

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2000 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets direktiv (ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 10 oktober 2000 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets direktiv om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (U 41/2000 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Keijo Siiskonen, inrikesministeriet
- specialrådgivaren Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris licentiat Tapio Kuosma
- juris licentiat Kirsi Piispanen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Initiativet gäller ett direktiv om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning som riktar sig mot medborgare i tredje land. Avsikten är att inom unionens område effektivera de beslut om avvisning eller utvisning som fattats inom medlemsstaterna så att ett beslut som fattats i en medlemsstat (beslutande medlemsstat) också kan verkställas i en annan medlemsstat (verkställande medlemsstat). Det föreslagna direktivet gäller alla myndiga personer och tillämpas på beslut om avvisning eller utvisning som fattas på de grunder som definieras i direktivet. Den verkställande medlemsstaten skall utreda den berördas ställning för att säkerställa att verkställigheten av beslutet inte strider mot rele-

vanta internationella rättsakter eller gällande nationell lagstiftning. Den som berörs av beslutet kan överklaga verkställighetsåtgärden i enlighet med lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att åtgärder som går ut på en effektivare verkställighet av besluten om avvisning eller utvisning i sig är motiverade och värda understöd. Enligt statsrådets uppfattning kräver ett ömsesidigt erkännande av förvaltningsbeslut om avvisning eller utvisning likväl en avsevärt mer detaljerad reglering än vad som föreslagits. Skillnaderna i förutsättningarna för inresa och grunderna för avvisning eller utvisning i de

olika medlemsstaterna leder till att den rättsliga ställningen för dem som berörs av beslutet om avvisning eller utvisning i hög grad är beroende av innehållet i den nationella lagstiftningen i berörda medlemsstat. Enligt statsrådets uppfattning kunde det primära målet eventuellt vara att harmonisera medlemsstaternas nationella lagstiftning i detta avseende.

Enligt statsrådet är det inte ändamålsenligt att ta i bruk det föreslagna systemet, om det i väsentlig grad överlappar till exempel Schengen-regelverket, den nordiska passkontrollöverenskommelsen eller andra befintliga arrangemang. Dessutom förefaller det som om förslaget försvagar situationen för sådan medborgare i tredje land som redan beviljats uppehållsrätt i någon medlemsstat.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

I förslaget till direktiv är det fråga om ömsesidigt erkännande av ett förvaltningsbeslut om avvisning eller utvisning av medborgare från tredje land så att ett beslut som fattats i en medlemsstat (beslutande medlemsstat) också kan verkställas i en annan medlemsstat (verkställande medlemsstat). Med beaktande av att regleringen gäller tvångsverkställighet av förvaltningsbeslut som berör individens vistelse i landet är de föreslagna bestämmelserna knapphändiga och lämnar osakligt rum för tolkning. På grundval av dokumenten är det till exempel inte klart om avsikten är att föreskriva om den verkställande medlemsstatens skyldighet eller bara om en möjlighet att verkställa den beslutande medlemsstatens beslut.

Förslaget till direktiv gäller alla beslut om avvisning eller utvisning som den behöriga myndigheten i den beslutande medlemsstaten har fattat oberoende av myndighetsnivå och procedur. Det föreslagna direktivet innehåller inga bestämmelser om förfarandet vid prövning eller fastställande av förutsättningarna för ömsesidigt erkännande och verkställande av besluten och inte heller klara bestämmelser om de grunder på vilka en medlemsstat kan vägra verkställa ett beslut av ett annat medlemsland. Till denna del avviker förslaget till direktiv till exempel från internationella avtal om internationell rättshjälp eller erkännande och verkställighet av domar.

Från konstitutionell synpunkt är det relevant att besluten om avvisning eller utvisning från

landet avses bli fattade i enlighet med den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat. I den beslutande medlemsstaten kan man till exempel inte beakta berörda persons eventuella familje- eller andra band till den verkställande medlemsstaten. Direktivet kommer sålunda inte att kräva ett erkännande av till exempel sådana beslut vars verkställighet innebär ett kränkande av det skydd för privatlivet som regleras i 10 § 1 mom. grundlagen (se RP 309/1993 rd s. 54) eller brott mot återsändningsförbudet i 9 § 4 mom. grundlagen. En dylik direktivbestämmelse kan verkställas i Finland bara genom en undantagslag och det harmonierar inte med principen om att undantagslagar skall undvikas om en sådan lag stiftas (se GrUB 10/1998 rd, s. 22/II).

I det föreslagna systemet skall den verkställande medlemsstaten även för övrigt bedöma de juridiska förutsättningarna för avvisning eller utvisning av personen utgående från sin grundlag och berörda stats internationella förpliktelser. I praktiken skall till exempel vid prövning av om villkoren för avvisning eller utvisning av en person som lagligen vistats i Finland uppfylls och ett förvaltningsbeslut fattas, varvid den berörda i enlighet med 21 § 1 mom. grundlagen har rätt att få ärendet behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Till denna del innehåller förslaget till direktiv bestämmelser som lämnar rum för tolkning när det gäller personens rättsliga ställning med avseende på innehållet i den utredning som skall genomföras i den verkställande medlemsstaten lik-

som även med avseende på personens besvärsmått.

Enligt första meningen i 9 § 4 mom. grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Lagförbehållet inbegriper krav på att regleringen är exakt och noga avgränsad. Enligt utskottets åsikt bör ett eventuellt direktiv om ömsesidigt erkännande och verkställande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare från tredje land

vara väsentligt mer detaljerat och exakt än vad som nu har föreslagits.

Utskottet omfattar statsrådets skeptiska inställning till förslagets ändamålsenlighet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i saken.

Helsingfors den 26 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.

