

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 23/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

- lagstiftningsrådet Jorma Kantola, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiaten Kirsi Neiglick
- professor Tuomas Ojanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det till utlänningslagen fogas bestämmelser om beviljande av tillfälligt skydd. Skyddet skall ges när en väpnad konflikt, någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från ett land. Enligt förslaget föreskriver statsrådet genom förordning om införande av tillfälligt skydd. Statsrådet definierar de befolkningsgrupper som kan ges tillfälligt skydd och den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd får beviljas. Det tillfälliga skyddet kan fortgå sammanlagt högst två år. Behandlingen av asylansökningar kan senareläggas för den tid som en person får tillfälligt skydd.

Bestämmelser om försörjning och omsorg för personer som får tillfälligt skydd föreslås bli in-

tagna i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (RP 25/2001 rd).

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

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget främst med avseende på 9 § 4 mom. grundlagen om utlänningars rätt att resa in i Finland, 21 § grundlagen om rättsskydd och 80 § 1 mom. grundlagen om delegering av lagstiftningsbehörighet. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen föreslår att utlåtande om lagstiftningsordningen begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt. Utlänningslagen föreslås få bestämmelser om tillfälligt skydd för utlänningar. Avsikten är att komplettera 5 kap. om internationellt skydd. Enligt förslaget kan en utlänning få tillfälligt skydd som alternativ till asyl (30 §) och permanent skydd (31 §).

Meningen är att en utlänning, som är i behov av tillfälligt skydd, skall kunna få tillfälligt uppehållstillstånd i ett enklare och snabbare förfarande än vid vanliga asylbeslut. Också familjemedlemmar som åtnjuter tillfälligt skydd kan få uppehållstillstånd. Tillfälligt skydd åsidosätter inte asylförfarandet men behandlingen av asylansökan kan avbrytas.

Tillfälligt skydd kan ges när en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt och skyddsbehovet kan bedömas bli kortvarigt. En utlänning kan vanligen få tillfälligt skydd för högst två år. Bestämmelserna kan tillämpas också när en massflykt inte direkt riktar sig mot Finland. Tillfälligt skydd kan ges till exempel också när många människor flyr in på EU:s territorium och en del av dem kommer till Finland. Den föreslagna ändringen av utlänningslagen hör i sak ihop med ett förslag om bestämmelser angående tillfälligt skydd som är aktuellt i Europeiska unionen (se GrUU 42/2000 rd).

Införande av tillfälligt skydd. Enligt 34 d § 2 mom. i lagförslaget utfärdas det närmare bestämmelser om införandet av tillfälligt skydd genom förordning av statsrådet. I förordningen definieras vilken befolkningsgrupp det tillfälliga skyddet får tillämpas på och för vilken tidsperiod uppehållstillstånd får beviljas på grund av tillfälligt skydd. Förslaget innebär att bestämmelserna om tillfälligt skydd blir tillämpliga och i den meningen träder i kraft först genom en förordning av statsrådet. Sett i ett konstitutionellt perspektiv är detta problematiskt eftersom grundlagen i 9 § 4 mom. föreskriver att rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i

landet regleras genom lag och eftersom en lag med detta innehåll med hänsyn till bestämmelserna i 80 § 1 mom. och 79 § 3 mom. grundlagen inte kan regleras genom förordning. Att lagstifta genom att delegera lagstiftande makt och "införa" lagbestämmelser är enligt utskottets uppfattning dessutom en konstgjord konstruktion i en fråga som bör avgöras genom administrativa beslut.

En förutsättning för vanlig lagstiftningsordning är att den första meningen i 34 d § 2 mom. om att närmare bestämmelser om införandet av tillfälligt skydd utfärdas genom förordning av statsrådet stryks. Samtidigt måste den andra meningen i samma moment ändras så att den avser ett förvaltningsbeslut. På grund av frågornas principiella betydelse är det på sin plats att de beslutas vid statsrådets allmänna sammanträde och att detta skrivs in i lagen, till exempel som följer: "*Statsrådet skall vid ett allmänt sammanträde besluta om den befolkningsgrupp som tillfälligt skydd kan tillämpas på och om den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd kan beviljas på grund av tillfälligt skydd*".

Avbrott i behandlingen av asylansökan. I 34 f § 1 mom. föreskrivs att behandlingen av asylansökningar kan avbrytas om ett uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd är i kraft. Enligt den sista meningen i momentet måste en asylansökan tas upp till behandling om förfarande för avlägsnande av sökanden ur landet anhängiggörs under den tid som det tillfälliga skyddet varar.

De föreslagna bestämmelserna om avbrott i behandlingen av asylansökningar måste bedömas utifrån 21 § grundlagen. I 1 mom. föreskrivs om vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Den föreslagna lagen inskränker denna rättighet. Utskottet menar emellertid att bestämmelsen om avbrott i behandlingen är godtagbar, eftersom den sökande under avbrottet åtnjuter internationellt skydd, som är en förmån motsvarande den som han ef-

tersträvar med sin asylansökan. Dessutom är det i de flesta fall motiverat att skjuta upp behandlingen av asylansökningar eftersom förhållandena snabbt förändras vid massflykter.

Formuleringen i 34 f § 1 mom. tyder på att beslut om att avbryta behandlingen av asylansökan måste fattas särskilt för varje fall. Momentet har också en bestämmelse om statsrådets befogenhet att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om avbrytande av behandlingen av asylansökningar. På grund av 80 § 1 mom. grundlagen kan bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, till exempel kriterier för avbrytande av behandlingen eller bestämmelser om förfarandet vid avbrytandet, utfärdas genom förordning av statsrådet. En bidragande faktor till att befogenheten att utfärda förordning är allt för fritt formulerad är att beslutet att avbryta behandlingen av en asylansökan enligt propositionen bygger på fri prövning från myndighetens sida ("Behandlingen ... kan avbrytas ..."). Lagen måste därför ha exaktare bestämmelser om avbrytande av behandlingen av asylansökningar.

Det är enligt utskottet tydligast om behandlingen av asylansökningar får avbrytas direkt med stöd av lag. Då måste lagen få bestämmelser om att ett generellt avbrytande av behandlingen av ansökningar under tiden inte hindrar att en utlänning som fått tillfälligt skydd beviljas asyl.

Behandlingen av asylansökan förfaller. I 34 f § 2 mom. föreskrivs att behandlingen av en asylansökan förfaller när det tillfälliga skyddet har upphört. Behandlingen förfaller om sökanden inte på utlänningsverkets skriftliga förfrågan meddelar att han eller hon önskar få sin ansökan om uppehållstillstånd behandlad. Bestämmelser-

na är av betydelse med avseende på bestämmelserna om rättssäkerhet i grundlagen.

Vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad finns inskriven i 21 § 1 mom. grundlagen. Rätten att få ett motiverat beslut ingår i garantierna för god förvaltning i 21 § 2 mom. grundlagen. Förslaget begränsar inte den grundlagsfästa rättssäkerheten i otillbörligt hög grad, eftersom den asylsökande själv kan medverka till att behandlingen förfaller. Trots detta bör bestämmelsen formuleras om för att mer lyfta fram sökandens rättigheter och rättssäkerhet, till exempel som följer: "*... om sökanden på utlänningsverkets skriftliga förfrågan meddelar att han eller hon inte önskar att behandlingen av sin asylansökan skall fortsätta*".

Förbud mot överklagande. I 55 § 2 mom. och 57 § 3 mom. 2 punkten ingår ett förbud mot att söka ändring i ett beslut genom vilket sökanden fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. I sådana fall har sökanden vanligen inget behov av att hänskjuta beslutet av myndigheten till domstol. Å andra sidan är de föreslagna förbuden i sak onödiga av samma orsak som de lämpligen bör strykas i lagen med hänvisning till 21 § grundlagen. Detsamma gäller förbuden i 57 § 3 mom. 3 och 4 punkten i den mån de gäller konstatandet att frågan förfaller.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 34 d § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

GrUU 17/2001 rd — RP 23/2001 rd

Helsingfors den 4 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
ers. Jukka Mikkola /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Sami Manninen.