Utlåtande GrUU 6/2016 rd– RP 2/2016 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 2/ 2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Elina Immonen, inrikesministeriet
- juris doktor Antti Tapanila
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att utlänningslagen ändras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms förslaget med hänsyn till grundlagens 9 § 4 mom., som gäller rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen ser det dock som viktigt att grundlagsutskottet får yttra sig om propositionen.

Klart
5.4

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens innehåll och utgångspunkterna för bedömningen

I propositionen föreslås det att utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitärt skydd upphävs.

Den som söker internationellt skydd kan i dag beviljas asyl enligt utlänningslagens 87 §, uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd enligt lagens 88 § eller uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd enligt lagens 88 a §. I alla dessa är det fråga om att bevilja internationellt skydd.

Regleringen om asyl och uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd grundar sig på internationell rätt och EU-rätten. Däremot är möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd en nationell lösning.

Bestämmelserna om humanitärt skydd i 88 a § i utlänningslagen togs in 2008 i samband med genomförandet av det s.k. skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU). Regeringen var då av den åsikten att en reglering som enbart grundade sig på direktivet skulle ha försämrat nivån på beviljandet av internationellt skydd. Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelserna om humanitärt skydd var motiverade för att fullfölja flyktingkonventionen och internationella människorättsförpliktelser som är bindande för oss (GrUU 7/2008 rd).

Propositionen är betydelsefull med tanke på grundlagens 9 § 4 mom., som gäller rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet.

Bedömning

Regeringens förslag betyder att uppehållstillstånd inte i framtiden kan beviljas på grund av humanitärt skydd.

Villkoren för att beviljas asyl och uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd grundar sig på EU:s skyddsgrundsdirektiv och FN:s Genèvekonvention om flyktingar (FördrS 77–78/1968). I propositionen konstateras det att syftet med förslaget är att Finlands lagstiftning inte ska skilja sig från lagstiftningen inom Europeiska unionen och i Europeiska unionens medlemsstater.

Regeringen säger att både EU-domstolen och högsta förvaltningsdomstolen i sin rättspraxis har ansett att tröskeln för att bevilja alternativt skydd undantagsvis kan överskridas på grund av säkerhetsläget i ett område (EUT: Elgafaji, C-465/07; HFD 2010:84). I det fallet kan en person således beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd i stället för på grund av humanitärt skydd. Regeringen anser därför att det inte längre finns några sådana grunder för ett uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd som ansågs föreligga när direktivet genomfördes.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Utgångspunkten för bedömningen i förslaget 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). Lagstiftningen måste ändå uppfylla de folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser som är bindande för Finland.

I propositionsmotiven konstaterar regeringen att det har beviljats mycket få uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd, åtminstone 2013 och 2014. År 2015 beviljades emellertid hela 119 uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd. Det är 7,3 procent av alla uppehållstillstånd som beviljades på grund av internationellt skydd. Detta visar att tillståndsgrunden, som nu föreslås bli upphävd, har praktisk betydelse. I propositionsmotiven bedöms det också att ungefär 270 personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd kommer att ansöka om permanent uppehållstillstånd de närmaste åren.

Enligt den andra meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Bestämmelsen innehåller ett ovillkorligt förbud mot tillbakasändning och ett förbud mot att från Finland överföra en person också till en sådan stat där han eller hon riskerar att bli överlämnad till en tredje stat och som en följd av detta riskerar t.ex. dödsstraff eller tortyr (RP 309/1993 rd, s. 56). I förarbetena till 9 § 4 mom. i grundlagen sägs det att bestämmelsen har ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (RP 309/1993 rd, s. 56).

När de bestämmelser i utlänningslagen som nu föreslås bli upphävda stiftades ansåg grundlagsutskottet att bestämmelserna var motiverade särskilt när det gäller att fullfölja konventionen om flyktingars rättsliga ställning och de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för oss (GrUU 7/2008 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet menar ändå att varken Genèvekonventionen eller EU-lagstiftningen om internationellt skydd utgör något hinder för den föreslagna ändringen. Man kan inte ur vare sig grundlagen eller de internationella överenskommelserna härleda något absolut krav på bestämmelserna. Samtidigt understryker utskottet ändå att utlänningslagens bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd på grund av asyl eller på grund av beviljande av alternativt skydd ska tillämpas så att de inte står i strid med förbudet mot tillbakasändning i 9 § 4 mom. i grundlagen i det enskilda fallet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 25.2.2016

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 Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.