

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 103/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mira Turpeinen, justitieministeriet
- ledande expert Kukka Krüger, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Sanna Montin, inrikesministeriet
- professor Janne Salminen
- professor Martin Scheinin
- forskardoktor Milka Sormunen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 7 § om rätt till liv, 9 § om rörelsefrihet, 21 § om rättsskydd och 22 § om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses samt vissa grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Dessutom granskas lagförslaget med avseende på konventionen om barnets rättigheter och vissa andra internationella förpliktelser som gäller mänskliga rättigheter.

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

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) Syftet med den föreslagna lagen är att förbättra möjligheterna att hantera migration som redan riktas till finskt territorium, när antalet inresande är exceptionellt stort under en kort period eller inresan sker till följd av en främmande stats påverkan. Det avses ske genom att i lagstiftningen ta in ett gränsförfarande enligt EU:s asylprocedurdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, nedan även förfarandedirektivet). Gränsförfarandet är ett asylförfarande där vissa ansökningar om internationellt skydd kan prövas medan sökandena under tiden för förfarandet befinner sig vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa.

(2) Enligt förslaget ska statsrådet kunna besluta om införande av ett gränsförfarande i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan. Ändringarna berör såväl bestämmelserna om asylförfarande som bestämmelserna om säkringsåtgärder. Enligt förslaget ska det dessutom bli möjligt att föra asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring.

(3) De situationer som kan utgöra grund för att införa gränsförfarande är enligt propositionsmotiven (s. 5) samma situationer som avses i 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen. Momentet gäller koncentreringsav asylansökningar, och ändring tillkom nyligen med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 37/2022 rd). Det då aktuella lagförslaget om koncentreringsav ansökningar inkräktade dock inte på de gällande bestämmelserna om erhållande av internationellt skydd eller asylförfarandet, om vilket det föreskrivs i utlänningslagen, som det nu föreslås ändringar i (se GrUU 37/2022 rd, stycke 22).

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

(5) Grundlagsutskottet hänvisade då (GrUU 37/2022 rd, stycke 5) till att det i ett snarlikt regelverk fäst uppmärksamhet vid Europadomstolens rättspraxis, enligt vilken en stat enligt en etablerad princip inom folkrätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i landet. (t.ex. M.N. med flera mot Belgien, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall). Utskottet konstaterade också att det har ansetts viktigt att man vid åtgärder som gäller exempelvis instrumentaliseringsav migration beaktar statens rätt att 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).

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

(6) Nu granskas ett lagförslag som hör till området för EU-rätten. Gränsförfarandet grundar sig på förfarandedirektivet, där det föreskrivs om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja och återkalla flyktingstatus. Medlemsstaterna får dock införa eller behålla förmånligare bestämmelser om förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med direktivet. Bestämmelserna i förfarandedirektivet förpliktar inte heller medlemsstaterna att införa gränsförfarande, utan endast möjliggör det. I propositionsmotiven (s. 10) redogörs det för att Finland inte tidigare har ansett det nödvändigt att införa gränsförfarandet, eftersom det inte har ansetts tillföra något mervärde vid behandlingen av asylansökningar.

(7) Inom Europeiska unionen behandlas ett ändrat förslag till en så kallad procedurförordning (Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU), som i egenskap av förordning är direkt tillämplig rätt. Bakgrunden till förslaget är kommissionens meddelande från 2020 om en reform av migrations- och asylnpolitikerna. Grundlagsutskottet har nyligen bedömt flera författningsförslag om dessa frågor (GrUU 15/2021 rd och GrUU 2/2021 rd). Enligt utskottet har förslagen till bestämmelser om gränsförfarandet varit av betydelse framför allt med avseende på bestämmelserna om personlig frihet och rörelsefrihet i grundlagen, stadgan om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen (GrUU 15/2021 rd, stycke 7, se även GrUU 48/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

(8) När det gäller de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen är det nu aktuella 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 § och rättsskyddet som tryggas i 21 §.

(9) Enligt artikel 51.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna gäller bestämmelserna i stadgan medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Grundlagsutskottet menar att det finns bestämmelser i grundrättighetsstadgan som är viktiga med hänsyn till det som nu föreslås. Hit hör åtminstone bestämmelserna om rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), rätten till asyl (artikel 18), förbudet mot avlägsnande och förbudet mot kollektiva utvisningar (artikel 19), förbudet mot diskriminering (artikel 21), barnets rättigheter (artikel 24) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47).

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

(11) Grundlagsutskottet har sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd). Det ingår dock inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma nationell genomförandelagstiftning med avseende på den materiella EU-

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

rätten (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, GrUU 31/2017 rd). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(12) Grundlagsutskottet anser att det är beklagligt att det i den aktuella propositionen inte systematiskt redogörs för det nationella handlingsutrymme och utnyttjande av det som EU-rätten eventuellt tillåter, trots att införandet av gränsförfarandet innebär begränsningar i flera grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid detta.

(13) Enligt propositionsmotiven (s. 45) är syftet med att koncentrera ansökan om internationellt skydd enligt 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen inte att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan, utan att förbättra dels möjligheterna att hantera migration som redan riktar sig till finskt territorium, dels smidigheten i asylförfarandet. Tidigare i propositionsmotiven (s. 10) motiveras regleringen dock allmänt med synpunkter som hänför sig till den nationella säkerheten, den allmänna ordningen och folkhälsan. Också enligt uppgifter från statsrådet kan propositionens syften anses ha samband med samma förändringar i Finlands säkerhetspolitiska omgivning som målen i propositionen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd). Grundlagsutskottet anser att det är klart att hanteringen av inresa och ett korrekt asylförfarande inverkar på motsvarande grunder som utskottet ansåg vara godtagbara och vägande vid bedömningen av gränsbevakningslagen (se GrUU 37/2022 rd, stycke 8). Grundlagsutskottet anser således att också syftena med det nu aktuella förslaget är godtagbara och tungt vägande. Det är dock beklagligt, menar utskottet, att det av propositionen inte tydligt framgår vilka mål och syften som eftersträvas med propositionen. Denna oklarhet försvårar den konstitutionella bedömningen av propositionen.

(14) Staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden (GrUU 37/2022 rd, stycke 8, GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Bakom de föreslagna åtgärderna finns enligt utskottets mening godtagbara intressen som i extrema fall rentav kan återföras också på den grundläggande rätten till personlig säkerhet (GrUU 37/2022 rd, stycke 8, GrUU 16/2022 rd, stycke 5, se även GrUU 5/1999 rd, s. 2, se även 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, inklusive rätten till personlig säkerhet.

(15) Grundlagsutskottet betonade i samband med bedömningen av ändringen av gränsbevakningslagen (GrUU 37/2022 rd, stycke 6) att åtgärder som reglerar inresa ska vidtas i enlighet med de internationella förpliktelserna, och de ska respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga en människovärdig behandling (GrUU 15/2022 rd, stycke 8). Utskottet anser att dessa krav också kan grunda sig på 1 och 22 § i grundlagen (GrUU 37/2022 rd, stycke 6).

(16) 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

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

(17) Även om det i 9 § 4 mom. i grundlagen inte särskilt ställs några innehållsmässiga krav på lagstiftningen i fråga, ska den enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna naturligtvis motsvara Finlands internationella förpliktelser (RP 309/1993 rd, s. 56/I). Grundlagsutskottet konstaterade i sin bedömning av regleringen i gränsbevakningslagen (GrUU 37/2022 rd, stycke 16) att det i motiveringen till bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna också hänvisas till att utlänningar med stöd av människorättskonventionerna ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Utskottet konstaterade också att man av kravet på bestämmelser i lag kan härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycke i behandlingen av en utlänning, dels också ett krav på att grunder och beslutsprocesser som gäller inresa och uppehåll i Finland ska tillgodose de sökandes rättsskydd.

(18) Grundlagsutskottet hänvisade vid bedömningen av regleringen i gränsbevakningslagen också till sin tidigare praxis (GrUU 37/2022 rd, stycke 17), enligt vilken aspekter som hänför sig till rättssäkerhet och allmänt taget en behörig behandling, särskilt när det handlar om människor i en särskilt utsatt position, har varit väsentliga ur ett grundlagsperspektiv (GrUU 16/2022 rd, stycke 16, se även GrUU 34/2016 rd, s. 3—4, GrUU 8/2018 rd, s. 3). Utskottet hänvisade särskilt (GrUU 37/2022 rd, stycke 17) till att det betonade 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, och GrUU 8/2018 rd, s. 3).

(19) Också Europadomstolen har i sin rättspraxis betonat att sökandens processuella rättigheter ska vara förpliktande och tryggas även under undantagsförhållanden. 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). Grundlagsutskottet bedömde i samband med regleringen i gränsbevakningslagen att sådana krav också kan riktas mot beslut av den myndighet som tillämpar bestämmelserna (GrUU 37/2022 rd, stycke 18).

(20) Grundlagsutskottet bedömde i samband med regleringen av gränsbevakningslagen (GrUU 37/2022 rd, stycke 22) att en koncentrerings av ansökan om internationellt skydd inte direkt påverkar den asylsökandes rätt att söka internationellt skydd, eftersom lagförslaget om koncentrerings av behandlingen av ansökningar i sig inte ingriper i de gällande bestämmelserna om erhållande av internationellt skydd eller asyلفörfarandet, om vilka det föreskrivs i den utlänningslag som nu föreslås bli ändrad. Enligt utskottet var det dock av betydelse att koncentrerings i praktiken kan försämra och försvåra åtminstone vissa personers faktiska möjligheter att ansöka om internationellt skydd.

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

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

(22) I motiveringen till bestämmelsen om rörelsefrihet som en grundläggande fri- och rättighet (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 (1951) och protokollet om flyktingars rättsliga ställning (1967) samt Europeiska unionens grundfördrag. I artikel 19 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs om skydd vid återsändande, utvisning och utlämning. I artikeln förbjuds kollektiva utvisningar. Dessutom får enligt den ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

(23) I propositionsmotiven (s. 50) betonas att gränsförfarandet inte hindrar någons rätt att söka internationellt skydd. Varje ansökan som görs i Finland prövas individuellt, så att det kan säkerställas att ingen återsänds till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Ett gränsförfarande kan tillämpas endast om grunderna för ansökan tyder på att ansökan kan avvisas eller behandlas i ett påskyndat förfarande. Enligt förslaget ska tillämpningen av gränsförfarandet avslutas, om det inte längre finns förutsättningar för att fortsätta förfarandet till exempel på grund av att det vid prövningen av ansökan har framkommit grunder för erhållande av internationellt skydd.

(24) Grundlagsutskottet anser således att bestämmelserna, om de tillämpas på behörigt sätt, inte står i strid med förbudet mot tillbakasändning. Utskottet påpekar dock 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 också GrUU 37/2022 rd, stycke 26). Utskottet har särskilt i fråga om förbudet mot tillbakasändning uttryckligen konstaterat att det absoluta rättsliga villkoret i grundlagsbestämmelsen måste beaktas också vid beslut om utvisning (se GrUU 18/2018 rd och GrUU 20/2017 rd).

Förutsättningar för tillämpning av gränsförfarandet

(25) Enligt 104 a § 1 mom. i lagförslaget kan statsrådet i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan fatta be-

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

slut om införande av ett gränsförfarande. De föreslagna förutsättningarna för införande av gränsförfarande i bestämmelsen är sinsemellan alternativa.

(26) Grundlagsutskottet noterar att de föreslagna motiveringarna och deras inbördes förhållande i sig är de samma som anfördes i samband med den nämnda tidigare ändringen av gränsbevakningslagen. Där sägs det 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.

(27) Grundlagsutskottet fäster med avseende på EU-rätten uppmärksamhet vid att det i förfarandedirektivets bestämmelser om gränsförfarande endast nämns ankomster som omfattar ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som lämnar ansökningar om internationellt skydd vid gränsen eller i en transitzon (se artikel 43.3). Den nu föreslagna grunden för att införa ett gränsförfarande vid inresa under påverkan av en främmande stat, alltså vid så kallad instrumentalisering, nämns inte i direktivets bestämmelser om gränsförfarande. EU bereder i och för sig en reform av lagstiftningen om migrations- och asylpolitiken, som bland annat innehåller förslag till författningar för att möta instrumentaliserad migration (se GrUU 15/2022 rd och GrUU 6/2022 rd).

(28) Enligt grundlagsutskottets uppfattning ställer artikel 43 i förfarandedirektivet dock inga särskilda begränsningar eller kvalifikationer på medlemsstaternas möjligheter att besluta om införande av gränsförfarande. I bestämmelserna om grunderna för införande av gränsförfarande föreslås strängare villkor än i direktivet. Grundlagsutskottets konstitutionella uppgifter omfattar dock inte bedömning av den nationella genomförandelagstiftningen utifrån de förutsättningar som fastställts i EU:s materiella rättspraxis med avseende på den primära lagstiftningen. Eftersom man i finsk lagstiftning inte bör sträva efter lösningar som står i strid med EU-rätten, bör förvaltningsutskottet noggrant försäkra sig om att bestämmelserna om förutsättningarna för gränsförfarande är förenliga med EU-rätten.

(29) Grundlagsutskottet ansåg vid sin bedömning av gränsbevakningslagens bestämmelser om bemötande av instrumentaliserad migration att målen är godtagbara och tungt vägande (GrUU 37/2022 rd, stycke 23, se även GrUU 16/2022 rd, stycke 5). Utskottet ansåg att regleringen bör kompletteras så att koncentrationen på grund av massinvandring kopplas exempelvis till att massinvandringen är exceptionellt inriktad eller åtminstone till en grundad misstanke om hybridpåverkan från en främmande stats eller en icke-statlig aktörs sida för att avvärja ett allvarligt hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan (GrUU 37/2022 rd, stycke 25).

(30) Då föreslogs det också att det i gränsbevakningslagen ska föreskrivas om ett nödvändighetskrav. Koncentrering av ansökan skulle enligt förslaget vara möjligt endast 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. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 5/I) hör till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna kravet att inskränkningar ska vara nödvän-

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

diga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Eftersom också den nu föreslagna regleringen bland annat innebär inskränkning av rörelsefriheten på det sätt som visas nedan, finns det anledning att komplettera regleringen med en bestämmelse enligt vilken det ska vara nödvändigt att införa ett gränsförfarande för att uppnå syftet.

Inskränkning av rörelsefriheten

(31) Enligt 104 a § 4 mom. i lagförslaget har sökanden inte rätt att röra sig fritt och välja bostadsort under gränsförfarandet. Under gränsförfarandet är sökanden skyldig att vistas vid gränsen eller i transitzzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden. Sökanden har alltså inte rätt att lämna detta område. Förläggningens föreståndare kan dock efter att ha hört Migrationsverket bevilja sökanden tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område.

(32) I propositionen (s. 53—54) bedöms det att det i den föreslagna 104 a § inte är fråga om frihetsberövande, eftersom sökanden inte särskilt hindras att avlägsna sig från förläggningens område och sökanden på olika grunder har möjlighet att avlägsna sig från förläggningen. Att olovligt avlägsna sig från området kan dock med stöd av den föreslagna 121 § i utlänningslagen leda till att sökanden tas i förvar. Enligt motiveringen (s. 48) kan tagande i förvar anses sannolikt under gränsförfarandet, om sökanden försummar sin skyldighet att stanna på den förläggningens område som anvisats honom eller henne.

(33) Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt grundlagens 7 § 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas och får ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av annat frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet skall tryggas genom lag. Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningslag som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att välja bostadsort där.

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

(35) Också artikel 5 i Europakonventionen innehåller bestämmelser om vars och ens rätt till frihet och den anger i vilka fall någon får berövas sin frihet. Frihetsberövande är inget entydigt be-

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

grepp och dess förhållande till bestämmelser om mindre inskränkningar i rörelsefriheten enligt fjärde tilläggsprotokollet är i viss mån suddigt och beroende av graden av frihetsberövande (GrUU 48/2016 rd, GrUU 4/2013 rd).

(36) Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 48/2016 rd, s. 3) ansett att skyldigheten att bo på en angiven förläggning utgör en begränsning av rörelsefriheten som bör granskas utifrån de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. När man beaktar skyldigheten att anmäla sig på förläggningen upp till fyra gånger per dygn, kan effekterna av boendeskyldigheten bli så stora att säkringsåtgärden de facto närmar sig frihetsberövande. Utskottet ansåg därför att bestämmelserna måste preciseras. Utskottet anser att också den föreslagna skyldigheten enligt 104 a § att vistas vid gränsen eller i transitzonen eller på en förläggning som anvisats honom eller henne i närheten av dessa primärt ska bedömas som en begränsning av rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen, även om den särskilt med beaktande av dess längre varaktighet innehåller vissa drag som de facto närmar sig frihetsberövandet. Regleringen måste också nu preciseras till vissa delar.

(37) Med förläggningens område avses enligt propositionsmotiven (s. 45) den tomt där förläggningen finns. Enligt propositionsmotiven (s. 26) kan förläggningens område vid behov inhägnas eller på något annat sätt märkas ut för att säkerställa att det inte uppstår missförstånd om räckvidden av skyldigheten att stanna på området och att sökande inte oavsiktligen avlägsnar sig från området. Till skillnad från förvarsenheter ska det vara möjligt att avlägsna sig från förläggningens område utan hinder av stängsel eller andra medel som planerats för att hindra att man avlägsnar sig. Grundlagsutskottet anser att avgränsningen av rörelsefriheten till förläggningens område inte kan vara beroende av ett uttalande i motiven. Regleringen bör preciseras så att den motsvarar motiveringen.

(38) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid bestämmelserna i 104 § 4 mom. om tillstånd för sökanden att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område. Enligt motiveringen till den föreslagna bestämmelsen avser vägande skäl till exempel att en nära anhörig är allvarligt sjuk eller att man deltar i en nära anhörigs begravning. Dessutom redogörs det i motiveringen för situationer där sökanden inte behöver ansöka om tillstånd för att avlägsna sig från förläggningens område. Enligt motiveringen är det fråga om orsaker som hänför sig till erhållande av mottagningstjänster, såsom att sökanden tryggas möjlighet att skaffa nödvändiga förnödenheter. Likaså ska barnets rätt till skolgång enligt motiven tryggas genom att barnet vid behov tillåts avlägsna sig från förläggningen.

(39) Grundlagsutskottet anser att undantagen från begränsningarna i rörelsefriheten är av betydelse med tanke på proportionaliteten. De föreslagna och i motiveringen beskrivna undantagen kan enligt utskottet anses motiverade. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste dock vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade (GrUB 25/1994 rd, s. 5/I). Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen måste bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter dessutom utfärdas genom lag. Utskottet anser att 104 a § 4 mom. måste preciseras så att villkoren för beviljande av det tillstånd som avses i momentet och de övriga undantag som nämns i motiven framgår exaktare än vad som nu föreslås. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Preciseringsen kan göras exempelvis genom att i en förteckning föreskriva om de undantag som nämns i motiveringen och om förutsättningarna för

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

beviljande av tillstånd. Förteckningen kan kompletteras till exempel med ett omnämnande av något annat vägande personligt skäl.

(40) Grundlagsutskottet noterar att det förblir oklart om ett tillståndsbeslut enligt 104 a § 4 mom. kan överklagas. I 190 § i utlänningslagen räknas särskilt upp de myndigheter vars beslut kan överklagas med stöd av den lagen. I paragrafen nämns inte att ändring kan sökas i förläggningsens beslut. Således verkar det som om avsikten är att tillståndsbeslutet inte ska kunna överklagas. Denna fråga behandlas dock inte i propositionsmotiven utifrån 21 § i grundlagen. Regleringen bör förtydligas. Om avsikten är att ett beslut inte ska vara överklagbart, kan sådana begränsningar i rätten att söka ändring som är tillåtliga med tanke på grundlagen skrivas in i lagen i form av specifika förbud mot överklagande, för vilka det läggs fram godtagbara grunder (GrUU 20/2005 rd, s. 7/II). Utskottet har dock ansett det nödvändigt att inskränkningarna i rätten att överklaga motiveras fullt ut i propositioner till riksdagen (se GrUU 10/2012 rd, s. 7).

Barn och andra särskilt utsatta personer

(41) Enligt 96 a § i utlänningslagen ska en sökande som på grund av sin utsatta ställning har eller annars under asylförfarandet konstaterats ha särskilda behov ges stöd för att säkerställa att han eller hon kan utnyttja de rättigheter och uppfylla de förpliktelser som hör till asylförfarandet. Enligt 104 a § 3 mom. i lagförslaget tillämpas gränsförfarandet inte om det stöd som avses i 96 a § inte kan ges. Grundlagsutskottet betonar avgränsningens betydelse och betonar vikten av att den tillämpas på behörigt sätt.

(42) Grundlagsutskottet noterar dock att gränsförfarandet enligt 104 § 2 mom. i lagförslaget under vissa förutsättningar kan tillämpas också på minderåriga barn som kommer utan sina föräldrar. När det gäller minderåriga sökande utan vårdnadshavare ska gränsförfarandet tillämpas om sökanden kan anses komma från ett säkert ursprungsland. Då kan ansökan prövas vid ett påskynat förfarande. Särskild uppmärksamhet ska enligt den föreslagna bestämmelsen fästas vid att barnets bästa tillgodoses i enlighet med 6 § i utlänningslagen.

(43) Enligt 121 § i lagförslaget får en person tas i förvar, om han eller hon bryter mot skyldigheten att stanna på förläggningsens område. Tagande i förvar utgör frihetsberövande enligt grundlagen, eftersom förvarsenheterna är slutna och det inte är möjligt att lämna deras område (GrUU 20/1998 rd, s. 5/I). Vid bedömningen av bestämmelser som innebär tagande av barn i förvar ska också de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland beaktas. I Europadomstolens praxis har det ansetts vara möjligt att ta barn i förvar först som en sistahandsåtgärd, och ibruktagandet av åtgärden förutsätter bland annat att andra alternativ övervägts (t.ex. *Popov v Frankrike*, nr 39472/07 och 39474/07, den 19 januari 2012).

(44) Enligt en allmän kommentar från FN:s kommitté för barnets rättigheter om medlemsstaternas skyldigheter i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländerna när det gäller barnens mänskliga rättigheter i samband med internationell migration¹ bör barn aldrig placeras i för-

¹ Gemensam allmän kommentar nr 23 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, punkt 5—13.

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

var av skäl som rör deras egen eller deras föräldrars migrationsstatus. Kommittén anser att möjligheten att som en sista utväg internera barn, som kan vara tillämplig i andra sammanhang, till exempel inom rättskipning för unga lagöverträdare, inte är tillämplig i immigrationsförfaranden, eftersom det skulle strida mot principen om barnets bästa och barnets rätt till utveckling. I en allmän kommentar om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprunget² betonas de skyldigheter som konventionens förbud mot diskriminering (artikel 2) och barnets bästa (artikel 3) samt rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) ställer på konventionsstaterna till den del det är fråga om ensamkommande barn. I den allmänna kommentaren betonas dessutom att förbudet mot tillbakasändning och massutvisning ska iakttas fullt ut och att barnets situation ska bedömas individuellt (stycke 26—28).

(45) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av sållningsförfarandet vid EU:s yttre gränser betonat (GrUU 2/2021 rd, stycke 5) att barnets bästa och rättigheter ska tillgodoses fullt ut. Utskottet hänvisade på samma sätt som när gränsbevakningslagen ändrades (GrUU 37/2022 rd, stycke 17) till 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, och GrUU 8/2018 rd, s. 3). Förvaltningsutskottet bör i fråga om gränsförfarandet granska tillämpningen av gränsförfarandet på barn och regleringsalternativen för tagande i förvar särskilt i fråga om barn som anländer utan vårdnadshavare. Förvaltningsutskottet bör också granska om de föreslagna bestämmelserna om tagande i förvar är förenliga med bestämmelserna om barn i artikel 25 i förfarandedirektivet.

(46) I 97 a § 6 mom. i lagförslaget föreskrivs det om asylsamtal genom videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring där Migrationsverket och sökanden har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra. Tidigare har ett asylsamtal via distansförbindelser krävt samtycke av sökanden, men nu föreslås det att sättet att genomföra asylsamtalen ska avgöras av Migrationsverket. Ändringen gäller inte bara gränsförfaranden utan rent allmänt asylförfaranden.

(47) Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 43) ska Migrationsverket när det överväger på vilket sätt asylsamtalen ska föras beakta bland annat sökandens hälsotillstånd, utsatta ställning eller andra personliga orsaker som talar för att parterna i asylsamtalen ska vara i samma lokal under samtalet. Särskilt när asylsamtal med minderåriga ordnas ska barnets bästa beaktas. Grundlagsutskottet anser att de omständigheter som nämns i motiveringen, i synnerhet beaktandet av barnets bästa, ska regleras i lag i de nu aktuella bestämmelserna om grunderna för förfarandet. Lagförslagens 97 § 6 mom. bör preciseras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 104 a § 4 mom. beaktas på behörigt sätt.

² Allmän kommentar nr 6 (2005) om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, CRC/GC/2005/6.

Utlåtande GrUU 44/2022 rd

Helsingfors 4.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
ersättare Wille Rydman wr
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.