

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 143/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jutta Gras, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Emma Rimmanen, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning. Enligt regeringens uppfattning kan lagarna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

Utlåtande GrUU 64/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen. Ändringarna handlar inte bara om ändringar i den nationella bedömningen, utan också om att komplettera genomförandet av återvändandedirektivet och mottagningsdirektivet.

(2) Det föreslås att det till utlänningslagen fogas två nya grunder för tagande i förvar som syftar till att säkerställa den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom föreslås det att begreppet risk för avvikande som redan finns i lagen preciseras och i samband med detta att förutsättningarna för tagande i förvar fastställs och maximitiden för hållande i förvar ändras till 18 månader i enlighet med återvändandedirektivet. I fråga om tagande i förvar föreslås också nya bestämmelser genom vilka man under exceptionella förhållanden bättre kan förbereda sig på ett större antal personer som ska återsändas än normalt.

(3) Det föreslås att det till lagen fogas en möjlighet att meddela en tredjelandsmedborgare ett tidsbestämt inreseförbud för högst femton år. Dessutom ändras lagen så att det går att meddela ett inreseförbud som är i kraft tills vidare utan kravet att ett straff ska ha utdömts, om utlänningen anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Till lagen fogas dessutom nya bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som befinner sig utanför Finland.

(4) Genom de föreslagna ändringarna eftersträvar man för det första att effektivisera tagandet i förvar av personer för att avlägsna dem som olagligen vistas i Finland och för det andra att bättre trygga allmän ordning och säkerhet och den nationella säkerheten i samhället. Samtidigt får myndigheterna bättre möjligheter att förhindra och bekämpa olaglig invandring och vistelse i landet.

(5) De föreslagna bestämmelserna är relevanta med avseende på framför allt 7 § 3 mom. och 9 § 4 mom. i grundlagen. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av annat frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

(6) Utlänningslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2004 rd). Grundlagsutskottet hänvisade då till att det i 9 § 4 mom. i grundlagen anges att rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. Utgångspunkten i den bestämmelsen i grundlagen är "den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land". 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/

Utlåtande GrUU 64/2024 rd

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" (GrUU 309/1993 rd, s. 56/I). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. 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). Lagstiftaren har prövningsrätt inom dessa ramar.

(7) Tagande i förvar utgör frihetsberövande enligt grundlagen, eftersom förvarsenheterna är slutna och det inte är möjligt att lämna deras område (GrUU 44/2022 rd, stycke 43, se även GrUU 20/1998 rds. 4/II). Enligt artikel 37 b i konventionen om barnets rättigheter får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. När ett barn anhålls, berövas sin frihet på annat sätt eller häktas ska det ske i enlighet med lag, och dessa åtgärder får användas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av utlänningslagens bestämmelser om tagande av barn i förvar ansett det vara viktigt att barnets bästa ska tillgodoses primärt i alla ärenden och situationer som gäller barn (GrUU 45/2014 rd, s. 2/II).

Förutsättningar för tagande i förvar

(8) Det föreslås att allmän ordning och säkerhet fogas till 121 § 1 mom. 6 punkten i utlänningslagen som en grund för tagande i förvar. Syftet med bestämmelsen är enligt propositionsmotiven (s. 80) att ge myndigheterna bättre möjligheter att agera exempelvis i situationer där man vet att det som asylsökande till Finland anländer personer som är farliga för samhället eller andra människor, men som inte nödvändigtvis i snäv bemärkelse uppfyller kriterierna för äventyrande av den nationella säkerheten enligt den gällande lagstiftningen. Förslagen grundar sig på artikel 8.3 e i mottagningsdirektivet.

(9) Grundlagsutskottet har i samband med behandlingen av den proposition (RP 172/2014 rd) som ledde till stiftandet av 121 § 1 mom. 6 punkten i den gällande utlänningslagen också uttryckligen bedömt den gällande bestämmelsen (GrUU 45/2014 rd, s. 2—3). Utskottet konstaterade då att bestämmelsen om förutsättningarna för tagande i förvar är relevant framför allt med avseende på skyddet för den personliga friheten och integriteten i 7 § samt regleringen om jämlikhet och förbud mot diskriminering i 6 § i grundlagen. Tagande i förvar enligt utlänningslagen ska betraktas som frihetsberövande som avses i 7 § 3 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 51 och GrUU 20/1998 rd). Kravet på att rättigheterna för den som berövats sin frihet ska tryggas genom lag täcker även rättigheterna för utlänningar som tagits i förvar (GrUU 54/2001 rd). Enligt utskottet var den då föreslagna 6 punkten inte oproblematiserad med avseende på kravet på precision (GrUU 45/2014 rd, s. 3 I). I helhetsbedömningen lyfte utskottet fram att det i fråga om frihetsberövande av denna typ i princip vore motiverat att stödja sig på mekanismer enligt polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagen (GrUU 45/2014 rd, s. 3/I).

(10) I den nu aktuella propositionen är det med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna i extrema fall fråga om skydd av rätten till personlig trygghet enligt 7 § i

Utlåtande GrUU 64/2024 rd

grundlagen. Ett starkt intresse av detta slag har enligt grundlagsutskottet i allmänhet ansetts utgöra en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se GrUU 67/2010 rd, s. 2, GrUU 5/1999 rd, s. 2).

(11) Grundlagsutskottet anser att de hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som avses i den aktuella propositionen utgör godtagbara grunder för frihetsberövande och även tillgodoser ett tungt vägande samhälleligt behov. Utskottet anser dock att den reglering som nu föreslås bli fogad till 121 § 1 mom. 6 punkten är tämligen vag. Förvaltningsutskottet bör överväga möjligheterna att precisera regleringen, även med beaktande av att bestämmelsen tillämpas under tjänsteansvar och utifrån individuell prövning. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om ändring av utlänningslagen (GrUU 20/2024 rd) betonat vikten av att beakta EU-domstolens avgörandepraxis vid bedömningen från fall till fall av när det med hänsyn till en utlännings personliga förhållanden och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att utlännings utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten. Utskottet understryker vikten av det som sägs ovan.

Domstolsbehandling i nödsituationer

(12) I 123 b § i utlänningslagen föreslås bestämmelser om möjligheten att i nödsituationer avvika från bestämmelserna om placering av en utlännings som tagits i förvar och domstolsbehandling. De föreslagna bestämmelserna bygger på artikel 18 i återvändandedirektivet, enligt vilken en medlemsstat i nödsituationer får avvika från vissa bestämmelser i direktivet. Tillämpning av paragrafen kräver beslut av inrikesministeriet om ibruktagande av paragrafen och att kommissionen informeras om att exceptionella åtgärder tillgrips. En exceptionell situation kan enligt propositionsmotiven (s. 85) uppstå om det plötsligt anländer ett stort antal olagliga invandrare, varvid också antalet utlännings som ska sändas tillbaka ökar snabbt. Det skulle innebära en oväntat stor belastning för förvarsheternas lokaler eller personalen vid administrativa och rättsliga myndigheter. Uppskattningen av vad som är ett exceptionellt stort antal personer som ska sändas tillbaka ska göras i förhållande till förvarskapaciteten vid tidpunkten i fråga.

(13) Enligt 123 b § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget är det under sådana exceptionella förhållanden möjligt att avvika från handläggningstiderna enligt 124 § 2 mom. Enligt det föreslagna 123 b § 2 mom. ska tingsrätten i nödsituationer ta upp ett ärende som gäller tagande i förvar till behandling senast sju dygn efter tagandet i förvar, när ett sådant ärende normalt enligt 124 § 2 mom. ska tas upp till behandling utan dröjsmål och senast inom fyra dygn efter tagandet i förvar. Ett ärende som gäller tagande i förvar av ett barn som saknar vårdnadshavare ska enligt det föreslagna 123 b § 2 mom. tas upp till behandling senast två dygn efter det att barnet togs i förvar, medan det normala förfarandet enligt 124 § 2 mom. är att ärendet ska tas upp till behandling utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan.

(14) De föreslagna bestämmelserna medger att man genom beslut av inrikesministeriet i de tämligen allmänt hållna situationer som beskrivs ovan avviker från de lagstadgade kraven på handläggningstider så att handläggningstiderna blir dubbelt eller nästa dubbelt så långa. Enligt

Utlåtande GrUU 64/2024 rd

grundlagsutskottet ger de föreslagna bestämmelserna ministeriet förhållandevis bred prövningsrätt när det gäller att bedöma i vilka situationer det rör sig om en nödsituation som avviker från normala förhållanden. De föreslagna bestämmelserna medför också en synnerligen betydande förändring i individens rättsskydd i sådana situationer. Grundlagsutskottet fäster vikt vid att utskottet också vid bedömningen av befogenheterna under undantagsförhållanden har betonat företrädet för lagstiftning för normala förhållanden och för befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 29/2022 rd, stycke 26, se även GrUU 12/2021 rd, stycke 38 och GrUB 9/2020 rd).

(15) Enligt 67 § i grundlagen avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Således har det allmänna sammanträdet befogenhet fortsättningsvis en viss om än flexibel och generell förankring i grundlagen. Denna förankring bör alltid beaktas när det mer detaljerat i lag bestäms om grunderna för befogenheterna (RP 1/1998 rd, s. 118/I).

(16) Grundlagsutskottet har med beaktande av nämnda förankring bland annat bedömt förslaget om ministeriets befogenheter i skyndsamt förfarande i regeringens proposition med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (GrUU 64/2016 rd, s. 5). Grundlagsutskottet ansåg då att grundlagen inte medger att man genom vanlig lag föreskriver om undantag från befogenhetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna i grundlagens 67 §. Att lämna eller begära internationellt bistånd enligt den lag som då föreslogs var enligt grundlagsutskottets mening till stor del vittsyftande och principiellt viktiga ärenden och beslutsfattandet i dem kunde på grund av grundlagens 67 § inte anförtros ett ministerium. Utskottet ansåg att en begränsning av ministeriets befogenheter var ett villkor för att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(17) I förarbetena till grundlagen redogörs också i fråga om bemyndigandet att utfärda förordning enligt 80 § i grundlagen för motsvarande förankring i grundlagen som i fråga om 67 § i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 132/II). Enligt grundlagsutskottets praxis kan ministerierna bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av teknisk natur och frågor som har ringa samhälls- eller politisk betydelse (GrUU 27/2004 rd, s. 3/II).

(18) I 123 b § i den nu aktuella propositionen föreslås det att man på basis av ett beslut av inrikesministeriet om ibruktagande av paragrafen i en nödsituation kan avvika från bestämmelserna om placering av en utlänning som tagits i förvar och domstolsbehandling. Förslaget om att beslut i ärendet fattas på ministerienivå beror på att det är fråga om en operativ situation som kräver brådskande beslut, anges det i specialmotiveringen till bestämmelsen (RP s. 85).

(19) Grundlagsutskottet fäster dock vikt vid att bestämmelsen gör det möjligt att avvika från de bestämmelser om handläggningstider i utlänningslagen som normalt iakttas och som är av betydelse för individens rättsskydd. Det kan därför inte enbart anses vara fråga om en operativ situation. Till denna del är möjligheten till undantag enligt utskottet ett vittsyftande och principiellt viktigt ärende och beslut i ärendet kan på grund av 67 § i grundlagen inte anförtros ministeriet. Bestämmelserna måste ändras så att det föreskrivs att beslut i ärendet fattas av

Utlåtande GrUU 64/2024 rd

statsrådets allmänna sammanträde. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Uppehållsrätt

(20) Det föreslås att 40 § 3 mom. i utlänningslagen ändras. Enligt det föreslagna 3 mom. får en utlänningsansökan om uppehållstillstånd lagligen vistas i landet i enlighet med 1 mom., lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan i fråga.

(21) Det förblir i viss mån oklart om en utlänningsvistelse kan anses vara olaglig också om utlänningsansökan om uppehållstillstånd har godkänts. Eftersom detta enligt grundlagsutskottets uppfattning dock inte är syftet med den föreslagna regleringen, bör förvaltningsutskottet överväga att precisera regleringen och i synnerhet dess förhållande till 40 § 1 mom. i utlänningslagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkning till 123 b § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 20.12.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisjärja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Ville Skinnari sd
medlem Paula Werning sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.