

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 114/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jarmo Tiukkanen, arbets- och näringsministeriet
- ledande expert Berit Kiuru, inrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- forskardoktor Milka Sormunen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen, lagen om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal, lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, barnbidragslagen, lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn, lagen om specialistsjukvård, folkhälsolagen samt lagen om ordnande av social- och hälsovård.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 15 december 2022.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 9 § om rörelsefrihet, 10 § om skydd för privatlivet, 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, 21 § om rättsskydd, 80 § om området för lag och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Utlåtande GrUU 74/2022 rd

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det trots det vara motiverat att begära utlåtande om propositionen från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås ändringar i utlänningslagen och i sju andra lagar. Syftet med propositionen är att göra det lättare att ansöka om uppehållstillstånd samt att öka användningen av digitala tjänster och göra handläggningen av ansökningar snabbare. Ett ytterligare syfte med propositionen är att utvidga tillämpningsområdet för beslut om vägran att bevilja uppehållstillstånd för arbete och ge myndigheterna flera metoder för att på ett effektivt sätt kunna förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft. Målet är att arbetsgivare ska drabbas av påföljder om de gör sig skyldiga till fusk.

(2) Propositionen innehåller omfattande motiveringar till lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet kan i huvudsak instämma i de slutsatser som framförts.

Certifiering av arbetsgivare

(3) I 76 § i utlänningslagen föreslås bestämmelser om beviljande av certifiering för arbetsgivare. Med certifiering avses enligt propositionsmotiven (s. 99) att arbetsgivare som söker arbetstagare åtnjuter förtroende i uppehållstillståndsprocessen. När certifieringen har beviljats har arbetsgivarens bakgrund och förmåga säkerställts så att ett lättare förfarande kan tillämpas för arbetsgivaren i fråga i uppehållstillståndsprocessen.

(4) I 76 § 2 mom. i utlänningslagen föreslås att bestämmelser om förutsättningar för beviljande av certifiering utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 122) utfärdas bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av certifiering genom förordning eftersom förutsättningarna gäller vissa av företagsverksamhetens nyckeltal inom en viss tidsperiod och kännedom om avgörandet av ett visst antal ansökningar om uppehållstillstånd samt kännedom om hur arbetsgivarskyldigheterna har uppfyllts, vilket i huvudsak kan fastställas ur information i olika register.

(5) Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag utfärdas genom lag. Med anledning av 80 § i grundlagen har grundlagsutskottet i sin praxis krävt att bemyndiganden att utfärda förordning ska vara exakta och noggrant avgränsade (se till exempel GrUU 38/2013 rd, s. 3/II). Utskottet har framhållit att det innebär att när bestämmelser endast kan utfärdas med stöd av en lagstadgad fullmakt, och att bemyndigande att utfärda förordning inte kan ges i ärenden som enligt grundlagen ska föreskrivas genom lag, måste ett bemyndigande att utfärda förordning som tas in i lagen formuleras så att innehållet i bemyndigandet tydligt framgår av lagen och att det avgränsas tillräckligt noggrant (GrUU 26/2017 rd, s. 27). Utifrån 80 § i grundlagen är det väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i sam-

Utlåtande GrUU 74/2022 rd

band med den grundläggande bestämmelsen (GrUU 10/2016 rd s. 5 och GrUU 49/2014 rd s. 5—6).

(6) Det aktuella lagförslaget innehåller enligt grundlagsutskottets uppfattning ingen grundläggande bestämmelse på lagnivå om de förutsättningar för beviljande av certifiering som det ska utfärdas närmare bestämmelser om genom förordning. Den föreslagna regleringen måste kompletteras med en sådan grundläggande bestämmelse som innehåller exempelvis de förutsättningar som anges i propositionsmotiven. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Hörande och provtagning för dna-analys

(7) I 64 och 66 § i utlänningslagen föreslås bestämmelser om att hörandet och övervakandet av provtagningen för dna-analys samt säkerställandet av provgivarens identitet även kan skötas av en person som står i arbetsavtalsförhållande till en finsk beskickning och som har de färdigheter som krävs för uppgiften. I båda bestämmelserna föreslås att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på dessa personer när de utför uppgifter som avses i bestämmelserna.

(8) Enligt 40 kap. 12 § 1 mom. i strafflagen ska bestämmelserna om tjänstemän i det kapitlet även tillämpas på personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och på personer som utövar offentlig makt. Enligt 2 mom. tillämpas dock endast 40 kap. 1—3, 5 och 14 § i strafflagen på offentligt anställda arbetstagare. Enligt propositionsmotiven (s. 129) kan de uppgifter som avses i 64 och 66 § i någon mån” anses innehålla utövande av offentlig makt med beaktande av att det muntliga hörandet och övervakningen av provtagning för dna-analys och säkerställandet av provgivarens identitet som helhetsförfarande är betydande faktorer i beslutsfattandet.

(9) Grundlagsutskottet anser att det med beaktande av regleringens tydlighet och uppgifternas karaktär är motiverat att ange att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar uttryckligen ska tillämpas på en person i arbetsavtalsförhållande som sköter de föreslagna uppgifterna när han eller hon utför uppgifterna i fråga. Förvaltningsutskottets bör överväga en precisering av bestämmelserna.

Ändringssökande

(10) Utlänningslagens 190 § innehåller bestämmelser om ändringssökande. Bestämmelserna grundar sig på fastställandet av de myndigheter vars beslut får överklagas. Enligt grundlagsutskottet anger en regel av detta slag som bygger på en förteckning inte klart om den som saken gäller kan få ett beslut som fattats med stöd av andra bestämmelser i lagen behandlat av domstol i det fall att beslutet gäller hans eller hennes i grundlagens 21 § 1 mom. förankrade rättigheter eller skyldigheter (se GrUU 27/2021 rd, stycke 26). Enligt utskottet kan också till exempel bestämmelser om villkoren för tillgodoseende av sådana rättigheter eller förmåner som inte dikteras av så kallad subjektiv rätt utan mer är beroende av prövning utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rätt i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (se särskilt GrUU 20/2005 rd, s. 7 och de utlåtanden som nämns där).

Utlåtande GrUU 74/2022 rd

(11) Besvärsrätten bör därför formuleras som en allmän rättighet exempelvis genom en standardiserad hänvisning till lagen om rättegång i förvaltningsärenden. De begränsningar i rätten att söka ändring som är tillåtliga med tanke på grundlagen kan då skrivas in i lagen i form av specifika förbud mot att söka ändring (se GrUU 29/2013 rd, s. 3, GrUU 20/2005 rd, s. 7).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 76 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 1.12.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.