

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (RP 53/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Sanna Palo, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- ledande sakkunnig Sanna Montin, inrikesministeriet
- direktör för underrättelsetjänsten, överste Mikko Lehmus, inrikesministeriet
- chef för gränsbevaknings- och beredskapsenheten, överste Jussi Napola, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- avdelningschef Petri Hakkarainen, utrikesministeriet
- enhetschef Krista Oinonen, utrikesministeriet
- justitiekansler Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande professor Maija Dahlberg
- professor Mikael Hidén
- professor Martti Koskeniemi
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Sakari Melander
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Eeva Nykänen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Juha Raitio
- professor emeritus Allan Rosas
- professor Janne Salminen

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

- professor Martin Scheinin
- forskardoktor Milka Sormunen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Jukka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Veli-Pekka Viljanen.

Övrigt

Utskottet har haft tillgång till sakkunnigyttandena i ärende GrUB 10/1998 rd (PeVP 58/2024 vp, § 3).

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla i ett år från ikraftträdandet.

I propositionen ingår ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning. Regeringen anser att propositionen kan behandlas i den ordning som avses i 73 § i grundlagen och att det i ärendet finns tvingande skäl att godkänna propositionen i brådskande grundlagsordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås en lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om de förutsättningar under vilka statsrådets allmänna sammanträde kan besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på ett begränsat område vid riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Behovet att fatta ett sådant beslut ska slås fast i samverkan med republikens president. Beslutet ska kunna fattas för högst en månad åt gången. Lagen avses vara temporär och gälla i ett år från ikraftträdandet.

(2) Efter det att statsrådet fattat ett sådant beslut ska de personer som används för påverkan inom det område som beslutet avser hindras från att resa in i landet. Den som kommit in i landet ska avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot. En inresandes ansökan om internationellt skydd ska emellertid tas emot i vissa undantagsfall. Den föreslagna regleringen begränsar inte mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på andra platser än på det område som statsrådets beslut avser.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

(3) Syftet med propositionen är att effektivt bekämpa sådana påtryckningar riktade mot Finland som sker genom instrumentalisering av migration, stärka gränssäkerheten och förbereda inför de allvarligaste situationerna med instrumentalisering av migration.

(4) Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 37/2022 rd) bedömt regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd). Dess syfte var att stärka gränssäkerheten genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att förbereda sig inför och reagera på störningssituationer under normala förhållanden, förbättra Gränsbevakningsväsendets beredskap inför undantagsförhållanden, göra de ändringar i gränsbevakningslagen som ansågs vara mest brådskande bland annat med tanke på beredskapen för hybridpåverkan som utnyttjar migration. Propositionen avsågs bidra till att förebygga uppkomsten av en sådan situation. Det centrala föremålet för utskottets bedömning var en bestämmelse där det står att statsrådet kan besluta att ansökningar 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.

(5) Grundlagsutskottet ansåg (GrUU 37/2022 rd, stycke 8) att målen med det förslag som då bedömdes var godtagbara och tungt vägande. Enligt utskottet ska staten sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla omständigheter (GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Bakom de föreslagna åtgärderna fanns det enligt utskottet 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, och t.ex. 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, och det inkluderar rätten till personlig säkerhet.

(6) Grundlagsutskottet betonade då (GrUU 37/2022 rd, stycke 4) att gränskontroll, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränstrafiken i princip hör till statens suveränitet. Utskottet hänvisade till att den huvudregel i internationell rätt enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land slås fast i förarbetena till paragrafen om rörelsefrihet i grundlagen (GrUU 37/2022 rd, stycke 4, se även RP 309/1993 rd, s. 56).

(7) Grundlagsutskottet betonade då också 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 garantera en människovärdig behandling. Utskottet anser att dessa krav också kan grunda sig på 1 och 22 § i grundlagen (GrUU 37/2022 rd, stycke 6, och GrUU 15/2022 rd, stycke 8). Enligt utskottet (GrUU 37/2022 rd, stycke 26) var det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna väsentligt att koncentrationen enligt det föreslagna uttryckliga förbudet inte fick kränka någons rätt till internationellt skydd. Utskottet hänvisade också till att statsrådet 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, är bundet inte bara till den nationella lagstiftningen utan också till internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland och att statsrådet således ska säkerställa

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

att det även efter koncentrationen finns en faktisk och effektiv möjlighet att ansöka om internationellt skydd i Finland. Enligt utskottet ska det säkerhetspolitiska läget samt tillgängligheten till gränsövergångsställena i praktiken beaktas vid prövningen enligt den då föreslagna 16 §, och hänsyn ska tas exempelvis till gränsens längd, förhållandena i gränazonen och tillgängligheten till den plats som tar emot ansökningarna.

(8) Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Även om grundlagen inte särskilt ställer krav på innehållet i en sådan lag, ska den enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna motsvara Finlands internationella förpliktelser (RP 309/1993 rd, s. 56/I). Av kravet på bestämmelser i lag kan man enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ”förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet skall regleras så att de sökandes rättsskydd garanteras” (RP 309/1993 rd, s. 56/I). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). För lagar gäller det allmänna kravet att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (GrUU 10/2016 rd, s. 3). Inom dessa ramar har lagstiftaren prövningsrätt (GrUU 20/2024 rd, stycke 4).

(9) I samband med bedömningen av bestämmelserna i gränsbevakningslagen hänvisade grundlagsutskottet (GrUU 37/2022 rd, stycke 5) till att utskottet i fråga om 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. m.fl. mot Belgien, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall). Utskottet konstaterade också att det har ansett det viktigt att man i fråga om 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 44/2022 rd, stycke 4, GrUU 16/2022 rd, stycke 7, och GrUU 15/2022 rd, stycke 8).

(10) Enligt grundlagsutskottets uppfattning (GrUU 37/2022 rd, stycke 30) finns det inte något rättsligt hinder för att staten i situationer med instrumentaliserad inresa beslutar om antalet gränsövergångsställen eller deras placering. Grundlagsutskottet menar att en kortvarig total gränsstängning i ytterst exceptionella situationer kan vara möjlig, om man genom en åtgärd som tidsmässigt avgränsas endast till det absolut nödvändiga kan säkerställa att inreseförfarandet är ändamålsenligt. Utskottet ansåg att den myndighet som tillämpar den föreslagna regleringen ska beakta de ovan nämnda omständigheterna i beslutsfattandet och verkställandet av regleringen.

(11) Grundlagsutskottet fäste i det sammanhanget dock uppmärksamhet (GrUU 37/2022 rd, stycke 10) också 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 i situationer som allvarligt och plötsligt hotar statens säkerhet tillåta ett större urval av metoder än under normala förhållanden. Enligt internationell sedvanerätt kan ett allvarligt och akut nödläge som riktar sig mot statens väsentliga intressen motivera en överträdelse av de skyldigheter som annars följer av internationell rätt för att skydda dessa väsentliga intressen. I en

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

sådan situation måste man dock enligt utskottets dåvarande uppfattning kunna visa att det inte finns något alternativ till de åtgärder som ska vidtas.

(12) Bakgrunden till den nu aktuella propositionen är enligt motiven (s. 4) en grundläggande och långvarig förändring i Finlands säkerhetspolitiska omgivning efter Rysslands angrepp på Ukraina i februari 2022. Därför är säkerhetsläget i Europa och Finlands närområden instabilt och dess förutsägbarhet har försämrats. Enligt propositionen har flera europeiska länder utsatts för hybridpåverkan, bland annat genom instrumentalisering av inresande. Spänningarna i den säkerhetspolitiska miljön har återspeglats i gränssäkerhetssituationen vid Finlands östgräns, och Finland har enligt propositionen sedan hösten 2023 varit föremål för instrumentaliserad migration.

(13) Enligt uppgifter till grundlagsutskottet motsvarar de grundläggande lösningarna i den föreslagna regleringsmodellen syftet med regleringen i den här miljön på ett sätt som svårigen kan uppnås med de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i propositionen. I ljuset av inkommen utredning kan den föreslagna regleringen anses vara nödvändig. Utskottet anser det vara ytterst beklagligt att de alternativa regleringsmodellerna i propositionen har bedömts relativt snävt och på en tämligen allmän nivå.

(14) Grundlagsutskottet anser att den nu aktuella propositionen grundar sig på ett konstitutionellt godtagbart och ytterst vägande syfte att bekämpa en främmande stats påverkan på Finland genom utnyttjande av inresande. För att upprätthålla den nationella säkerheten och trygga Finlands suveränitet är det enligt regeringens proposition (s. 15) nödvändigt att Finland snabbare och effektivare än för närvarande kan försvara sig mot instrumentalisering av inresande och påtryckning från en främmande stat. Utskottet anser att detta gäller i synnerhet i fråga om bestämmelserna om exceptionella situationer i 6 § i den föreslagna lagen.

(15) Tolkningen av konstitutionen och grunderna för tolkningen ska dock enligt grundlagsutskottet också i den nya situationen kopplas till gällande rätt och befintlig rättspraxis (GrUU 2/2024 rd, stycke 8, och GrUU 80/2022 rd, stycke 3, se även GrUU 26/2017 rd, s. 9).

(16) I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning (s. 72—106). I avsnittet granskas lagförslaget med avseende på 1, 6 och 7 §, 9 § 4 mom., 21, 22, 73 och 106 § i grundlagen. Lagförslaget har bedömts i förhållande till de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt till systemet med undantagslagar. Dessutom har lagförslaget granskats i förhållande till Europeiska unionens lagstiftning (bl.a. kodexen om Schengengränserna samt asylprocedurdirektivet) och människorättsförpliktelserna (artiklarna 2, 3, 5, 13 och 15 i Europakonventionen, artikel 33.1 i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning samt artiklarna 4, 6 och 7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 3 i konventionen mot tortyr). Vid bedömningen har regeringen noterat tolkningspraxis. I propositionen redogörs det också ingående för sådana internationella människorättsförpliktelser (2.9) och sådan EU-lagstiftning (2.10) som ska beaktas vid bedömningen. I konsekvensbedömningen ingår ett separat avsnitt om regleringens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna (4.2.4).

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

(17) Regeringen anser att lagförslaget strider mot vissa bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag. Grundlagsutskottet instämmer till denna del i bedömningen i motiven till lagstiftningsordningen och i slutsatsen att lagförslaget därför inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(18) Det främsta problemet har att göra med andra meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilken en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. I grundlagsutskottets betänkande om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 5) slås det fast att en del av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna är formulerade som exakta och ovillkorliga förbud. I det sammanhanget nämns uttryckligen den begränsning av utlämning av utlänningar som föreslogs i 7 § 4 mom. i den dåvarande regeringsformen och som också till sin ordalydelse motsvarar det gällande förbudet mot tillbakasändning. Förbudet mot tillbakasändning är till sin karaktär ett ovillkorligt förbud. Enligt förarbetena till grundlagen är förbudet mot tillbakasändning avsett att täcka alla faktiska situationer där en utlänning på åtgärd av finska myndigheter förflyttas till en annan stat. Bestämmelsen ska betraktas som ett förbud mot att från Finland överföra en person också till en sådan stat där han eller hon riskerar bli överlämnad till en tredje stat och som en följd av detta riskerar till exempel dödsstraff eller tortyr (RP 309/1993 rd, s. 56).

(19) Grundlagsutskottet har särskilt i fråga om förbudet mot tillbakasändning uttryckligen sagt att det absoluta rättsliga villkoret i grundlagsbestämmelsen måste beaktas också vid beslut om utvisning (t.ex. GrUU 44/2022 rd, stycke 6, GrUU 18/2018 rd, GrUU 20/2017 rd och GrUU 37/2002 rd). Grundlagsutskottet har betonat att skyldigheter som gäller tillbakasändning också förutsätter en individuell bedömning av sökandens situation, beaktande av barnets rättigheter och tryggnad av skyddet för familjelivet (GrUU 17/2024 rd, stycke 33, GrUU 44/2022 rd, stycke 24, GrUU 16/2022 rd, GrUU 34/2016 rd, s. 4, och GrUU 8/2018 rd, s. 3). Utskottet anser i likhet med propositionen (s. 105—106) att det är klart att den reglering enligt vilken en persons inresa förhindras och han eller hon utan dröjsmål avlägsnas ur landet med vissa undantag inte i alla situationer ger tillräckligt skydd enligt 9 § 4 mom. i grundlagen mot att en person som försökt komma in i landet därför inte i strid med det absoluta förbudet mot tillbakasändning hamnar i en situation där han eller hon kan hotas av dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet.

(20) Enligt propositionen ska lagförslaget bland annat av detta skäl behandlas som ett avgränsat undantag från grundlagen i enlighet med 73 § i grundlagen. Grundlagsutskottet måste således bedöma om propositionen kan behandlas i den föreslagna ordningen.

Räckvidd för förfarandet för att stifta undantagslagar

(21) Enligt 73 § 1 mom. i grundlagen ska förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen eller om avgränsade undantag från grundlagen i den andra behandlingen med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Förslaget ska då, sedan respektive utskott lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

(22) Ett förslag kan dock enligt paragrafens 2 mom. förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(23) Enligt förarbetena till grundlagsreformen avses med en undantagslag en lag som stiftats i grundlagsordning och som utan att grundlagens ordalydelse ändras i sak innebär ett undantag från grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 125/I). I författningshierarkin jämföras undantagslagarna med vanliga lagar (RP 1/1998 rd, s. 125/II). I förarbetena (s. 164/II) hänvisades det också till att bestämmelsen om företräde i 106 § i grundlagen inte blir tillämplig om lagen har stiftats i grundlagsordning. Med detta avses enligt motiven så kallade undantagslagar. I fråga om undantagslagar är avsikten med att använda grundlagsordning uttryckligen att undanröja konflikten med grundlagen, fastän undantagslagen i materiellt hänseende står i konflikt med grundlagen.

(24) Dessutom föreskrivs det i 23 § i grundlagen om möjligheten att under vissa förutsättningar genom lag eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag införa tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Undantagen ska vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Avsikten är inte att den nu föreslagna lagen ska stiftas med stöd av 23 § i grundlagen, och utskottet anser därför att det inte är nödvändigt att ingående bedöma om förutsättningarna enligt 23 § i grundlagen uppfylls. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid det med tanke på lagstiftningstekniken otillfredsställande faktum att det grundläggande begreppet undantag används i två olika betydelser i grundlagen.

(25) Det faktum att en föreslagen bestämmelse står i strid med en internationell konvention som är bindande för Finland innebär ändå alltid överträdelse av en internationell förpliktelse, oberoende av i vilken lagstiftningsordning förslaget behandlats i Finland (GrUU 12/1982 rd, s. 4/II, se även RP 309/1993 rd, s. 9 och 27—31). Enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten kan en stat inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga underlåtenhet att fullgöra en traktat. Utifrån folkrätten går det alltså inte ens genom en undantagslag att avhjälpa motstridigheten med internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottet har exempelvis ansett det vara klart att lagstiftningsordningen för den temporära försökslag om försöksverksamhet med ungdomsstraff som stiftades som undantagslag ur folkrättens synvinkel inte undanröjde lagförslagets motstridighet med internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter, utan den reglering som avses i propositionen var trots lagstiftningsordningen ”känslig för tillsynsbedömningar utifrån konventionerna om de mänskliga rättigheterna” (GrUU 59/2001 rd, s. 2/II). Detta utgjorde dock inget hinder för att föreskriva om försöksverksamhet med ungdomsstraff genom en temporär undantagslag (GrUU 59/2001 rd, s. 3).

(26) Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa rent nationella lagar som avviker från grundlagen (se även GrUU 29/2022 rd, stycke 34). Inställningen till undantagslagsförfarandet är i princip restriktiv, och området för undantag från grundlagen avgränsas så mycket som möjligt. Eventuella motstridigheter mellan grundlagen och ett lagförslag bör i första hand undanröjas genom ändringar i lagförslaget. Förfarandet med

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

undantagslag kan tillgripas endast i särskilt exceptionella fall och av tvingande skäl, och dessutom ska man även då sträva efter att föreskriva att undantagslagen ska vara temporär (RP 1/1998 rd, s. 125/II, se även t.ex. GrUB 1/1998 rd, s. 21, och GrUU 10/1998 rd, s. 15).

(27) Enligt förarbetena till grundlagsreformen (RP 1/1998 rd, s. 125/II) avser uttrycket ”avgränsade undantag”, som begränsar möjligheten att stifta en undantagslag, i första hand en materiell begränsning av det område som undantaget avser. En undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Uttrycket avser dock inte i sig ange något exakt antal undantagsbestämmelser som kan finnas i ett lagförslag. Kravet på att undantag ska vara avgränsade innebär att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala lösningar i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Om det visar sig nödvändigt att stifta en undantagslag, bör undantaget begränsas till endast det nödvändiga så att det skrivs så avgränsat och snävt som möjligt (se även GrUU 29/2022 rd, stycke 34).

(28) Grundlagsutskottet har understrukt (GrUB 10/1998 rd, s. 21—22) att uttrycket ”avgränsade undantag från grundlagen” enligt motiveringen i första hand avser en materiell begränsning av det område som undantaget avser. Enligt utskottet kan man således genom undantagslagar inte ingripa i de centrala lösningarna i grundlagen, men uttrycket hänvisar å andra sidan inte till antalet bestämmelser som avviker från grundlagen i ett lagförslag. Man bör försöka undvika att stifta nya, rent nationella lagar som innebär undantag från grundlagen (se även GrUU 1 a/1998 rd). Enligt utskottet ska förfarandet med undantagslagstiftning tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl. Utskottet hänvisade också till att undantagslagar redan när grundlagen stiftades främst hade använts i samband med det nationella ikraftsättandet av internationella förpliktelser och att de nationella lagarna på några få undantag när hade harmoniserats med grundlagen. Utskottet ansåg att om undantagslagar i framtiden kommer att användas i nationella sammanhang borde undantagen från grundlagen i första hand ges begränsad giltighetstid, alltså stiftas som temporära.

(29) Grundlagsutskottet noterar att förarbetena till grundlagen inte utesluter någon enskild bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna från möjligheten till avvikelse.

(30) Grundlagsutskottet anser att den nu aktuella undantagslagen inte ingriper i grundlagens centrala lösningar, som enligt förarbetena omfattar till exempel de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Utskottet anser dock att det fortfarande måste bedömas dels om de föreslagna undantagen är avgränsade till vad som är absolut nödvändigt, dels vad det som sägs i propositionen om undantagets avgränsning i förhållande till internationella människorättsförpliktelser och EU-rätten innebär för avgränsningen.

Nödvändigheten av undantag

(31) Grundlagsutskottet har ovan bedömt att de grundläggande lösningarna i regleringsmodellen motsvarar syftet med regleringen i den här miljön på ett sätt som vore svårt att uppnå med de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i propositionen. Grundlagsutskottet anser att propositionen grundar sig på ett konstitutionellt godtagbart och ytterst vägande syfte att bekämpa

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

en främmande stats påverkan på Finland genom utnyttjande av inresande. Detta utgör grunden för bedömningen av om regleringen är nödvändig.

(32) Det bedöms även i andra skeden av förfarandet om regleringen och de befogenheter som ingår i den är nödvändiga. I motiven till lagstiftningsordningen (s. 106) hänvisar man till att det i ärendet finns tvingande skäl att godkänna lagförslaget i brådska grundlagsordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet bör det påskyndade förfarandet enligt 73 § 2 mom. inte användas, om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 4/2018 rd, s. 9, och GrUB 5/2005 rd, s. 5). Detta nödvändighetskrav bedöms senare i det här utlåtandet.

(33) Tröskeln för tillämpning av den föreslagna regleringen är tämligen hög och bunden till nödvändighet. En förutsättning för att statsrådet ska kunna fatta ett beslut om begränsning enligt 3 § är bland annat att begränsningen är nödvändig för att säkerställa Finlands suveränitet eller nationella säkerhet och att andra metoder inte är tillräckliga för att säkerställa Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. En ytterligare processuell förutsättning är att republikens president och statsrådet i samverkan har konstaterat att de förutsättningar som räknas upp i 3 § 1 mom. är uppfyllda.

(34) Grundlagsutskottet anser att 3 § 3 mom. är av särskild betydelse vid bedömningen av avgränsningen till det nödvändiga. Enligt det får mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte begränsas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt för att förhindra att Finlands suveränitet eller nationella säkerhet allvarligt äventyras. Statsrådets allmänna sammanträde ska regelbundet i samarbete med myndigheterna bedöma beslutets innehåll och omfattning utifrån hur läget utvecklas. Beslutet ska upphävas när det inte längre är nödvändigt för det syfte som anges i 1 mom.

(35) Enligt motiveringen till lagförslaget (s. 67) bör det geografiska läget för det gränsövergångsställe eller de gränsövergångsställen som är öppna för ansökan om internationellt skydd beaktas vid bedömningen av beslutets omfattning. Grundlagsutskottet understryker vikten av detta och fäster statsrådets uppmärksamhet vid att regleringen tillämpas på behörigt sätt.

(36) Grundlagsutskottet anser att också bestämmelserna i 5 § är av betydelse. Syftet med dem är enligt motiven (s. 69) att i begränsad utsträckning göra det möjligt att lämna in ansökningar om internationellt skydd i fall där det behövs för fullgörandet av sådana förpliktelser i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

(37) Grundlagsutskottet betonar ur denna synvinkel betydelsen av bestämmelserna i 5 § särskilt med tanke på barnets rättigheter. Grundlagsutskottet har av hävd konstaterat att barnets bästa och rättigheter ska tillgodoses fullt ut (GrUU 25/2024 rd, stycke 14). 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 betonar också vikten av att bestämmelserna tillämpas på behörigt sätt med tanke på barnets bästa och rättigheter.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

Propositionens förhållande till internationella människorättsförpliktelser

(38) Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

(39) I propositionen redogörs det tämligen heltäckande för de utgångspunkter och grunder utifrån vilka lagförslaget i propositionen ska bedömas med avseende på grundlagen, internationella människorättsförpliktelser och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Uppmärksamhet ägnas exempelvis åt barnets rättigheter och skyddet för familjelivet (s. 79), rätten att söka asyl (s. 80), rättssäkerheten (s. 80—83), förbudet mot tillbakasändning (s. 83—86), rätten till liv, personlig frihet och integritet samt dess koppling till förbudet mot tillbakasändning (s. 86—87) och förbudet mot kollektiva utvisningar (s. 87—88). Grundlagsutskottet kan i fråga om beskrivningen av rättigheternas och domstolsavgörandenas innehåll i huvudsak instämma i det som sägs i motiven till lagstiftningsordning. Utskottet noterar dock att det enligt propositionen (s. 100) sammantaget kan konstateras att det råder ett ”spänningsförhållande” mellan lagförslaget och de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland, särskilt i fråga om förbudet mot tillbakasändning, människorättsförpliktelserna i anknytning till asylrätten och rättsskyddskraven i anknytning till förbudet mot tillbakasändning. Utskottet anser att detta ”spänningsförhållande” bör granskas mer ingående än vad som görs i propositionen.

(40) Enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten kan en stat inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat (se N.D. och N.T. mot Spanien, 8675/15 och 8697/15, punkterna 109 och 190). Grundlagsutskottet anser dock att det också utifrån propositionens motivering till lagstiftningsordningen är uppenbart att den föreslagna regleringen kan leda till konflikt åtminstone med förbudet mot tillbakasändning och utvisning i artikel 33 i konventionen om flyktingars ställning samt Europakonventionens artikel 2 om rätten till liv, artikel 3 om förbud mot tortyr, artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel, förbudet mot kollektiva utvisningar i artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till den konventionen, artikel 18 om asylrätt i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 19 om förbud mot kollektiva utvisningar i den stadgan, rätten till liv enligt artikel 6 och förbudet mot tortyr enligt artikel 7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, FN-konventionen om förbud mot tortyr, konventionsbestämmelserna i den europeiska konventionen om förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt konventionerna om särskilda grupper (kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning). En motsvarande bedömning kan göras av lagförslagets förhållande till 2006 års internationella konvention om skydd för alla personer mot påtvingade försvinnanden, som innehåller en uttrycklig bestämmelse om förbud mot tillbakasändning, samt till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet från 2011.

(41) De viktigaste av dessa människorättsförpliktelser är skrivna i absolut form. Till exempel förbudet mot tillbakasändning hör till de absoluta mänskliga rättigheter som under alla förhållanden anses okränkbara och som det enligt artikel 15 i Europakonventionen och artikel 4 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, sådana de framgår av Europadomstolens och FN:s människorättskommittés rättspraxis, inte är tillåtet att avvika från

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

ens under krig eller andra allmänna nödlägen. Den rådande ståndpunkten i internationell rätt är att också internationell sedvanerätt förbjuder tillbakasändning. Förbudet mot tillbakasändning har också ansetts vara oberoende av personens egen verksamhet (se t.ex. A m.fl. mot Förenade kungariket, 3455/05, punkt 126).

(42) Grundlagsutskottet anser att det redan utifrån det som sägs i propositionen är uppenbart att regleringen står i strid med det absoluta förbudet mot tillbakasändning. Alla inresande blir inte föremål för en bedömning av konsekvenserna av att de nekas tillträde till landet eller avlägsnas ur landet innan dessa åtgärder vidtas. Konflikten beror också på att något beslut inte fattas och att besvär inte kan anföras i ärendet. Att inresande enligt lagförslaget hänvisas till en plats där ansökningar tas emot garanterar ännu inte i sig tillgång till en bedömning. Motsvarande anmärkningar kan göras i fråga om det nära anknutna förbudet mot kollektiv utvisning, rätten till individuell prövning och rätten att söka asyl samt till de procedurkrav och rättsmedel som hänförs sig till dessa.

(43) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är regleringen i enlighet med det som sägs ovan inte förenlig med Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter. I rättspraxis om ovannämnda konventionsbestämmelser nämns emellertid inte uttryckligen instrumentaliserad invandring, och någon situation som helt motsvarar den som lagförslaget syftar till att påverka har ännu inte avgjorts av exempelvis Europadomstolen. Utskottet anser dock att tolkningen också i den nya situationen måste kopplas till gällande rätt och befintlig rättspraxis (se även GrUU 2/2024 rd, stycke 8, och GrUU 80/2022 rd, stycke 3, se även GrUU 26/2017 rd, s. 9). Det hör till tillsynsorganen för de internationella människorättskonventionerna att göra auktoritativa och för avtalsstaterna bindande tolkningar, och eventuella förväntade förändringar i tolkningspraxis är inte relevanta i ärendet. Utskottet anser därför att det är klart att den reglering som avses i propositionen lätt kan bli föremål för tillsynsbedömningar utifrån människorättskonventionerna (se även GrUU 59/2001 rd, s. 2/II). Motsvarande synpunkter kan utifrån EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna framföras av EU-domstolen, som är behörig att tolka EU-rätten.

(44) Grundlagsutskottet anser således att det är av betydelse att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att inte bara de grundläggande fri- och rättigheterna utan också de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt artikel 52.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna fastställer Europakonventionen miniminivån för skyddet för de grundläggande rättigheter som stadgan garanterar (se även EU-domstolens dom i mål Tele2 och Watson, punkt 129). På liknande sätt har utskottet i det nu aktuella regleringssammanhanget framhållit att nivån på det grundlagsfästa skyddet för grundläggande fri- och rättigheter kan vara högre än den lägsta nivå som följer av människorättsförpliktelserna (GrUU 43/2016 rd och GrUU 24/2016 rd, s. 2, se även GrUB 4/2018 rd, s. 9, GrUU 59/2017 rd och GrUU 59/2014 rd). Det hänvisas också till de mänskliga rättigheterna i flera andra bestämmelser i grundlagen, och en utgångspunkt för reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 var till denna del att nationellt stärka de internationella människorättskonventionernas ställning. Samtidigt gjordes skyddet enligt systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella människorättskonventionerna enhetligare också innehållsmässigt (RP 309/1993 rd, s. 8—10).

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

(45) Grundlagsutskottet anser dock att det väsentliga är att undantaget från internationella människorättsförpliktelser i den aktuella propositionen är tidsmässigt, regionalt och innehållsmässigt avgränsad och att människorättsförpliktelserna är i kraft fullt ut utanför lagens avgränsade tillämpningsområde. Lagen innehåller bestämmelser som enligt propositionsmotiven (t.ex. s. 69—70 och 96) syftar till att lindra identifierade konflikter med människorättsförpliktelserna. Dessutom syftar de föreslagna bestämmelserna i 5 § till att säkerställa att människorättsförpliktelserna fullgörs också inom lagens geografiska tillämpningsområde. I detta regleringssammanhang anser utskottet därför att det aktuella området för undantagslagen är avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet. Inom det avgränsade tillämpningsområdet för det statsrådsbeslut som avses i 3 § i den föreslagna lagen kommer människorättsförpliktelserna inte att tillämpas fullt ut, utan den nu aktuella undantagslagen blir nationellt tillämplig till de delar som fastställts som undantag i lagstiftningshandlingarna.

(46) Grundlagsutskottet betonar att bestämmelser som innebär ett undantag från grundlagen emellertid också måste vara nödvändiga. Den inresande har inte rätt att söka ändring i ett avlägsnande ur landet som skett med stöd av lagen och enligt motiveringen till lagstiftningsordning (s. 99) inte heller i att ansökan om internationellt skydd inte tagits emot inom det område där lagen tillämpas. Enligt propositionsmotiven (s. 69) ska personen ändå ha möjlighet att anföra klagan över åtgärden i enlighet med förvaltningslagen och därigenom föra ärendet, och särskilt frågan om myndigheten förfarit på ett lagenligt och behörigt sätt, till den myndighet som övervakar verksamheten för närmare behandling i efterhand. Enligt såväl 21 § i grundlagen som internationella människorättsförpliktelser ska beslutsfattande som gäller rättigheter vara förknippat med rätt till effektiva rättsmedel. Exempelvis föreskriver artikel 13 i Europakonventionen att var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning. Bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol finns också i artikel 47 i EU:s stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt utskottets uppfattning kan förvaltningsklagan enligt de allmänna bestämmelserna i 8 a kap. i förvaltningslagen inte anses vara ett effektivt rättsmedel enligt människorättskonventionerna. Propositionen innehåller ingen möjlighet till särskilt föreskrivet klagomålsförfarande eller begäran om omprövning exempelvis utanför Finlands gränser.

(47) Grundlagsutskottet noterar att undantaget från rätten till rättsmedel inte motiveras närmare i propositionen. Det kan därför inte till denna del anses nödvändigt att stifta en undantagslag. Regleringen måste avgränsas till det som är absolut nödvändigt. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet måste ändra regleringen och komplettera rättsskyddet för den som vill resa in i landet med ett explicit rättssäkerhetsförfarande i efterhand för att lagförslaget ska kunna stiftas som ett sådant avgränsat undantag som avses i 73 § i grundlagen. Med beaktande av syftena med regleringen kräver rättsskyddet i ärendet emellertid inte att användningen av rättsmedel skjuter upp verkställigheten. Med beaktande av regleringens exceptionella karaktär avses med rättsskyddsgarantier inte de nuvarande ordinarie besvärsförfarandena.

(48) Grundlagsutskottet anser dock att lagförslaget, även om det kompletteras på detta sätt, fortfarande står i strid med flera människorättsförpliktelser och fortfarande kan innebära ett undantag också från kravet på rättsskydd enligt 21 § i grundlagen. Regleringen gäller dock fortfarande ett avgränsat undantag från människorättsförpliktelserna och innebär alltså inte att

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

förpliktelserna åsidosätts helt. Regleringen innebär därför inte heller något undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet eller något annat ingrepp i de centrala lösningarna i grundlagen. Lagförslaget kan således kompletteras med uttryckliga bestämmelser om rättsskydd och därefter behandlas som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § i grundlagen.

(49) Om rättsstatens suveränitet och den nationella säkerheten är i allvarlig fara, måste enligt grundlagsutskottet också en rättsstat ha rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja faran, även om de nödvändiga motåtgärderna verkar strida mot människorättsförpliktelserna, i det fall att ett visst slag av verksamhet som medför allvarliga risker inte kunde beaktas när förpliktelserna fastställdes eller när staten förband sig till dem. Det väsentliga är att det i en rättsstat ska föreskrivas i lag om befogenheter som enligt en förhandsbedömning kan anses nödvändiga för att avvärja en sådan fara som avses ovan.

(50) Grundlagsutskottet fäster därför ytterligare uppmärksamhet vid att det i förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 125/II) sägs att ett undantag bör begränsas endast till det nödvändiga så att det skrivs så avgränsat och snävt som möjligt (se även GrUU 29/2022 rd, stycke 34). Bestämmelserna om förfarandet i 4 och 5 § är knappa. I propositionens detaljmotivering framförs dock vissa synpunkter som preciserar de bestämmelserna.

(51) I motiven till den föreslagna 4 § (s. 69) sägs det exempelvis att en gränsbevakningsman i regel behöver göra en anteckning om en händelse i Gränsbevakningsväsendets informationssystem i enlighet med den gällande lagstiftningen om behandling av personuppgifter, för att de åtgärder som vidtagits med stöd av den föreslagna lagen ska dokumenteras i tillräcklig omfattning. Dessa anteckningar är enligt motiveringen till nytta när en situation utreds i efterhand, och de stärker rättsskyddet både för den som försökt komma in i landet och för den gränsbevakningsman som utfört åtgärden. Grundlagsutskottet anser att en identifiering av personerna också kunde förbättra systemets funktion.

(52) I motiven till den föreslagna 5 § (s. 70) sägs det att i en situation där en ansökan från ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person tas emot ska man också bedöma behovet av att ta emot ansökningar om internationellt skydd från deras medföljande familjemedlemmar samt från en eventuell assistent till en person med funktionsnedsättning. Vid prövningen av om familjemedlemmars ansökningar ska tas emot ska barnets bästa beaktas.

(53) I motiven (s. 69) redogörs det också närmare för den tillräckliga växelverkan som ingår i den summariska bedömningen, där den inresande har en faktisk möjlighet att lyfta fram omständigheter som är av betydelse för bedömningen, samt gränsbevakningsmannens skyldighet att försäkra sig om att personen i fråga blir tillräckligt förstådd: om gränsbevakningsmannen och den som anlänt till landet inte har ett gemensamt språk, ska gränsbevakningsmannen enligt motiven se till att personen blir förstådd på något annat sätt, till exempel genom telefontolkning eller översättning.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

(54) Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet av konstitutionella skäl måste precisera bestämmelserna i 4 och 5 § exempelvis med de ovan avsedda omständigheter som nämns i motiven.

(55) Grundlagsutskottet anser att lagförslaget bättre uppfyller proportionalitetskravet, om bestämmelserna om exceptionella situationer i 6 § ändras så att det tydligare framgår att de har samband särskilt med den till den nationella suveräniteten hörande gränskontrollen vid terränggränserna och med beslut om gränsövergångsställen.

Regleringens förhållande till EU-rätten

(56) Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 33/2022 rd, stycke 12). 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).

(57) Grundlagsutskottet har redan ovan påpekat att den föreslagna regleringen också strider mot bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Konflikten gäller åtminstone rätten att söka internationellt skydd, förbudet mot tillbakasändning och rätten till ett effektivt rättsmedel. Utskottet bedömer ovan att undantagen från människorättsförpliktelse ändå är avgränsade. Enligt utskottets uppfattning kan den föreslagna regleringen dock vara av relevans också med tanke på flera normer i EU:s sekundärrätt. Frågor som gäller gränskontroll, asyl och invandring hör inom EU till området för delad befogenhet. Enligt artikel 51.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna gäller bestämmelserna i stadgan medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

(58) I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen företrädare 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). I vår nationella lagstiftning finns det enligt grundlagsutskottet inte skäl att gå in för lösningar som strider mot EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12—13, och GrUU 26/2017 rd, s. 42).

(59) I propositionen bedöms förhållandet mellan den föreslagna regleringen och EU-rätten i stor utsträckning utifrån ett nationellt säkerhetsperspektiv. Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Enligt EU-domstolens rättspraxis motsvarar detta ansvar det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen, och det inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom bland annat terrorverksamhet (t.ex. dom 6.10.2020, *La Quadrature du Net m.fl.*, C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkt 135).

(60) Enligt domstolen är betydelsen av målet att skydda nationell säkerhet, tolkad mot bakgrund av artikel 4.2 EU-fördraget, mer omfattande än betydelsen av de övriga målen, bland annat målen att bekämpa brottslighet i allmänhet, även grov brottslighet, och att skydda allmän säkerhet.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

Målet att skydda nationell säkerhet kan således motivera åtgärder som innebär mer långtgående ingrepp i de grundläggande rättigheterna än dem som dessa övriga mål skulle kunna motivera (t.ex. dom 6.10.2020, *La Quadrature du Net m.fl.*, C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkt 136).

(61) Artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ingår i avdelning V om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Artikeln har samband med artikel 4.2 i EU-fördraget. Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska avdelning V inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

(62) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av underrättslagstiftningen (GrUU 35/2018 rd, s. 11, och GrUU 36/2018 rd, s. 11) hänvisat till att det som sägs ovan om den nationella säkerheten enligt utskottets uppfattning likväl inte betyder att den nationella lagstiftaren får obegränsad behörighet. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som motiveras med den nationella säkerheten måste enligt uppgift till utskottet också i EU-rätten tolkas restriktivt. Enligt utskottets uppfattning är räckvidden för unionsrätten och därmed för rättighetsstadgan en EU-rättslig fråga, och medlemsstaterna har alltså inte behörighet att bestämma räckvidden för unionsrätten ens med hänvisning till den nationella säkerheten. Utskottet gjorde därför den bedömningen att en medlemsstat som åberopar den nationella säkerheten måste påvisa att det finns en objektiv grund för detta.

(63) Förvaltningsutskottet bör därför noggrant utreda regleringens förhållande till EU-rätten med beaktande särskilt av det så kallade asylprocedurdirektivet, det så kallade skyddsgrundsdirektivet, det så kallade återvändandedirektivet och den så kallade Dublin III-förordningen samt den så kallade krisförordningen, som snart träder i kraft. Förvaltningsutskottet bör också utreda om det är möjligt att anse att det inte nödvändigtvis finns någon konflikt mellan EU-rätten och den föreslagna lagen, om artikel 4.2 i EU-fördraget eller artikel 72 i EUF-fördraget kan åberopas för att motivera lagen.

(64) Grundlagsutskottet noterar dessutom att EU:s grundläggande fördrag också innehåller en uttrycklig bestämmelse om en situation där antalet inresande plötsligt ökar. Enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget får rådet, om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet ska besluta efter att ha hört Europaparlamentet.

Tjänstemännens rättsliga ställning

(65) I 5 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om undantag från 4 § om förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet. De föreslagna bestämmelserna innebär i praktiken att en gränsbevakningsman ska göra en individuell bedömning av om den som ansöker om skydd är särskilt utsatt. Också den inresande själv har enligt bestämmelserna ett ansvar för att framföra omständigheter som har betydelse för bedömningen. Enligt propositionen (s. 46) behövs det omsorgsfulla anvisningar och utbildning för gränsbevakningsmän för att särskilt utsatta personer ska kunna identifieras.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

(66) Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan verkställigheten av den föreslagna lagen leda till mycket svåra situationer för enskilda gränsbevakningsmän. Enligt 11 § i den gällande gränsbevakningslagen ska en gränsbevakningsman respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när han eller hon utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter.

(67) Grundlagsutskottet påpekade relativt nyligen vid bedömningen av bestämmelser om ett så kallat gränsförfarande (GrUU 17/2024 rd, stycke 33) 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 som gäller utvisning (GrUU 44/2022 rd, stycke 24, se även GrUU 18/2018 rd och GrUU 20/2017 rd). Lagförslaget kunde enligt utskottet behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(68) Grundlagsutskottet anser det vara klart att den nu aktuella lagen, som avses bli stiftad som en undantagslag, med avseende på nationell rätt innebär att förpliktelserna i fråga om mänskliga rättigheter inte ska tillämpas fullt ut inom det avgränsade tillämpningsområdet för det statsrådsbeslut som avses i 3 §, utan den nu aktuella lagen ska tillämpas i gränsbevakningsmännens verksamhet till de delar som anges som undantag i lagstiftningshandlingarna. Enligt utskottets uppfattning innebär iakttagandet av undantagslagen, om riksdagen antar den med grundlagsutskottets medverkan, dock inte i sig att en gränsbevakningsman gör sig skyldig till brott trots att han eller hon inte iakttar de förfaranden som anses grunda sig till exempel på artiklarna i Genèvekonventionen om flyktingar och som står i konflikt med undantagslagen. Straffrättsligt tjänsteansvar skulle i praktiken inte heller ofta komma i fråga till följd av den prövningsrätt som ingår i den föreslagna lagstiftningen eller i annan lagstiftning som lämpar sig för situationen eller å andra sidan till följd av att tillräknandet grundar sig på uppsåt eller vållande. Förvaltningsutskottet bör dock bedöma den föreslagna regleringens förhållande till EU-rätten också ur denna synvinkel.

Brådskandeförklaring

(69) Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är viktigt att ändringar i grundlagstexten behandlas enligt huvudregeln, dvs. i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom. där förslaget förklaras brådskande bör enligt utskottet inte användas, om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (se GrUB 10/2006 rd, s. 6). Förfarandet enligt 73 § 1 mom. i grundlagen möjliggör offentlig debatt om grundlagsändringar inför normala riksdagsval, så att väljarna genom att använda sin rösträtt får delta i förfarandet för att ändra grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 9).

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

(70) Att brådskande förfarande är exceptionellt framhävs i och för sig av det höga kravet på kvalificerad majoritet. Brådskande förfarande kan inte tillämpas om det i riksdagen inte råder en bred samsyn på behovet av och innehållet i grundlagsändringen (GrUB 4/2018 rd, s. 11).

(71) Grundlagsutskottet har tidigare, i samband med bedömningen av en ändring av 10 § 4 mom. i grundlagen, bedömt att det är motiverat att förklara ett ärende brådskande på grund av förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska miljö och de anknyttande osäkerhetsfaktorerna (GrUB 4/2018 rd, s. 10—11). På motsvarande sätt var det motiverat att skyndsamt komplettera beredskapslagen, som stiftades som undantagslag, med bestämmelser om hybridhot på grund av den plötsliga försämringen av den internationella säkerhetspolitiska miljön (GrUU 29/2022 rd, stycke 45).

(72) Regeringen anser att lagförslaget bör behandlas i brådskande grundlagsordning. Med beaktande av den utredning som presenteras i propositionen och annan utredning som grundlagsutskottet fått anser utskottet att det också nu undantagsvis är nödvändigt att förklara ärendet brådskande (se även GrUB 5/2005 rd, s. 5—6) och att det också är fråga om en tvingande situation (se även GrUB 10/2006 rd, s. 6).

(73) Grundlagsutskottet drar slutsatsen att det inte finns något absolut konstitutionellt hinder för att undantagsvis behandla den nu aktuella undantagslagen och preciseringar av den i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar av de avgivna rösterna uppfylls i enlighet med bestämmelsen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget av de orsaker som nämns ovan och som anknyter till dess innehåll inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen, om utskottets konstitutionella anmärkning om behovet av komplettering av bestämmelserna om rättsskydd beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd

Helsingfors 18.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna (delvis)
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Atte Kaleva saml (delvis)
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd (delvis)
medlem Jarmo Lindberg saml
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 (delvis)
ersättare Elisa Gebhard sd (delvis)
ersättare Ville Valkonen saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd **Avvikande mening**

Avvikande mening

Motivering

Grundlagsutskottet ska ge utlåtande om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Det nu aktuella lagförslaget står i uppenbar konflikt med det absoluta förbudet mot tillbakasändning, rätten till liv, förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling, förbudet mot kollektiva utvisningar, rättsskyddet och rätten till ett effektivt rättsmedel samt asylrätten, sådana de är skyddade bland annat i Europakonventionen, konventionen om flyktingars rättsliga ställning, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, FN-konventionen mot tortyr och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt tolkningspraxis i fråga om dessa.

De internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland är en oskiljaktig och fast del av det inhemska systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och Finlands konstitution. Detta är en av de viktigaste grundläggande principerna i Finlands system för grundläggande fri- och rättigheter och i grundlagen och konstitutionen i allmänhet. Förslaget kan därför inte betraktas som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten kan en stat inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga underlåtenhet att fullgöra en traktat. Ett undantagslagsförfarande löser inte konflikten med internationella avtal och det går inte att genom en undantagslag effektivt avvika från de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Förslaget strider också mot människorättsförpliktelser som det inte är tillåtet att avvika från ens under krig eller andra nödlägen.

Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella lagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten. Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslag har ansetts höra till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 10/2024 rd, s. 3, och GrUU 79/2018 rd, s. 3). I den nu aktuella propositionen föreligger en sådan grund. Det väsentliga är att när den nationella lagstiftningen på det sätt som det nu aktuella lagförslaget står i strid med EU-rätten — såsom stadgan om de grundläggande rättigheterna och asylprocedurdirektivet — ska domstolen eller någon annan myndighet i enlighet med principen om EU-rättens företräde tillämpa EU-rätten i stället för den nationella lagstiftningen.

Utöver de oöverstigliga problem som hänför sig till de grundläggande lösningarna i propositionen är detaljerna i lagförslaget förenade med mindre, konstitutionellt betydande problem. Om grundlagsutskottet anser att lagförslaget med ändringar kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen, bör utskottet förutsätta att förvaltningsutskottets utkast till betänkande föreläggs grundlagsutskottet för ny bedömning.

Utlåtande GrUU 26/2024 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Vi anför

att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.

Helsingfors 18.6.2024

Anna Kontula vänst
Fatim Diarra gröna