestämmelserna om försörjningsförutsättningen tämligen vaga. Eftersom 39 § 2 mom. i utlänningslagen anknyter till lagstiftningen om utkomststöd ser grundlagsutskottet det inte som ändamålsenligt att i det nu aktuella sammanhanget, där det förutsätts individuell prövning av skäligheten, föreskriva i lag om till exempel exakta penningbelopp som uppfyller kraven på försörjning. Det finns dock anledning att i 39 § i lagen precisera de grunder som påverkar bestämmandet av storleken på försörjningsförutsättningen genom att till exempel föreskriva om vad som avses med socialskyddsförmåner som ersätter kostnader.

Utifrån det som i propositionen (s. 6) sägs om tillämpningspraxisen för 39 § och utifrån utredning till utskottet ser det ut som om en försörjningsförutsättning bunden till ett fast, tämligen högt belopp är problematisk med tanke på proportionalitetskravet, särskilt med hänsyn till den ställning och de förtjänstmöjligheter de personer har som genom förslaget faller inom tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen. Det står enligt utskottet klart att de belopp som anges i Migrationsverkets direktiv endast är riktgivande. Försörjningsförutsättningen kan inte genom myndighetsdirektiv stramas åt mer än lagen förutsätter. Utskottet vill också allmänt sett understryka skillnaden mellan rättsligt bindande normer och anvisningar och direktiv som har karaktären av rekommendationer (se GrUU 16/2016 rd, s. 4—5, GrUU 53/2010 rd, s. 4). Direktiv får inte tillämpas om de strider mot rättsligt bindande normer. Vid prövningen av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls måste man utöver direkt tillämpliga bestämmelser följa grundlagen och bestämmelserna i människorättskonventionerna och även ta hänsyn till rättspraxisen i motsvarande fall (se även GrUU 16/2010 rd).

Med tanke på proportionalitetskravet är det också av betydelse att de som genom ändringen berörs av försörjningsförutsättningen i praktiken kan ha svårt att nå upp till den inkomstnivå som

krävs. Därför kan en tillämpning av förutsättningen de facto lägga hinder för en familjeåterförening. Det accentuerar vikten av den bestämmelse i 39 § 1 mom. i utlänningslagen enligt vilken avvikelse från försörjningsförutsättningen kan göras i ett enskilt fall om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Bestämmelsen om avvikelse från försörjningsförutsättningen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2004 rd). Med tanke på den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen läggs ribban för avvikelse dock tämligen högt. Dessutom är betydelsen av uttrycket ”exceptionellt vägande skäl” oklar, om man ser till bestämmelsens ordalydelse och dess motivering.

Försörjningsförutsättningen skulle genom revideringen omfatta en grupp av personer som kan antas ha en svagare eller mer utsatt ställning än genomsnittet för familjemedlemmar som söker uppehållstillstånd på grund av familjeband. I motiveringen till lagförslaget (s. 19) bedöms att livssituationen och styrningen av den kan vara utmanande på grund av mentala problem eller andra allvarliga hälsoproblem för personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd. Grundlagsutskottet anser att sådana omständigheter måste beaktas vid bedömningen av huruvida exceptionellt vägande skäl föreligger. Det är viktigt att tröskeln för avvikelse inte sätts oskäligt högt i tolkningspraxisen. Utskottet framhåller också att förutsättningarna för avvikelse måste bedömas utifrån de internationella förpliktelser angående mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Om den förstås på detta sätt bereder lagstiftningen inga konstitutionella problem.

Barnens ställning

Det föreslås att kravet på försörjning ska gälla också situationer där anknytningspersonen är en minderårig som kommit ensam till landet. Enligt propositionsmotiven (s. 22) faller ansvaret för att kravet uppfylls i praktiken på den minderåriga eftersom den familjemedlem som söker uppehållstillstånd sällan förmår trygga sin försörjning före sin inresa.

Bestämmelserna har betydelse med avseende på 6 § 3 mom. i grundlagen. Enligt det momentet ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen betonar kravet på att barnen behandlas lika sinsemellan och att de ses som jämbördiga människor i relation till den vuxna befolkningen som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 49). Barnet ska behandlas som en individ, inte bara som ett passivt föremål för åtgärder. Å andra sidan utgör bestämmelsen ett argument för särskilt skydd och särskild omsorg för barn eftersom de utgör en omyndig och svagare grupp än de vuxna (GrUU 58/2006 rd). Av betydelse är också den bestämmelse i 19 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken det allmänna ska stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, liksom även bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter.

Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets intresse komma i första rummet i alla åtgärder hos offentlig eller privat socialvård, domstolar, förvaltningsmyndigheter och lagstiftande organ som rör barn. Barnrättskommittén framhåller i en allmän kommentar (General Comment No. 14; 29.5.2013) att syftet med begreppet ”barnets bästa” är att säkerställa åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i konventionen. Enligt artikel 10 i konventionen ska ansök-

ningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna.

I propositionsmotiven (s. 23) behandlas en alternativ reglering enligt vilken tryggad försörjning inte skulle krävas om anknytningspersonen är en minderårig som kommit ensam till landet. En sådan reglering kunde enligt grundlagsutskottet uppfattning förväntas ta större hänsyn till barnets bästa. I propositionen sägs dock att avsaknaden av försörjningsförutsättning för minderåriga anknytningspersoner som kommer ensamma till landet kan leda till att barn utnyttjas då de sänds iväg ensamma för att ansöka om asyl. En sådan motivering får dock aldrig innebära att barnets rättigheter äventyras.

Grundlagsutskottet uppmärksammar att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning. Bestämmelsen i 39 § i utlänningslagen om möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen blir därför särskilt betydelsefull. Barnets bästa nämns i bestämmelsen särskilt som en grund för avvikelse. Enligt propositionsmotiven (s. 29) är det motiverat att avvika från försörjningsförutsättningen åtminstone om föräldrarna till en minderårig som kommit ensam till Finland ansöker om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband och en allvarlig sjukdom eller skada hos barnet talar för avvikelse från försörjningsförutsättningen för att se till att barnets specialbehov tillgodoses, och det är till barnets bästa. Grundlagsutskottet menar att tröskeln för att tillämpa undantagsbestämmelsen sätts tämligen högt i den motiveringen. Utskottet vill med eftertryck påpeka att man i samband med beslut om familjeåterförening måste fästa särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter och Europakonventionen och även ta hänsyn till bestämmelsen om barnets bästa i 6 § i utlänningslagen (se även GrUU 16/2010 rd, GrUU 4/2004 rd).

Underrättelse om möjlighet till familjeåterförening

Regeringen föreslår att det i 114 § i utlänningslagen föreskrivs att kravet på försörjning enligt huvudregeln inte ska tillämpas på en befintlig familj, om uppehållstillstånd på grund av familjeband lämnas in inom en frist på tre månader från det att anknytningspersonen har fått del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl eller godkänts att tas emot inom flyktingkvoten. I paragrafmotiven (s. 28) sägs att man senast i samband med delgivandet av beslutet om att asyl beviljats eller beslutet om att personen godkänts att tas emot inom flyktingkvoten ska underrätta flyktingen tydligt, i rätt tid och på ett förståeligt sätt om att familjeåterförening är möjlig inom tre månader utan försörjningsförutsättning. Till följd av frågans betydelse menar grundlagsutskottet att en uttrycklig bestämmelse om denna underrättelseskyldighet bör tas in i lagen.

Annat

Riksdagen har samtidigt för behandling en proposition med förslag till ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 32/2016 rd). Propositionen syftar bland annat till att effektivisera domstolarnas behandling av utlänningsärenden. Ändringarna i utlänningslagens bestämmelser om familjeåterförening bedöms å sin sida leda till ett ökat antal besvär hos förvaltningsdomstolarna (RP 43/2016 rd, s. 24). De förväntande konsekvenserna av de olika lagstiftningsprojekten kan alltså antas stå i konflikt med varandra.

Regeringen har i ett flertal propositioner föreslagit ändringar i utlänningslagen under det senaste året. Det skulle enligt utskottets uppfattning göra det lättare att skapa sig en helhetsbild av ändringarna och deras konsekvenser, om ändringar som hör till samma lagstiftningsblock och görs samtidigt också behandlas i en och samma proposition eller att konsekvenserna av ändringarna bedöms så omsorgsfullt som möjligt (se även GrUU 19/2016 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 2.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.