

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- chef för gränsbevaknings- och beredskapsenheten, övl Jussi Napola, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Veli-Pekka Hautamäki, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Perttu Wasenius, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jenni Herrala, försvarsministeriet
- jurist Camilla Hägglund-Palmqvist, Ålands landskapsregering
- professor Mikael Hidén
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Juha Raitio
- professor Janne Salminen
- forskardoktor Milka Sormunen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i gränsbevakningslagen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagets förhållande till grundlagen med avseende på följande bestämmelser: jämlikhet enligt 6 §, rätten till liv enligt 7 §, rörelsefrihet enligt 9 §, rätten till arbete och näringsfrihet enligt 18 §, det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa, det allmännas skyldighet enligt 22 § att trygga de mänskliga fri- och rättigheterna samt vissa internationella människorättsförpliktelser.

Lagförslaget kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att det till gränsbevakningslagen fogas en uttrycklig bestämmelse om begränsning av gränsövergångstrafiken. Dessutom kan statsrådet enligt propositionen besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan.

(2) Till gränsbevakningslagen fogas också kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder i gränzonen samt en ny bestämmelse om skyldighet att mot full ersättning kortvarigt överlåta till Gränsbevakningsväsendet sådan egendom som är nödvändig för brådskande enskilda uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet samt att kortvarigt utföra nödvändiga tjänster för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris.

(3) Syftet med propositionen är att stärka gränssäkerheten genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att förbereda sig inför och reagera på störningssituationer under normala förhållanden. Samtidigt förbättras också Gränsbevakningsväsendets beredskap för undantagsförhållanden. Syftet är att göra de ändringar i gränsbevakningslagen som anses vara mest brådskande bland annat med tanke på beredskapen för hybridpåverkan som utnyttjar migration. Den föreslagna regleringen bidrar till att förebygga uppkomsten av en sådan situation.

(4) Gränskontroll, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränstrafiken hör i princip till statens suveränitet. I förarbetena till paragrafen om rörelsefrihet i grundlagen konstateras 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).

(5) Grundlagsutskottet har i ett regelverk snarlikt det som nu granskas 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 har ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller exempelvis instrumentalisering av migration beaktar statens rätt att

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

besluta dels om säkerheten vid de yttre gränserna, dels om vem som har tillträde till statens territorium (GrUU 16/2022 rd, stycke 7, se GrUU 15/2022 rd).

(6) Grundlagsutskottet har betonat 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 människovärdig behandling (GrUU 15/2022 rd, stycke 8). Utskottet anser att dessa krav också kan grunda sig på 1 och 22 § i grundlagen.

(7) När det gäller de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen är förslaget av betydelse 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 §, egendomsskyddet som tryggas i 15 §, näringsfriheten som tryggas i 18 § och rättsskyddet som tryggas i 21 §.

(8) Grundlagsutskottet finner målen med förslaget godtagbara och tungt vägande. Staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden (GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Bakom de föreslagna åtgärderna finns enligt utskottets mening godtagbara intressen som i extrema fall rentav kan återföras på den grundläggande rätten till personlig säkerhet (GrUU 16/2022 rd, stycke 5, se även GrUU 5/1999 rd, s. 2 samt t.ex. GrUU 36/2020 rd, s. 3, GrUU 73/2018 rd, s. 3, 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.

(9) Grundlagsutskottet har vid den nyligen genomförda bedömningen av ändringen av beredskapslagen fäst särskild vikt vid att utskottet har betonat företrädet för lagstiftning för normala förhållanden och för befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 29/2022 rd, stycke 26, se även GrUU 12/2021 rd, stycke 38 och GrUB 9/2020 rd). Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska enligt utskottet i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, inte sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen (GrUU 14/2020 rd, s. 2, GrUU 7/2020 rd, s. 2—3). Enligt utskottet kan undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara nödvändiga endast om de mål som eftersträvas med undantaget inte kan uppnås genom lagstiftning för normala förhållanden inom ramen för de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, antingen med stöd av gällande lagstiftning eller genom ny lagstiftning. Utskottet anser att den valda regleringslösningen är motiverad i förhållande till detta.

(10) Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Bestämmelsen hänvisar både till procedurkrav i samband med en begränsning och till innehållsliga begränsningar (RP 309/1993 rd, s. 81/II). De fri- och rättigheter som folkrättsligt inte omfattas av möjligheten till begränsningar får ett motsvarande skydd också internt med stöd av grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 81/II). Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att när det gäller tillämpningsområdet för tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen kan också internationell rätt och EU-rätt tillåta ett större urval av metoder i situationer som allvarligt och plötsligt hotar statens säkerhet än under normala förhållanden. Enligt internationell sedvanerätt kan en allvarlig och akut nödsituation som riktar sig mot statens väsent-

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

liga intressen motivera en överträdelse av de skyldigheter som annars följer av internationell rätt för att skydda dessa väsentliga intressen. I en sådan situation måste man dock kunna visa att det inte finns något alternativ till de åtgärder som ska vidtas. Nu är en sådan situation inte aktuell. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid detta.

Stängning av ett gränsövergångsställe och begränsning av gränsövergångstrafiken

(11) Det föreslås att bestämmelserna i 16 § 1 mom. i gränsbevakningslagen preciseras så att det utöver en temporära stängning av ett gränsövergångsställe är möjligt att begränsa gränsövergångstrafiken, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan. Begränsningen av gränsövergångstrafiken kan gälla endast ett eller några gränsövergångsställen eller vara en allmän begränsning som gäller all trafik vid de yttre gränserna. Enligt den föreslagna bestämmelsen får gränsövergångstrafiken inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses i bestämmelsen.

(12) Den gällande bestämmelserna i 16 § har kommit till med grundlagsutskottets uttryckliga medverkan (GrUU 19/2005 rd, s. 7/II). Utskottet ansåg då att det med avseende på grundlagsenligheten är nödvändigt att åtgärderna inte får utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd, vilket det nu föreskrivs om i 16 § 3 mom. Bestämmelsen motsvarar till sin betydelse i sak och till sitt väsentliga innehåll den gällande regleringen, och den påverkar inte behandlingsordningen i lagförslaget. Det väsentliga är att statsrådet när det begränsar gränsövergångstrafiken ska säkerställa att finska medborgares rätt att anlända till landet, vars och ens rätt att lämna landet och rätt att få internationellt skydd enligt 3 mom. inte äventyras. Utskottet anser det dock nödvändigt att bestämmelserna förtydligas genom en uttrycklig bestämmelse om skyldigheten att återkalla eller upphäva ett begränsningsbeslut, när begränsningen inte längre är nödvändig för att avvärja det hot som nämns i bestämmelsen.

Koncentrering av ansökan om internationellt skydd

(13) I 16 § 2 mom. i lagförslaget sägs att statsrådet kan besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses ovan.

(14) Också den behörighet att koncentrera som avses i 16 § 2 mom. begränsas enligt förslaget av bestämmelsen i 3 mom., enligt vilken åtgärderna enligt paragrafen inte får utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd.

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

(15) 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 härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

(16) Även om det i bestämmelsen i första meningen 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). I motiveringen till bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisas till att utlänningar med stöd av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Av kravet på bestämmelser i lag kan man 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.

(17) Väsentligt ur ett grundlagsperspektiv har enligt grundlagsutskottet varit aspekter som hänför sig till rättssäkerhet och allmänt taget en behörig behandling, särskilt när det handlar om människor i en särskilt utsatt position (GrUU 16/2022 rd, stycke 16, se även GrUU 34/2016 rd, s. 3—4, GrUU 8/2018 rd, s. 3). Utskottet har särskilt betonat att förpliktelserna i fråga om återsändande 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).

(18) Också Europadomstolen har i sin rättspraxis betonat att sökandens processuella rättigheter ska vara förpliktande. Domstolen har ansett det vara särskilt viktigt med en faktisk möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd så att den blir sakligt anhängig. För att avtalet ska vara effektivt förutsätts att staterna säkerställer att invandrarna har en faktisk och effektiv möjlighet att få tillträde till förfarandena för laglig inresa. Staten har rätt att begränsa utlänningars inresa till lagliga gränsövergångsställen och förhindra olagliga gränspassager, förutsatt att en sådan faktisk och effektiv möjlighet att ansöka om internationellt skydd har tryggats (se Europadomstolens dom, N.D. och N.T. mot Spanien, stora avdelningen 13.2.2020). Europadomstolens rättspraxis gäller dock inte uttryckligen situationer med instrumentalisering.

(19) 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).

(20) Förbudet mot kollektiv utvisning och förbudet mot tillbakasändning hör till de grundläggande och mänskliga rättigheter som ska anses ovillkorliga och okränkbara och som det enligt artikel 15 i Europakonventionen och artikel 4 i MP-konventionen inte är tillåtet att avvika från ens under krig eller andra allmänna nödsituationer. Förbudet mot tillbakasändning är också med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna ett absolut förbud (se även GrUU 20/2017 rd, s. 7—8).

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

(21) I motiveringen till bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56/I) hänvisas till att ett motsvarande förbud mot tillbakasändning har härletts bland annat från artikel 3 i Europakonventionen (förbud mot tortyr). Det är också värt att notera artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen, som förbjuder kollektiv utvisning av utlänningar. 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 och protokollet om flyktingars rättsliga ställning samt Europeiska unionens grundfördrag. I artikel 19 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs för sin del 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.

(22) Genom det lagförslag om att koncentrera behandlingen av ansökningar som nu utvärderas ingriper man inte i sig i de gällande bestämmelserna om erhållande av internationellt skydd eller asylförfarandet, om vilka det föreskrivs i utlänningslagen. Koncentrering av ansökan om internationellt skydd påverkar således inte direkt asylsökandenas rätt att ansöka om internationellt skydd. Enligt grundlagsutskottet är det dock av betydelse att koncentrerings i praktiken kan försämra och försvåra åtminstone vissa personers faktiska möjligheter att ansöka om internationellt skydd.

(23) Grundlagsutskottet har ansett att målen med bestämmelserna om bemötande av instrumentaliserad invandring är godtagbara och tungt vägande (GrUU 16/2022 rd, stycke 5). Utskottet anser att skäl som hänför sig till tryggheten av den allmänna ordningen, den nationella säkerheten och folkhälsan samt förebyggande av instrumentalisering har lagts fram också för de nu föreslagna bestämmelserna om koncentrerings. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att det enligt lagförslaget är möjligt att koncentrera ansökan om internationellt skydd på två alternativa grunder: antingen på grund av ett exceptionellt stort antal invandrare på kort tid eller till följd av instrumentaliserad inresa, om en koncentrerings är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan.

(24) De föreslagna bestämmelserna är således inte bundna enbart till så kallad instrumentaliserad migration eller asylansökan, således hybridpåverkan i form av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i den aktuella propositionen har gjorts en noggrannare utredning och presenterats detaljerade uppskattningar närmast av den grund för koncentrerings som hänför sig till instrumentalisering. Motiveringen till den grund för koncentrerings som gäller förekomst av ett stort antal invandrare i propositionen är å sin sida mycket knapphändig och påfallande allmänt hållen.

(25) I propositionsmotiven (s. 21) motiveras koncentrerings på basis av antalet invandrare delvis också med de resurser som massinvandring kräver. Massinvandring kan enligt motiveringen exempelvis leda till att kapaciteten i mottagningssystemet överskrids eller till att polisens eller Gränsbevakningsväsendets brådskande uppgifter inte sköts eller till att skötseln av uppgifterna fördröjs för mycket på grund av att resurserna förbrukas för att hantera invandringen, vilket i sin tur kan utgöra ett allvarligt hot mot upprätthållandet av den allmänna ordningen. Grundlags-

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

utskottet anser att regleringen bör ändras så att koncentrationen på grund av massinvandring kopplas exempelvis till att massinvandringen är exceptionellt inriktad eller åtminstone till en grundad misstanke om att hybridpåverkan från en främmande stats eller en icke-statlig aktörs sida utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan.

(26) Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det väsentligt att koncentrationen enligt det uttryckliga förbudet i 16 § 3 mom. inte får kränka någons rätt till internationellt skydd. Med tanke på regleringens proportionalitet och begränsningarnas nödvändighet är det av betydelse att ansökan enligt 16 § 2 mom. inte får koncentreras mer än vad som är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Statsrådet har i sitt beslutsfattande, 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, utöver den nationella lagstiftningen också bundit sig till internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Statsrådet ska således säkerställa att det även efter koncentrationen finns en faktisk och effektiv möjlighet att ansöka om internationellt skydd i Finland. Vid prövningen ska det säkerhetspolitiska läget samt tillgängligheten till gränsövergångsställena i praktiken beaktas med beaktande av exempelvis gränsens längd, förhållandena i gränzonen och tillgängligheten till den plats som tar emot ansökningarna.

(27) Grundlagsutskottet betonar att det i statsrådets beslutsfattande är skäl att fästa uppmärksamhet vid koncentrationens konsekvenser i förhållande till särskilt utsatta grupper, såsom barn och personer med funktionsnedsättning som asylsökande (se t.ex. GrUU 16/2022 rd, stycke 17). Utskottet anser att det föreslagna 16 § 2 mom. behöver kompletteras med ett omnämnande om detta.

(28) Grundlagsutskottet fäster slutligen uppmärksamhet vid propositionsmotiven (s. 8), enligt vilka den praxis vid Europadomstolens som det hänvisas till i motiveringen i praktiken innebär att Finland inte under några omständigheter kan vägra att ta emot asylansökningar utan att det strider mot grundlagen, mot EU-rättsakter som är bindande för Finland och mot det förbud mot utvisning som ingår i internationella förpliktelser.

(29) Europadomstolen har i sitt avgörande om förbud mot kollektiv utvisning (N.D. och N.T. mot Spanien, 8675/15 och 8697/15, den 13 februari 2020) ansett att i fråga om de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdet yttre gräns förutsätter ett effektivt tillgodosedande av rättigheterna enligt Europakonventionen att staterna möjliggör lagliga invandringskanaler för dem som anlant till statens gräns. Enligt domstolen inbegriper detta en faktisk och effektiv möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd. I detta fall hade klagandena emellertid använt våld för att försöka ta sig in på Spaniens territorium, det vill säga genom att bryta sig in genom gränsstängslet vid den cirka 13 kilometer långa gränsen mellan Spanien och Marocko. Europadomstolen ansåg i sin dom att Spanien inte hade åsidosatt förbudet mot kollektiv utvisning enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen, när de spanska myndigheterna utan att ta hänsyn till de berörda personernas personliga förhållanden hade avvisat potentiella asylsökande med användning av fysiskt tvång i en situation där de våldsamt och olagligt hade passerat gränsen mellan Spanien och Marocko. Enligt Europadomstolen hade Spanien emellertid också erbjudit människor en faktisk möjlighet till laglig inresa, eftersom det vid gränsen på cirka 13 kilometer mellan Spanien och Marocko hade funnits ett lagligt gränsövergångsställe som faktiskt

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

var tillgängligt. Denna bedömning ändrades inte av att tillträde till den tillgängliga platsen kunde ha varit fysiskt krävande. Domstolen konstaterade inte i ärendet att förbudet mot tillbakasändning enligt artikel 3 i Europakonventionen hade kränkts.

(30) Enligt grundlagsutskottets uppfattning har staten i situationer med instrumentaliserad inresa inget rättsligt hinder för att besluta om antalet gränsövergångsställen eller deras placering. Grundlagsutskottet menar att en kortvarig total gränsstängning i ytterst exceptionella situationer kan vara möjlig, om man genom en sådan tidsmässigt begränsad åtgärd som begränsas endast till det absolut nödvändiga kan säkerställa att inreseförfarandet är ändamålsenligt. Enligt grundlagsutskottets syn ska ovan nämnda omständigheter beaktas i beslutsfattandet och verkställandet av regleringen hos den myndighet som tillämpar den föreslagna regleringen.

Skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster

(31) I 39 a § i gränsbevakningslagen föreslås bestämmelser om rätten för en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad att beordra att privatpersoner, enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar kortvarigt ställer egendom till Gränsbevakningsväsendets förfogande, om det är nödvändigt för utförandet av ett brådskande enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet och situationen inte annars kan hanteras.

(32) Den skyldighet att tillfälligt överlåta egendom som föreslås bli föreskriven innebär en begränsning av det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på begränsningens proportionalitet är väsentligt att det är fråga om en kortvarig begränsning och att Gränsbevakningsväsendet är skyldigt att betala full ersättning för den egendom som tagits i bruk samt att också ersätta skada som orsakats den egendom som tagits i bruk. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att skyldigheten att tillfälligt överlåta egendom har utsträckts till att gälla allt utförande av Gränsbevakningsväsendets brådskande enskilda uppdrag. Utskottet anser att den på detta sätt definierade överlåtelseskyldigheten till sitt syfte blir mycket omfattande, även om den är förenad med ett krav på nödvändighet och ett krav på att situationen inte annars kan hanteras. Förutsättningarna för skyldigheten att överlåta egendom bör med beaktande av att gränsbevakningsväsendets uppgifter är omfattande begränsas till särskilt definierade uppgifter som utförs av Gränsbevakningsväsendet. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(33) På motsvarande grunder som vid tillfällig överlåtelse av egendom kan det enligt förslaget beordras att enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar kortvarigt utför inkvarterings-, transport-, verkstads-, service- och byggtjänster, informations- och kommunikationstekniska tjänster eller andra motsvarande tjänster som behövs för uppdraget för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris. Förslaget innebär begränsningar i näringsfriheten, som tryggas i 18 § i grundlagen, och i förhållande till privatpersoner som är näringsidkare också en begränsning av den personliga frihet som tryggas i 7 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet bör också den tillfälliga skyldigheten att tillhandahålla tjänster begränsas till särskilt definierade uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet. Dessutom ska det föreskrivas mer exakt om den maximala längden på skyldigheten än vad som föreslås. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

Besvärsförbud

(34) Enligt det nya 2 mom. som föreslås bli fogat till 60 § i gränsbevakningslagen får ändring i beslut om byggande av hinder enligt 50 § och om åtgärder enligt 50 a § 1 mom. inte sökas genom besvär. Endast ett beslut om ersättning för åtgärden får överklagas genom besvär. Ett beslut om åtgärder kan verkställas trots att ändring har sökts i ett ersättningsärende.

(35) Byggande av hinder enligt 50 § i lagförslaget och åtgärder enligt 50 a §, såsom byggande av en färdled eller väg, innebär ingripande i egendom med förmögenhetsvärde som tillhör ägaren eller innehavaren av ett enskilt mark- eller vattenområde och därmed en begränsning av det egendomsskydd som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet kan beslut om sådana åtgärder anses gälla individens rättigheter och skyldigheter, varvid 21 § 1 mom. i grundlagen förutsätter rätt att få beslutet behandlat vid en oberoende domstol. I motiveringen till propositionen (s. 31—32) motiveras besvärsförbudet med ett vägande samhälleligt intresse. Utskottet betonar att även om ett vägande samhälleligt intresse som motiverar åtgärder kan motivera själva begränsningens godtagbarhet, motiverar det dock inte i sig i tillräcklig grad avvikelsen från rättskyddet enligt 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att det föreslagna besvärsförbudet är problematiskt med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. och rätten enligt 21 § 1 mom. i grundlagen för var och en att få ett beslut om sina rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol (se även GrUU 51/2006 rd, s. 6). Besvärsförbudet i 60 § 2 mom. i lagförslaget bör strykas. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Beaktande av Ålands ställning

(36) Under beredningen har utlåtande om propositionen inte begärts av Ålands landskapsregering i enlighet med 33 § i självstyrelselagen för Åland. Orsaken till detta är enligt propositionen den brådskande tidsplanen för beredningen av propositionen. Inrikesministeriet har enligt propositionsmotiven hållit ett muntligt diskussionsmöte med Ålands landskapsregering den 3 juni 2022. På mötet presenterades delar av det svenska propositionsutkastet även skriftligt.

(37) Grundlagsutskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att 33 § i självstyrelselagen för Åland ska iakttas och att landskapet även i övrigt ska höras på behörigt sätt vid lagberedningen (se även GrUU 11/2021 rd, stycke 14). Dessutom betonar utskottet, särskilt med beaktande av landskapets lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen och den anknytande behörigheten i förvaltningsärenden, betydelsen av ett nära samarbete mellan riket och landskapet Åland i ärenden som avses i den föreslagna lagen. Utskottet anser också att behovet av en överenskommelseförordning enligt 32 § i självstyrelselagen bör utredas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 39 a och 60 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 37/2022 rd

Helsingfors 22.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna (delvis)
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent (delvis)
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Pihla Keto-Huovinen saml (delvis)
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Markus Lohi cent (delvis)
ersättare Jani Mäkelä saf (delvis)
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 37/2022 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Grundlagsutskottet anför i utlåtandet som sin uppfattning att en kortvarig total gränsstängning i ytterst exceptionella situationer kan vara möjlig, om man genom en sådan tidsmässigt begränsad åtgärd som avgränsas endast till det absolut nödvändiga kan säkerställa att inreseförfarandet är ändamålsenligt. Ställningstagandet avviker från tolkningarna i motiveringen till den aktuella propositionen och i lagförslaget och från den utgångspunkten att den faktiska rätten att ansöka om internationellt skydd måste tryggas. Ett ställningstagande som på detta sätt i betydande grad avviker från den proposition som är föremål för bedömning bör grunda sig på allvarlig prövning och rättsliga motiveringar och källor. I utskottets utlåtande har det dock inte lagts fram tillräckliga grunder för en tolkning som möjliggör en total gränsstängning.

Vi anser att stycke 30 i utskottets utlåtande skulle ha strukits.

Helsingfors 22.6.2022

Anna Kontula vänst
Bella Forsgrén gröna
Outi Alanko-Kahiluoto gröna