

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (RP 30/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande sakkunnig Sanna Montin, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Eeva-Maija Leivo, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Janne Salminen
- forskardoktor Milka Sormunen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Syftet med propositionen är att ändra utlänningslagen så att ett gränsförfarande enligt EU:s direktiv om asylförfaranden kan införas i Finland. Gränsförfarandet är ett asylförfarande där vissa ansökningar om internationellt skydd kan prövas medan sökandena under tiden för förfarandet befinner sig vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa.

(2) Dessutom revideras bestämmelserna i utlänningslagen om påskyndat asylförfarande och till lagen föreslås bestämmelser om möjligheten att föra asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring. I lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel föreslås det att bestämmelsen om mottagningstjänster ändras.

(3) Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 44/2022 rd) bedömt regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 103/2022 rd) som också gällde införande av gränsförfarande. Propositionen har dock förfallit (RSk 87/2022 rd).

(4) Grundlagsutskottet betonade i det tidigare utlåtandet (GrUU 44/2022 rd, stycke 4) att gränskontroll, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränstrafiken i princip hör till statens suveränitet. Utskottet hänvisade till att det i förarbetena till grundlagens paragraf om rörelsefrihet konstaterar att det är en huvudregel i internationell rätt att en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land (GrUU 37/2022 rd, stycke 4, se även RP 309/1993 rd, s. 56).

(5) Grundlagsutskottet hänvisade tidigare (GrUU 44/2022 rd, stycke 4) till att det i ett snarlikt regelverk fäst uppmärksamhet vid Europadomstolens rättspraxis, enligt vilken en stat enligt en etablerad princip inom folkrätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i landet (t.ex. M.N. med flera mot Belgien, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall). Utskottet konstaterade också att det har ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller exempelvis instrumentalisering av migration beaktar statens rätt att besluta dels om säkerheten vid de yttre gränserna, dels om vem som har tillträde till statens territorium (se även GrUU 37/2022 rd, stycke 5, GrUU 16/2022 rd, stycke 7 och GrUU 15/2022 rd).

(6) Nu granskas ett lagförslag som hör till området för EU-rätten. Gränsförfarandet grundar sig på förfarandedirektivet, där det föreskrivs om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja och återkalla flyktingstatus. Medlemsstaterna får dock införa eller behålla förmånligare bestämmelser om förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med direktivet. Bestämmelserna i förfarandedirektivet förpliktar inte heller medlemsstaterna att införa gränsförfarande, utan endast möjliggör det.

(7) Grundlagsutskottet hänvisade i sitt tidigare utlåtande även till att det inom Europeiska unionen behandlades ett ändrat förslag till en så kallad procedurförordning (Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU), som i egenskap av förordning är direkt tillämplig

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

rätt. Bakgrunden till förslaget är kommissionens meddelande från 2020 om en reform av migrations- och asylpolitiken. Utskottet hänvisade tidigare till att det rätt nyligen bedömt flera författningsförslag om dessa frågor (GrUU 15/2021 rd och GrUU 2/2021 rd). Enligt utskottet har förslagen till bestämmelser om gränsförfarandet varit av betydelse framför allt med avseende på bestämmelserna om personlig frihet och rörelsefrihet i grundlagen, stadgan om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen (GrUU 15/2021 rd, stycke 7, se även GrUU 48/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

(8) Enligt grundlagsutskottet var det förslag som det tidigare bedömt av betydelse när det gäller de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen framför allt med tanke på jämlikheten som tryggas i 6 §, rätten till personlig frihet och integritet som tryggas i 7 §, rörelsefriheten som tryggas i 9 § och rättsskyddet som tryggas i 21 § (GrUU 44/2022 rd, stycke 8). Detsamma gäller enligt grundlagsutskottet också det aktuella förslaget.

(9) Enligt propositionen (s. 6) utnyttjades vid beredningen av den aktuella propositionen de utredningar och myndighetsbedömningar som gjordes under beredningen av den tidigare proposition som förfallit samt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 44/2022 rd) om propositionen. Enligt grundlagsutskottet kunde det lagförslag som bedömdes i nämnda utlåtande behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 104 a § 4 mom. beaktas på behörigt sätt.

(10) Grundlagsutskottet fäste då uppmärksamhet vid bestämmelserna om tillstånd för sökanden att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område (GrUU 44/2022 rd, stycke 38). Enligt motiveringen till den föreslagna bestämmelsen avsåg vägande skäl till exempel att en nära anhörig är allvarligt sjuk eller att man deltar i en nära anhörigs begravning. Dessutom redogjordes det i motiveringen för situationer där sökanden inte behöver ansöka om tillstånd för att avlägsna sig från förläggningens område. Enligt motiveringen var det fråga om orsaker som hänförde sig till erhållande av mottagningstjänster, såsom att sökanden tryggas möjlighet att skaffa nödvändiga förnödenheter. I motiveringen nämndes dessutom att barnets rätt till skolgång skulle tryggas genom att barnet vid behov tillåts avlägsna sig från förläggningen.

(11) Enligt grundlagsutskottet var undantagen från begränsningarna av rörelsefriheten av betydelse med tanke på proportionaliteten (GrUU 44/2022 rd, stycke 39). De föreslagna och i motiveringen beskrivna undantagen kunde enligt utskottet anses motiverade. Utskottet påpekade dock att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade (GrUB 25/1994 rd, s. 5/I). Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen måste bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter dessutom utfärdas genom lag. Utskottet ansåg att bestämmelserna måste preciseras så att villkoren för beviljande av det tillstånd som avses i momentet och de övriga undantag som nämns i motiven framgår exaktare än vad som nu föreslås. Detta var ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Preciseringsen kunde enligt utskottet göras exempelvis genom att i en förteckning föreskriva om de undantag som nämns i motiveringen och om förutsättningarna för beviljande av tillstånd. Förteckningen kunde kompletteras till exempel med ett omnämnande av något annat vägande personligt skäl.

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

(12) Grundlagsutskottet anser att den aktuella propositionen på behörigt sätt beaktar utskottets ställningstagande till lagstiftningsordningen. Utskottet kan också till övriga väsentliga delar instämma i det som sägs i motiveringen till lagstiftningsordningen. Utskottet anser att regeringens proposition är ett exempel på god lagberedning.

(13) I fråga om gränsförfarandet innehåller propositionen dock vissa i konstitutionellt hänseende viktiga frågor. För dem föreslås det en annan lösning än i den förfallna propositionen om gränsförfarande. De föreslagna bestämmelserna måste därmed fortfarande bedömas med avseende på de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov med avseende på de särskilda förutsättningarna för inskränkning av varje grundläggande fri- och rättighet.

(14) Enligt propositionsmotiven (s. 5) ska gränsförfarandet införas i Finland i de situationer där det är tillåtet enligt förfarandedirektivet. Dessutom föreslås att det införs sådana skärpningar som är möjliga enligt direktivet om skyddsgrund, förfarandedirektivet och återvändandedirektivet och bästa praxis till stöd för regeringens mål att skärpa asylpolitiken. Det föreslås också att det i utlänningslagen tas in sådana grunder för påskyndat förfarande enligt förfarandedirektivet som ännu inte ingår i lagen. Till centrala delar är det fråga om att det gränsförfarande som fastställts i det EU-rättsliga förfarandedirektivet genomförs genom att gränsförfarandet införlivas i den nationella lagstiftningen.

(15) Enligt grundlagsutskottet har det stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man inte i vår nationella lagstiftning bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43). Förvaltningsutskottet bör försäkra sig om att den föreslagna regleringen är förenlig med EU-rätten.

(16) Grundlagsutskottet har sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd). Det ingår dock inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma nationell genomförandelagstiftning med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, GrUU 31/2017 rd). Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslagen hör till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 79/2018 rd, s. 3).

(17) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är bestämmelserna om gränsförfarande av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 51.1 i denna stadga gäller bestämmelserna i stadgan medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Grundlagsutskottet menar att det finns bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna som är viktiga vid bedömningen av det som nu föreslås om lagstiftning om gränsförfarande (GrUU 44/2022 rd, stycke 9). Hit hör åtminstone bestämmelserna om rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), rätten till asyl (artikel 18), förbudet mot avlägsnande och förbudet mot kollektiva utvisningar (artikel 19), förbudet mot dis-

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

kriminering (artikel 21), barnets rättigheter (artikel 24) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47).

(18) Grundlagsutskottet fäster till denna del vikt vid den rättspraxis vid EU-domstolen som beskrivs i propositionen (s. 32–35), till exempel mål C-808/18, där det var fråga om en skyldighet för dem som söker internationellt skydd att stanna inom någondera av transitområdena Röske eller Tompa under hela den tid som förfarandet för prövning av ansökan pågår. Domstolen ansåg att grunderna för detta förfarande inte stred mot EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. EU-domstolen har dessutom i sitt avgörande i de förenade målen C-924/19 och C-925/19 slagit fast att medlemsstaterna vid tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i förfarandedirektivet får kräva att personer som ansöker om internationellt skydd ska stanna kvar vid deras gränser eller i ett av deras transitområden under en tid av högst fyra veckor för att, innan de fattar beslut, pröva om dessas ansökningar ska avvisas i enlighet med förfarandedirektivet eller avslås som ogrundade i ett påskyndat förfarande i enlighet med detta direktiv (punkterna 236–237 i domen). Utskottet har därmed inget att anmärka mot det som sägs om regleringens förhållande till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i propositionen.

(19) Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4). Utskottet konstaterar att det enligt propositionsmotiven föreslås att det för gränsförfarandet ska införas en modell som fullt ut och på det sätt som situationen kräver utnyttjar det handlingsutrymme som medges i förfarandedirektivet (s. 54). För att bestämmelserna i förfarandedirektivet ska kunna genomföras fullt ut och tillämpningspraxis ska vara enhetlig föreslås det att alla direktivets grunder för påskyndat förfarande tas in i utlänningslagen med en ordalydelse som så fullständigt som möjligt följer ordalydelsen i direktivet (s. 58). Utskottet anser dock att innehållet i det nationella handlingsutrymmet beskrivs tämligen knappt i motiveringen. Å andra sidan framgår det av presentationen av alternativa sätt att genomföra åtgärderna (s. 54–59) i viss mån också centrala aspekter med tanke på bedömningen av det nationella handlingsutrymmet.

Gränsförfarandet och förutsättningarna för tillämpning av det

(20) I den tidigare bedömda proposition som förfallit hade tillämpningen av gränsförfarandet begränsats procedurmässigt och sakligt. Enligt det förslag som då var aktuellt skulle statsrådet i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan kunna fatta beslut om införande av ett gränsförfarande. De föreslagna förutsättningarna för införande av gränsförfarande i bestämmelsen var sinsemellan alternativa.

(21) Grundlagsutskottet hänvisade då till att det i artikel 43 i förfarandedirektivet enligt grundlagsutskottets uppfattning inte ställs några särskilda begränsningar för eller kvalifikationer på medlemsstaternas möjligheter att besluta om införande av ett gränsförfarande (GrUU 44/2022 rd, stycke 28). I bestämmelserna om grunderna för införande av gränsförfarandet föreslogs dock strängare villkor än i direktivet. Eftersom grundlagsutskottets konstitutionella uppgifter, i enlighet med det som sagts tidigare, dock inte omfattar bedömning av den nationella genomförandelagstiftningen utifrån de förutsättningar som fastställts i EU:s materiella rättspraxis med avseen-

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

de på den primära lagstiftningen och man enligt utskottet inte i finsk lagstiftning bör sträva efter lösningar som står i strid med EU-rätten, hade förvaltningsutskottet skäl att noggrant försäkra sig om att bestämmelserna om förutsättningarna för gränsförfarandet var förenliga med EU-rätten.

(22) I den aktuella propositionen tillämpas gränsförfarandet direkt med stöd av den lag som föreslås. Gränsförfarandet kan tillämpas, om ansökan har gjorts vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med ett olovligt överskridande av den yttre gränsen. Ansökan kan avvisas utan prövning med stöd av 103 § i utlänningslagen eller avgöras vid påskyndat förfarande med stöd av 104 § i den lagen. Syftet är att de bestämmelser som föreslås ska göra det möjligt att tillämpa gränsförfarandet i alla situationer: i normala situationer med asylsökande, i samband med massinvandring och som en del av de åtgärder som behövs för att bemöta instrumentaliseringen av migranter. För införandet av gränsförfarandet föreslås det således inte något särskilt beslutsförfarande eller något sådant särskilt materiellt villkor för tillämpning som ingick i den förfallna propositionen och vilkas förenlighet med förfarandedirektivet behöver granskas.

(23) Vid bedömningen av det lagförslag om införande av ett gränsförfarande som förfallit fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att den reglering som då föreslogs bland annat innebar inskränkningar av den grundläggande rörelsefriheten. Eftersom det enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 5) till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter hör ett krav på att inskränkningar ska vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte, fanns det då skäl att komplettera den föreslagna regleringen med en bestämmelse enligt vilken det ska vara nödvändigt att införa ett gränsförfarande för att uppnå syftet (GrUU 44/2022 rd, stycke 30). Det föreslås att det gränsförfarande som nu utvärderas ska tillämpas direkt med stöd av lag. Utskottet anser att den föreslagna regleringen i denna lagstiftningskonstellation i enlighet med det som sägs ovan i fråga om inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna måste bedömas med avseende på de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov med avseende på de särskilda förutsättningarna för inskränkning av varje grundläggande fri- och rättighet.

(24) Grundlagsutskottet hänvisade i sin bedömning av den tidigare förfallna propositionen, som hade ett mer begränsat tillämpningsområde, (GrUU 44/2022 rd, stycke 14) till att staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden (se även GrUU 37/2022 rd, stycke 8, GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Bakom de föreslagna åtgärderna fanns enligt utskottets mening godtagbara intressen som i extrema fall rentav kunde återföras också på den grundläggande rätten till personlig säkerhet (se även GrUU 37/2022 rd, stycke 8, GrUU 16/2022 rd, stycke 5 och t.ex. GrUU 5/1999 rd, GrUU 36/2020 rd, s. 3, GrUU 73/2018 rd, s. 3 och GrUU 15/2018 rd, s. 8). Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, inklusive rätten till personlig säkerhet (se även GrUU 6/2024 rd, stycke 5). Utskottet upprepar denna bedömning.

(25) Grundlagsutskottet hänvisade i samband med bedömningen av den förfallna propositionen (GrUU 44/2022 rd, stycke 15) till att utskottet betonat (GrUU 37/2022 rd, stycke 6) att åtgärder som reglerar inresa ska vidtas i enlighet med de internationella förpliktelserna, och de ska respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga en män-

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

niskovärdig behandling (se även GrUU 15/2022 rd, stycke 8). Utskottet anser att dessa krav också kan grunda sig på 1 och 22 § i grundlagen (se även GrUU 37/2022 rd, stycke 6).

(26) Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

(27) Även om det i 9 § 4 mom. i grundlagen inte särskilt ställs några innehållsmässiga krav på lagstiftningen i fråga, ska den enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna naturligtvis motsvara Finlands internationella förpliktelser (RP 309/1993 rd, s. 56/I). Grundlagsutskottet konstaterade i sin bedömning av den proposition som förfallit (GrUU 44/2022 rd, stycke 17, se även GrUU 37/2022 rd, stycke 17) att det i motiveringen till bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna också hänvisas till att utlänningar med stöd av människorättskonventionerna ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Utskottet konstaterade också att man av kravet på bestämmelser i lag kan 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.

(28) Grundlagsutskottet hänvisade vid bedömningen av den proposition som förfallit också till sin tidigare praxis (GrUU 37/2022 rd, stycke 17), enligt vilken aspekter som hänför sig till rätts-säkerhet och allmänt taget en behörig behandling, särskilt när det handlar om människor i en särskilt utsatt position, har varit väsentliga ur ett grundlagsperspektiv (GrUU 16/2022 rd, stycke 17, se även GrUU 34/2016 rd, s. 3—4, GrUU 8/2018 rd, s. 3). Utskottet hänvisade särskilt till att förpliktelserna i fråga om återsändande (GrUU 37/2022 rd, stycke 17) också förutsätter en individuell bedömning av sökandens situation, beaktande av barnets bästa och förverkligande av skyddet för familjelivet. (se särskilt GrUU 34/2016 rd, s. 4, GrUU 8/2018 rd, s. 3).

(29) Grundlagsutskottet hänvisade i sitt utlåtande om den proposition som förfallit (GrUU 44/2022 rd, stycke 19) också till Europadomstolens rättspraxis, där det betonas att asylsökandes processuella rättigheter ska vara förpliktande och tryggas.

(30) Andra meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen innehåller ett förbud mot att återsända en utlänning. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har bestämmelsen ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, även om begreppen flykting eller asyl inte nämns i bestämmelsen i sig. Förbudet mot tillbakasändning är avsett att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56/II). Förbudet mot tillbakasändning är till sin karaktär ett absolut förbud med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 37/2022 rd, stycke 20, se även GrUU 20/2017 rd, s. 7—8).

(31) Grundlagsutskottet påpekade vid bedömningen av den proposition som förfallit (GrUU 44/2022 rd, stycke 22) att det i motiveringen till bestämmelsen om rörelsefrihet som en grundläggande fri- och rättighet (RP 309/1993 rd, s. 56/I) hänvisas till att förbudet mot tillbakasändning har härletts bland annat från artikel 3 i Europakonventionen (förbud mot tortyr). Enligt utskottet

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

var det också värt att notera att artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen förbjuder kollektiv utvisning av utlänningar. Också i artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs det om rätten till asyl. Enligt den garanteras rätten till asyl i enlighet med bestämmelserna i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning (1951) och protokollet om flyktingars rättsliga ställning (1967) samt Europeiska unionens grundfördrag. I artikel 19 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs om skydd vid återsändande, utvisning och utlämning. I artikeln förbjuds kollektiva utvisningar. Dessutom får enligt den ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

(32) Enligt grundlagsutskottet är det i detta hänseende viktigt att gränsförfarandet inte hindrar någons rätt att söka internationellt skydd. Såsom det påpekas i propositionen (s. 79) prövas varje ansökan som görs i Finland individuellt, så att det kan säkerställas att ingen återsänds till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Sökanden har fortfarande rätt att bli hörd i asylförfarandet, och vid tillämpningen av gränsförfarandet har sökanden också samma rätt att få bland annat rättshjälp, tolkning och söka ändring i beslut som andra sökande har enligt utlänningslagen (s. 80). I propositionen (s. 47) betonas också att de rättigheter som hänför sig till rättsskyddet, såsom rätten att få sitt ärende behandlat hos en myndighet och rätten att söka ändring, har också samband med det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning (non-refoulement) och förbudet mot kollektiv utvisning. Utskottet betonar vikten av att rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen faktiskt tillgodoses.

(33) Grundlagsutskottet anser således att bestämmelserna, om de tillämpas på behörigt sätt, inte står i strid med förbudet mot tillbakasändning. Såsom det sägs i motiveringen till lagstiftningsordningen i den aktuella propositionen (s. 78) påpekade utskottet vid bedömningen av den proposition som förfallit (GrUU 44/2022 rd, stycke 24) att de myndigheter som tillämpar lagen, med anledning av bestämmelserna om lagbundenhet i 2 § 3 mom. i grundlagen och skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i 22 § i grundlagen, är bundna inte bara av den nationella lagstiftningen utan också av de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland (se även GrUU 37/2022 rd, stycke 26). Utskottet konstaterade särskilt i fråga om förbudet mot tillbakasändning uttryckligen att det absoluta rättsliga villkoret i grundlagsbestämmelsen måste beaktas också vid beslut om utvisning (GrUU 44/2022 rd, stycke 24, se även GrUU 18/2018 rd och GrUU 20/2017 rd).

Begränsning av rörelsefriheten

(34) Enligt 104 b § 1 mom. i lagförslag 1 har sökanden inte rätt att röra sig fritt och välja bostadsort under gränsförfarandet. Under gränsförfarandet är sökanden skyldig att vistas vid gränsen eller i transitzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden, och det säkerställs med hinder att sökanden stannar inom området i fråga. Med området för en förläggning avses förläggningens tomt samt ett område på tomten som är tydligt avskilt. Tomten eller det avskilda området ska vara tillräckligt stort, så att sökandens privatliv kan tryggas och sökanden kan få tillgång till mottagningstjänster. Sökanden ska ges tydlig information om gränserna för området. Till skillnad från den tidigare propositionen som förfallit säkerställs det således med hinder att sökandena stannar kvar på förläggningens område.

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

(35) Grundlagsutskottet bedömde att bestämmelserna i den proposition som förfallit (GrUU 44/2022 rd, stycke 33) begränsade rörelsefriheten, även om den särskilt med beaktande av den längre varaktigheten innehöll vissa drag som de facto närmade sig frihetsberövandet. Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av annat frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

(36) Grundlagsutskottet hänvisade (GrUU 44/2022 rd, stycke 35 och 37) till att det tidigare bedömt ett förslag med bestämmelser om boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn i utlänningslagen (GrUU 48/2016 rd). Utskottet konstaterade då att det enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna med frihetsberövande i bestämmelsen avses ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats. Också en åtgärd som är lindrigare än åtgärden att låsa in en person i ett rum kan i vissa fall betraktas som frihetsberövande som avses i bestämmelsen, om frihetsbegränsningen på grund av sin varaktighet, grad och de förhinder för sociala förhållanden som den medför kan jämföras med de begränsningar som följer av att man placerar en människa i ett låst utrymme (se RP 309/1993 rd, s. 51—52, GrUU 30/2010 rd). Åtminstone ett långvarigt förbud innebär dessutom också ett ingrepp i den frihet som skyddas genom 7 § i grundlagen, det vill säga att en person förbjuds eller förhindras att lämna en noga avgränsad vistelseplats som är fastställd för honom (RP 309/1993 rd, s. 51, GrUU 5/2006 rd, s. 4/II, GrUU 43/2010 rd).

(37) Också artikel 5 i Europakonventionen innehåller bestämmelser om vars och ens rätt till frihet och den anger i vilka fall någon får berövas sin frihet. Frihetsberövande är inget entydigt begrepp och dess förhållande till bestämmelser om mindre inskränkningar i rörelsefriheten enligt fjärde tilläggsprotokollet är i viss mån suddigt och beroende av graden av frihetsberövande (GrUU 44/2022 rd, stycke 36, GrUU 48/2016 rd, GrUU 4/2013 rd).

(38) Grundlagsutskottet har redan tidigare (GrUU 48/2016 rd, s. 3) ansett att skyldigheten att bo på en angiven förläggning utgör en begränsning av rörelsefriheten som bör granskas utifrån de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. När man beaktar skyldigheten att anmäla sig på förläggningen upp till fyra gånger per dygn, kan effekterna av boendeskyldigheten bli så stora att säkringsåtgärden de facto närmar sig frihetsberövande. Utskottet ansåg därför att bestämmelserna måste preciseras.

(39) Grundlagsutskottet bedömde också den förfallna propositionen med avseende på exakthet och noggrann avgränsning (GrUU 44/2022 rd, stycke 37). Förläggningens område var en grund för rörelsefriheten, men detta framgick närmare endast av propositionsmotiven. Utskottet konstaterade att förläggningens område enligt propositionsmotiven vid behov kan inhägnas eller på något annat sätt märkas ut för att säkerställa att det inte uppstår missförstånd om räckvidden av skyldigheten att stanna på området och att sökande inte oavsiktligen avlägsnar sig från området, men att det till skillnad från förvarsenheter ska vara möjligt att avlägsna sig från förläggningens område utan hinder av stängsel eller andra medel som planerats för att hindra att man avlägsnar

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

sig. Utskottet ansåg att avgränsningen av rörelsefriheten till förläggningens område inte kan vara beroende av ett uttalande i motiven. Regleringen behövde preciseras så att den motsvarar motiveringen.

(40) Enligt den aktuella bestämmelsen är sökanden under gränsförfarandet skyldig att vistas vid gränsen eller i transitzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden, och det säkerställs med hjälp av hinder att sökanden stannar inom området i fråga. Enligt propositionen (s. 37) ska avlägsnande från förläggningens område dock inte förhindras genom åtgärder som innebär användning av maktmedel. Det föreslås dock att 121 § 1 mom. i utlänningslagen ändras så att tagande i förvar under gränsförfarandet sannolikt kommer i fråga åtminstone om sökanden utan särskilt tillstånd, som beviljas av vägande personliga skäl, har avlägsnat sig eller försökt avlägsna sig från förläggningens område och på detta sätt bryter mot sin skyldighet enligt 104 b § 1 mom. att stanna på området för den förläggning som anvisats sökanden. Skyldigheten att stanna kvar på förläggningens område är dock inte ovillkorlig, eftersom det i 2 och 3 mom. föreskrivs om vissa undantag. Som längst kan ett gränsförfarande vara i 77 dagar.

(41) Enligt propositionen har de hinder som nämns i bestämmelsen olika syften. Enligt propositionsmotiven (s. 39) ska de exakta gränserna för förläggningens område och det att sökandena håller sig inom området säkerställas antingen genom stängsel eller på något annat tydligt sätt. Syftet med detta är att undvika att sökande oavsiktligen avlägsnar sig från förläggningens område och att områdets räckvidd ska vara exakt angiven. Till denna del uppfyller regleringen utskottets anmärkning om exakthet och noggrann avgränsning i utskottets tidigare utlåtande. Å andra sidan är det fråga om att förhindra att någon avlägsnar sig: sökande förhindras att lämna förläggningens område med hjälp av hinder, såsom stängsel och portar, inte genom användning av maktmedel (s. 85). Skyldigheten att vistas på området för den förläggning som anvisats innebär redan i sig att sökanden inte har rätt att avlägsna sig från området.

(42) Som det framgick tidigare ansåg grundlagsutskottet vid bedömningen av den proposition som förfallit att inskränkningarna i rörelsefriheten måste vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade i lagstiftningen (GrUU 44/2022 rd, stycke 39). Med tanke på karaktären hos den aktuella skyldigheten är det enligt grundlagsutskottet väsentligt att innehållet i den nu föreslagna skyldigheten inklusive de undantag som föreskrivs från den till väsentliga delar motsvarar den bestämmelse som bedömts som en begränsning av rörelsefriheten i den förfallna propositionen, kompletterad på det sätt som grundlagsutskottets ställningstagande till lagstiftningsordningen förutsatte. Också den föreslagna 104 b § måste således bedömas som en begränsning av rörelsefriheten, även om den särskilt med beaktande av dess längre varaktighet innehåller vissa drag som de facto närmar sig frihetsberövande.

(43) Till de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna hör kravet på att grunderna för inskränkningen ska vara godtagbara. En inskränkning ska vara påkallad av ett vägande samhälleligt behov (GrUB 25/1994 rd, s. 5/I). Syftet med propositionen är att formellt ändra utlänningslagen så att ett gränsförfarande enligt EU:s direktiv om asylförfaranden kan införas i Finland. I propositionen (s. 4–5) hänvisas det dock också bland annat till att otillåten sekundär förflyttning i fråga om asylsökande under de senaste åren har varit ett av de största problemen för EU:s gemensamma europeiska asylsystem, vilket har lett till att hela systemets syfte

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

och funktion ifrågasatts. I propositionen hänvisas det också till unionens lagstiftningsprojekt, där det gemensamma gränsförfarandet för asyl och återvändande fortfarande anses vara ett viktigt verktyg i migrationshanteringen för att förhindra otillåtna inresor och otillåtna förflyttningar. EU-domstolen har fäst uppmärksamhet vid att förfarandedirektivet, särskilt artikel 43 om gränsförfarandet, gör det möjligt för medlemsstaterna att införa särskilda förfaranden vid sina gränser för att bedöma om en ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning i situationer där sökandens beteende visar att det är uppenbart att ansökan saknar grund eller utgör missbruk (se mål C-72/22, domskäl 74). Enligt propositionen anses användningen av gränsförfarandet också vara till nytta för asylsystemet generellt, eftersom en bättre hantering av asylansökningar som utgör missbruk och otillåtna asylansökningar vid gränsen skulle gynna en effektiv behandling av verkliga ärenden inne i landet.

(44) Grundlagsutskottet anser därför att det med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna kan påvisas godtagbara grunder för de begränsningar av rörelsefriheten som gäller gränsförfarandet. Grunderna hänför sig till förhindrande av missbruk, effektiv behandling av ogrundade ansökningar och behovet av att effektivisera övervakningen av sekundär förflyttning vid EU:s yttre gränser. Utskottet anser att det sist nämnda också har anknytning till upprätthållandet av den nationella säkerheten. I propositionen (s. 4) hänvisas det till att i synnerhet den irreguljära migrationen i anslutning till Rysslands hybridpåverkan har lett till ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

(45) Med tanke på proportionaliteten i begränsningen av rörelsefriheten är särskilt de omständigheter som nämns i utskottets tidigare utlåtande av betydelse för lagstiftningsordningen i den förfallna propositionen. Enligt 2 mom. i den aktuella bestämmelsen kan Migrationsverket bevilja sökanden tillstånd att tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område på grund av en nära anhörigs allvarliga sjukdom eller begravning eller av något annat vägande personligt skäl. Enligt 3 mom. har sökanden också rätt att avlägsna sig från förläggningens område, om det är nödvändigt för att få tillgång till mottagningstjänster eller för att ordna skolgång för minderåriga. Utskottet har således inget att anmärka på regleringen till denna del.

Barn och andra särskilt utsatta personer

(46) Grundlagsutskottet har i ett tidigare utlåtande påpekat att gränsförfarandet under vissa förutsättningar kan tillämpas också på minderåriga barn som kommer utan sina föräldrar samt att barn under vissa förutsättningar rentav kan tas i förvar (GrUU 44/2022 rd, styckena 42 och 43).

(47) Tagande i förvar utgör frihetsberövande enligt grundlagen, eftersom förvarsenheterna är slutna och det inte är möjligt att lämna deras område (GrUU 44/2022 rd, stycke 43, se även GrUU 20/1998 rds. 4/II). Vid bedömningen av bestämmelser som innebär tagande av barn i förvar ska också de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland beaktas. Enligt artikel 37 i konventionen om barnets rättigheter får frihetsberövande av ett barn endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Även i Europadomstolens praxis har det ansetts vara möjligt att ta barn i förvar som en sistahandsåtgärd, och ibruktagandet av åtgärden förutsätter bland annat att andra alternativ övervägts (t.ex. *Popov v Frankrike*, nr 39472/07 och 39474/07, den 19 januari 2012).

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

(48) Enligt artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av sållningsförfarandet vid EU:s yttre gränser betonat (GrUU 2/2021 rd, stycke 5) att barnets bästa och barnets rättigheter ska tillgodoses fullt ut. I motiveringen till lagstiftningsordningen i den aktuella propositionen (s. 82) granskas de minderårigas rättigheter på behörigt sätt ur denna synvinkel. Dessutom bedöms i propositionen konsekvenserna av den föreslagna regleringen för minderåriga och sökande i utsatt ställning på ett rätt detaljerat sätt genom att uppmärksamhet fästs vid bestämmelser som tryggar barnets bästa (s. 51–54). Utskottet betonar vikten av att man vid tillämpningen av den föreslagna regleringen beaktar barnets bästa fullt ut i enlighet med de internationella människorättsförpliktelserna och genom att den föreslagna regleringen tillämpas på behörigt sätt.

(49) Grundlagsutskottet fäster i likhet med sitt tidigare utlåtande (GrUU 44/2022 rd, stycke 41) särskild uppmärksamhet vid den gällande 96 a § i utlänningslagen. Enligt 96 a § i utlänningslagen ska en sökande som på grund av sin utsatta ställning har eller annars under asylförfarandet konstaterats ha särskilda behov ges stöd för att säkerställa att han eller hon kan utnyttja de rättigheter och uppfylla de förpliktelser som hör till asylförfarandet. Enligt 104 b § 5 mom. i det aktuella lagförslaget tillämpas gränsförfarandet inte om det stöd som avses i 96 a § inte kan ges. Grundlagsutskottet betonar avgränsningens betydelse och betonar vikten av att den tillämpas på behörigt sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 17/2024 rd

Helsingfors 14.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.