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
- ordförande Mauri Peltokangas, förvaltningsutskottet
- utskottsråd Minna-Liisa Rinne, förvaltningsutskottet
- utskottsråd Henri Helo, förvaltningsutskottet
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- direktör för underrättelsetjänsten, överste Mikko Lehmus, inrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har tidigare lämnat utlåtande GrUU 26/2024 rd i ärendet.

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Förvaltningsutskottet sänder sitt utkast till betänkande i ärende RP 53/2024 rd till grundlagsutskottet för ett ytterligare utlåtande. Förvaltningsutskottet ber grundlagsutskottet att i sitt utlåtande ta ställning till om förvaltningsutskottets ändringar uppfyller det som grundlagsutskottet i sitt ut-

låtande har förutsatt om uttryckliga bestämmelser om ett rättsskyddsförfarande i efterhand för en inresande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. I den föreslagna lagen anges under vilka förutsättningar 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 i syfte att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Behovet av att fatta ett sådant beslut ska konstateras i samverkan med republikens president. Beslutet ska kunna fattas för högst en månad åt gången. Lagen är temporär och gäller i ett år från ikraftträdandet.

(2) Efter att statsrådet fattat ett sådant beslut som avses ovan hindras de personer som används för påverkan inom det område som beslutet avser 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 lagstiftningen begränsar inte mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på andra platser än på det område som statsrådets beslut avser.

(3) Grundlagsutskottet har lämnat ett utlåtande i ärendet (GrUU 26/2024 rd). Utskottet hänvisade i sitt utlåtande (GrUU 26/2024 rd, stycke 12) till att bakgrunden till den aktuella propositionen är den grundläggande och långvariga förändring som skett i Finlands säkerhetspolitiska omgivning efter Rysslands angrepp på Ukraina i februari 2022. Säkerhetsläget i Europa och Finlands närområden är 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 omgivningen har återspeglats i gränssäkerhetssituationen vid Finlands östgräns, och Finland har enligt propositionen sedan hösten 2023 varit föremål för instrumentaliserad inresa. Enligt grundlagsutskottet motsvarar de grundläggande lösningarna i den föreslagna regleringsmodellen syftet med regleringen i den här omgivningen på ett sätt som är svårt att uppnå med de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i propositionen. I ljuset av inkommen utredning kan den föreslagna regleringen anses vara nödvändig (GrUU 26/2024 rd, stycke 13). Grundlagsutskottet anser att propositionen utifrån det som sagts ovan grundar sig på ett konstitutionellt godtagbart och ytterst vägande syfte att bekämpa en främmande stats påverkan på Finland genom utnyttjande av inresande (GrUU 26/2024 rd, stycke 14).

(4) Om rättsstatens suveränitet och den nationella säkerheten är i allvarlig fara, måste en rättsstat också enligt grundlagsutskottets åsikt (GrUU 26/2024 rd, stycke 49) 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 allvarlig fara inte kunde beaktas när förpliktelserna fastställdes eller när staten förband sig till dem. Det väsentliga enligt utskottet är att det i en rättsstat ska föreskrivas i lag om de befogenheter som enligt en förhandsbedömning kan anses nödvändiga för att avvärja en sådan fara som avses ovan.

(5) Grundlagsutskottet instämde dock (GrUU 26/2024 rd, stycke 17) i propositionens bedömning att lagförslaget strider mot vissa bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag. Grundlagsutskottet instämde till denna del också i bedömningen i propositionsmotiven till lagstiftningsordningen och i slutsatsen att lagförslaget således inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet framhöll (GrUU 26/2024 rd, stycke 42) att det redan utifrån det som sägs i propositionen är uppenbart att regleringen står i strid med det absoluta förbudet mot tillbakasändning. Motsvarande anmärkningar kan göras i fråga om förbudet mot kollektiv utvisning, rätten till individuell prövning och rätten att söka asyl samt till de procedurkrav och rättsmedel som hänför sig till dessa.

(6) Enligt grundlagsutskottets uppfattning (GrUU 26/2024 rd, stycke 43) var den föreslagna regleringen inte förenlig med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna. Med tanke på förutsättningarna för stiftande av en avgränsad undantagslag ansåg utskottet (GrUU 26/2024 rd, stycke 45) dock det som viktigt att det aktuella området för undantagslagen är avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet.

(7) Grundlagsutskottet (GrUU 26/2024 rd, stycke 26) betonade dock att bestämmelser som innebär ett undantag från grundlagen inte bara måste vara begränsade utan också nödvändiga. Utskottet hänvisade till att den inresande inte har 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. Utskottet fäste vikt vid att personen enligt propositionsmotiven (s. 69) ändå ska 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. Utskottet hänvisade till att enligt såväl 21 § i grundlagen som internationella människorättsförpliktelser ska beslutsfattande som gäller rättigheter vara förknippat med rätt till effektiva rättsmedel. Utskottet konstaterade att förvaltningsklagan enligt de allmänna bestämmelserna i 8 a kap. i förvaltningslagen inte kan anses vara ett sådant effektivt rättsmedel som avses i människorättskonventionerna. Enligt utskottet var det av betydelse att propositionen inte innehåller någon möjlighet till särskilt föreskrivet klagomålsförfarande eller begäran om omprövning till exempel utanför Finlands gränser.

(8) Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet (GrUU 26/2024 rd, stycke 46) vid att avvikelsen i fråga om rätten till rättsmedel inte motiveras närmare i propositionen. Således kunde det till denna del enligt utskottet inte anses nödvändigt att stifta en undantagslag. Utskottet konstaterade att regleringen måste avgränsas till det som är absolut nödvändigt. Grundlagsutskottet ansåg 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 dock inte att verkställigheten av användningen av rättsmedel skjuts upp, anser utskottet. Med beaktande av regleringens exceptionella karaktär avses med rättsskyddsgarantier enligt utskottet inte de nuvarande ordinarie besvärsförfarandena.

(9) Enligt grundlagsutskottets ställningstagande till lagstiftningsordningen kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen endast om utskottets konstitutionella an-

märkning om behovet av komplettering av bestämmelserna om rättsskydd beaktas på behörigt sätt.

(10) Av betydelse är att grundlagsutskottet i sitt tidigare utlåtande (GrUU 26/2024 rd, stycke 48) påpekade 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. Enligt utlåtandet utgör detta dock inget hinder för att lagförslaget behandlas som en avgränsad undantagslag i enlighet med 73 § i grundlagen.

(11) Grundlagsutskottet fäster vikt vid att bestämmelsen om företräde i 106 § i grundlagen utifrån vad som konstaterats i förarbetena till grundlagen inte blir tillämplig om lagen stiftats i grundlagsordning. Med detta avses enligt motiven så kallade undantagslagar (RP 1/1998 rd, s. 164/II). När bestämmelsen tolkas betonar utskottet dock vikten av en tolkning som är positiv med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har ansett att detta är av betydelse också vid tolkningen av undantagslagen (se även GrUB 25/1994 rd, s. 7/II).

Bedömning av förslaget om ny prövning

(12) Förvaltningsutskottet föreslår att det i 4 § i lagförslaget tas in en bestämmelse enligt vilken en person som avlägsnas ur landet också ska underrättas om att personen kan kräva ny prövning av avlägsnandet. Enligt utkastet till betänkande (s. 25) föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen kompletteras med ett nytt 5 mom. om rättsmedel för att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning ska bli beaktad.

(13) Enligt förvaltningsutskottets förslag till bestämmelse om ny prövning kan den som avlägsnas ur landet skriftligen hos Gränsbevakningsväsendet kräva ny prövning av avlägsnandet inom 30 dagar från avlägsnandet ur landet. Avlägsnandet verkställs dock trots kravet på ny prövning. Kravet på ny prövning ska behandlas skyndsamt. Den nya prövningen kan göras utan att den berörda personen hörs på grundval av kravet och det skriftliga material som fogats till det. Den som kräver ny prövning kan åberopa nya omständigheter till stöd för sitt yrkande endast om han eller hon av orsaker som är oberoende av honom eller henne de facto inte har kunnat åberopa dem tidigare. Uppgifter om den nya prövningen sänds per post som brev eller som elektroniskt meddelande till den adress som personen uppgett. En ny prövning får inte överklagas genom besvär.

(14) Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan en ny prövning leda till att en person anses uppfylla villkoren i 5 § och att ett normalt asylförfarande enligt utlänningslagen därmed inleds i enlighet med 5 §, varvid också människorättsförpliktelserna inklusive förbudet mot tillbakasändning ska iakttas utan inskränkningar. Enligt propositionsmotiven ska även personer vars ansökan om internationellt skydd tas emot hänvisas eller vid behov transporteras till rätt plats för registrering av asylansökningar. Enligt 5 § 1 mom. i lagförslaget tas en ansökan om internationellt skydd med avvikelse från 4 § emot, om en gränsbevakningsman som har utbildats och getts anvisningar för uppgiften i ett enskilt fall bedömer att det är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person. En ansökan om internationellt skydd kan tas emot också av den som ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan person i en särskilt utsatt ställning under bedömningen faktiskt har konstaterats vara beroende av. En ansökan om internationellt skydd tas enligt 5 § 2 mom. även emot, om personen

har anfört eller det har framkommit omständigheter på basis av vilka det enligt bedömning i ett enskilt fall av en gränsbevakningsman som har utbildats och getts anvisningar för uppgiften är uppenbart att personen löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet i första hand i den stat från vilken personen har anlänt till Finland.

(15) Prövningen av asylansökningar fortsätter i sådana fall i enlighet med utlänningslagens bestämmelser om asylutredning, och sökanden får de mottagningstjänster enligt mottagningslagen som sökanden har rätt till i egenskap av asylsökande (s. 71). Eftersom utövningen av offentlig makt enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska bygga på lag anser utskottet att det är befogat att det också till denna del anges tydligare i lagen att sökanden omfattas av asylförfarandet enligt utlänningslagen. Förvaltningsutskottet bör komplettera bestämmelserna ytterligare.

(16) I utkastet till betänkande (s. 26) hänvisas det också till att det med förhindrande av inresa avses att en person hindras från att komma in på finskt territorium och från att omfattas av Finlands jurisdiktion. Eftersom personen i ett sådant fall ännu inte omfattas av Finlands jurisdiktion utan befinner sig i Ryssland, föreslår förvaltningsutskottet inte att rättsmedlet ska utsträckas till behandling av denna persons ärende.

(17) Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet på detta sätt genom en bestämmelse som är avgränsad till Finlands jurisdiktion har ändrat regleringen och kompletterat rättsskyddet för den som vill resa in i landet genom ett explicit rättssäkerhetsförfarande i efterhand inom ramen för de krav som framförts i det tidigare utlåtandet. Kompletterat på detta sätt kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen som ett avgränsat undantag från grundlagen. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen som helhet betraktad inte uppfyller kraven på ett effektivt rättsskyddsförfarande i 21 § i grundlagen eller i internationella människorättsförpliktelser, vilket särskilt framhävs av det föreslagna besvärsförbudet i 5 mom. Som det framgår ovan konstaterade grundlagsutskottet dock i sitt tidigare utlåtande (GrUU 26/2024 rd, stycke 48) att denna typ av rättsskyddsreglering inte hindrar stiftandet av en undantagslag.

(18) Grundlagsutskottet noterar dock bestämmelsen i det föreslagna 5 mom. enligt vilken den som kräver ny prövning kan åberopa nya omständigheter till stöd för sitt yrkande endast om han eller hon av orsaker som är oberoende av honom eller henne de facto inte har kunnat åberopa dem tidigare. Enligt propositionen (s. 69) är det i situationer som gäller avlägsnande ur landet fråga om en mycket summarisk bedömning. Grundlagsutskottet anser att det inte har motiverats tillräckligt varför den föreslagna begränsningen är nödvändig. Utskottet anser att den myndighet som utför den nya prövningen ska ha tillgång till all tillgänglig information och myndigheten ska själv bedöma vilken information som kan anses vara betydelsefull med tanke på avgörandet. Förvaltningsutskottet bör komplettera bestämmelsen. Utskottet betonar dock också att procedurbestämmelserna inte får förhindra att målen för regleringen nås och möjliggöra hybridpåverkan från Ryssland.

(19) Detta är av särskild betydelse också vid bedömningen av om förvaltningsutskottets förslag till besvärsförbud i regleringen är godtagbart. Grundlagsutskottet har fått en utredning om hybrid-

hot också till denna del. Regleringen får inte möjliggöra en överbelastning av rättsväsendet genom hybridpåverkan.

(20) Enligt motiveringen i utkastet till betänkande (s. 26) innebär den föreslagna regleringen i 5 mom., jämförd med 2 § i lagförslaget, att endast bestämmelserna i det nya 5 mom. tillämpas på den nya prövningen. På behandlingen av ärendet tillämpas således inte till exempel bestämmelserna om förfaranden i utlänningslagen, förvaltningslagen eller lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Det är alltså enligt motiveringen fråga om ett separat rättsmedel i efterhand i anslutning till den föreslagna undantagslagen.

(21) I 5 § i förvaltningslagen föreskrivs att om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de iakttas i stället. Grundlagsutskottet anser att det inte är korrekt att avvika från bestämmelserna i förvaltningslagen enbart med stöd av propositionsmotiv ens i fråga om en undantagslag. Förvaltningsutskottet bör komplettera den reglering som tillämpas på ny prövning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Helsingfors 5.7.2024

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 Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Jani Mäkelä saf.

Utlåtande GrUU 29/2024 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.

Avvikande mening

Motivering

Trots vissa förslag till tekniska korrigeringar bygger grundlagsutskottets utlåtande på en ohållbar tolkning av förhållandet mellan människorättskonventionerna, EU-rätten och den nationella lagstiftningen, på det sätt som beskrivs i den avvikande meningen till utskottets tidigare utlåtande (GrUU 26/2024 rd): 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.

Eftersom förvaltningsutskottets utkast till betänkande är ett svar på grundlagsutskottets tidigare utlåtande, går det inte att på ett ändamålsenligt sätt behandla förvaltningsutskottets begäran om utlåtande separat från den helhet som nämns ovan. Grundlagsutskottet bör utreda frågan i den omfattning som krävs för att det ska fullgöra den kontrolluppgift som avses i 74 § i grundlagen. På grund av de problem som beskrivs ovan och i ljuset av de sakkunnigyttranden som lämnats till grundlagsutskottet hade det varit befogat att grundlagsutskottet i sitt utlåtande hade granskat utkastet till betänkande och propositionen som en helhet i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Även om grundlagsutskottet i sin bedömning utgår från förvaltningsutskottets begäran om utlåtande, kvarstår i fråga om rättsskydd och effektiva rättsmedel flera problem som gäller människorättsförpliktelserna. I stället för en oberoende myndighet riktas begäran om ny prövning till den myndighet som fattat beslutet, och detta förhindrar inte att personen avvisas (eventuellt i strid med förbudet mot tillbakasändning). Personen ges ingen möjlighet att bli hörd i samband med behandlingen av ärendet och det föreslås också att en ny prövning inte får överklagas genom besvär. Förfarandet uppfyller exempelvis inte kraven i artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång eller artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel. Det kan inte heller anses vara obetydligt att det i lagen inte krävs sådana motiveringar för ett beslut om ny prövning som möjliggör ens någon slags tillsyn.

En del av problemen med den reglering som förvaltningsutskottet föreslår kan ha uppstått av misstag, såsom att personkretsen som det avsedda rättsskyddsmedlet berör i förvaltningsutskottets förslag skiljer sig från det som grundlagsutskottet förutsätter. Grundlagsutskottet talar i sitt utlåtande om ”dem som vill resa in i landet”, medan samma begrepp i propositionen hänvisar till dem som har hindrats inresa eller som avlägsnas ur landet. Förvaltningsutskottets förslag omfattar endast de senare av dessa och uppfyller till dessa delar inte grundlagsutskottets villkor. Skillnaden är av betydelse med avseende på tillgodoseendet av rättsskyddet och flera av de sakkunniga som utskottet hört har också påpekat detta.

Lagprojektets trovärdighet som helhet försvagas av att man i förarbetena inte på allvar har strävat efter att lösa det uppenbara problem som det medför att nationell lagstiftning på grund av EU-rät-

tens företräde inte kan tillämpas i motstridiga situationer (som i sig är obestridliga). Detta återspeglas också i fråga om det nämnda rättsskyddsmedlet, åtminstone när det gäller det besvärsförbud som fogats till det. Trots besvärsförbudet blir ett besvär med stöd av artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna anhängigt även vid en nationell domstol.

Avvikande mening

Vi föreslår

> *att lagförslaget i den form som föreslås i utkastet till betänkande inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.*

Helsingfors 5.7.2024

Anna Kontula vänst
Fatim Diarra gröna