Utlåtande GrUU 24/2016 rd– RP 32/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 32/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överdirektör Sami Manninen, justitieministeriet
- regeringsråd Merja Muilu, justitieministeriet
- projektdirektör Petri Saukko, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- förvaltningsråd, juris doktor Matti Pellonpää, högsta förvaltningsdomstolen
- resultatenhetschef Tirsa Forssell, Migrationsverket
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- verksamhetsledare Elina Castrén, Flyktingrådgivningen rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande professor Suvianna Hakalehto
- professor Leena Halila.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras. Dessutom ändras lagen om utlänningsregistret, lagen om förvaltningsdomstolarna, lagen om högsta förvaltningsdomstolen, rättshjälpslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms den föreslagna regleringen mot skyddet för personuppgifter enligt 10 § och rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bedömningens konstitutionella utgångspunkter och propositionens målsättningar

Regeringen föreslår att besvärstiden ska bli förkortad i fråga om besvär som gäller erhållande av internationellt skydd och anförs hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen (190 § 3 mom. och 196 § 3 mom. i lagförslag 1). Dessutom ska rättshjälpen till utlänningar begränsas genom att det föreskriv att offentligt rättsbiträdes närvaro vid asylsamtal ingår i rättshjälpen endast om det är nödvändigt av särskilt vägande skäl (9 § 2 mom. i lagförslag 1).

Förslagen om att förkorta besvärstiden och begränsa rättshjälpen är relevanta med avseende på regleringen om rättssäkerhet i 21 § i grundlagen. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Av 21 § 1 mom. i grundlagen följer kravet att beslut om asyl måste kunna gå att behandla vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (GrUU 16/2000 rd). I garantierna för en rättvis rättegång som uttryckligen nämns i 21 § 2 mom. i grundlagen ingår rätten att söka ändring. Dessutom ingår enligt grundlagsutskottets praxis rätten att få rättshjälp i garantierna för en rättvis rättegång (se GrUU 58/2002 rd).

Grundlagsutskottet påpekar som inledning till bedömningen att det i sig är klart att förslagen försvagar de asylsökandes rättssäkerhet. Utskottet anser det uppenbart att nivån på det grundlagsfästa skyddet för grundläggande rättigheter kan vara högre än den lägsta nivå som följer av människorättsförpliktelserna (se t.ex. GrUU 59/2014 rd). Särskilt 1 mom. i grundlagens 21 § ställer längre gående krav på individens rättigheter att få beslut om individuella rättigheter och skyldigheter behandlade av ett oavhängigt rättskipningsorgan än motsvarande människorättsbestämmelser (se t.ex. GrUU 12/1997 rd). Människorättskonventionernas karaktär av definition på miniminivån för internationella rättigheter innebär att människorättskonventionens innehåll inte kan användas som motivering för försämring av det bättre skydd som internationell lagstiftning ger individens rättigheter. Enligt artikel 53 i Europakonventionen får ingenting i konventionen tolkas som en begränsning av eller en avvikelse från någon av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som kan vara skyddade i de höga fördragsslutande parternas lagar eller i någon annan konvention till vilken de är parter.

De konstitutionella frågor som ska avgöras vid det förhandenvarande bedömningstillfället anknyter till att bestämmelserna i 21 § i grundlagen inte utgör ett hinder för att genom lag föreskriva om undantag från i grundlagen tryggade rättigheter förutsatt att undantagen inte förändrar den aktuella rättskyddsgarantins ställning som huvudregel (se t.ex. GrUU 33/2012 rd).

Förslaget om att ta upp ärenden som gäller utlänningar som tagits i förvar på nytt i tingsrätten (128 § i lagförslag 1) anknyter till 7 § 3 mom. i grundlagen enligt vilket ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. I propositionen ingår också ett förslag om domstolarnas rätt att få upplysningar, som är relevant med avseende på skyddet för personuppgifter enligt 10 § i grundlagen.

Bakgrunden är att Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen för närvarande är ovanligt hårt belastade med besvärsärenden om internationellt skydd. Den beräknade ökningen av mängden besvär skulle förlänga handläggningstiderna mångfaldigt om det inte anställs mer personal och görs ändringar i lagstiftningen. Att besvärshandläggningen förlängs är problematiskt med avseende på de sökandes rättssäkerhet. Under 2015 och under första halvåret av 2016 gjordes i Finland cirka 35 000 ansökningar om internationellt skydd. År 2015 kom nästan tio gånger så många asylsökande till Finland som året innan. Förändringarna i mängden asylsökande och bestämmelserna om förfaranden i utlänningsärenden har också relevans för statsfinanserna.

Besvärstid och rättvis rättegång

Enligt 3 mom. som föreslås bli fogat till 190 § i utlänningslagen (nedan också förslaget till utlänningslag) förkortas besvärstiden i ärenden som gäller internationellt skydd till 21 dagar. Besvär och ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen över beslut av förvaltningsdomstolen bör i sin tur enligt 196 § 3 mom. i förslaget till utlänningslag göras inom 14 dagar i stället för som nu 30 dagar. Sådana besvär ska behandlas skyndsamt (193 § 1 mom. och 196 § 5 mom.).

Förslaget måste granskas med avseende på 21 § i grundlagen, artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, artikel 2 i protokoll nr 7 till Europakonventionen och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Garantier för en rättvis rättegång, som offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, ska enligt dess 2 mom. tryggas genom lag. Den grundlagsbestämmelsen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång under förutsättningen att undantagen i fråga inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättighet till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78, och GrUU 59/2014 rd, s. 2—3 och GrUU 4/2010 rd, s. 3).

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Att fastställa en tillräcklig tid för sökande av ändring hör till de garantier för rättvis rättegång som enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas i lag. En tillräcklig tid för sökande av ändring är också ett

villkor för att var och en har möjlighet att genomföra rätten enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av reformer i förvaltningsprocessen och omställningar i förvaltningens system för rättssäkerhet betonat det förvaltningsrättsliga systemet för sökande av ändring som en helhet (se t.ex. GrUU 32/2012 rd). Utskottet har fäst särskild uppmärksamhet vid behovet att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Dessutom har utskottet inskärpt att tillämpningen av systemet i alla ärendekategorier bör bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan de kortare tidsfristerna försvåra genomförandet av en effektiv rätt att söka ändring om besvärstiden inte ger tillräckligt med tid för att bereda besvärsskrivelsen. I det avseendet är förkortningen av tiden för att söka ändring till 21 dagar en betydande förkortning. Att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen är möjligt bara på grundval av besvärstillstånd. Den som söker ändring ska bereda både en ansökan om tillstånd jämte motivering och ett överklagande inom 14 dagar. Kortare besvärstid skulle försvaga förutsättningarna för rättssäkerhet i situationer där den är särskilt betydande hos personer som söker internationellt skydd.

Grundlagsutskottet anser att de föreslagna tidsfristerna i sig platsar inom ramen för rättspraxis inom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna på det sätt som de framställs i motiven till lagstiftningsordning. I fråga om garantierna för rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen påpekar utskottet att de kortare besvärstiderna har betydelse både i sig själva och som en del av helheten. Propositionen baserar sig på uppfattningen att alla ändringsförslag sammantaget bidrar till en snabbare handläggning. En snabbare domstolsprocess inverkar också på att verkställigheten kan inledas tidigare. Grundlagsutskottet menar att lagutskottet måste överväga om kortare besvärstid leder till de centrala mål som ingår i propositionen.

Grundlagsutskottet uppmärksammar dessutom rent allmänt att i en reglering som är känslig med avseende på de grundläggande och de mänskliga rättigheterna får lagberedningen inte enbart syfta till att försnabba och effektivera handläggningen. Väsentligt ur grundlagens perspektiv är aspekter som hänför sig till rättssäkerhet och allmänt taget en behörig handläggning, särskilt då det beaktas att det handlar om människor i en särskilt sårbar ställning och att kraven på rättssäkerhet då accentueras. Eftersom systemet för rättssäkerhet enligt utskottet bör bedömas som en helhet och de kortare besvärstiderna inte helt utan problem kan samordnas med kraven i 21 § i grundlagen, har saken också relevans vid bedömningen av andra förslag som försvagar rättssäkerheten.

Begränsning av rättshjälp

I 9 § 2 mom. i förslaget till utlänningslag föreskrivs att det i rättshjälpen inte ingår biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a § i utlänningslagen, om inte biträdes närvaro av särskilt vägande skäl är nödvändig. Enligt propositionens detaljmotiv (s. 18) är sökandens särskilt utsatta ställning, traumatisering, tortyrerfarenheter, analfabetism eller minderårighet omständigheter som ska beaktas när sökandens förmåga att i tillräcklig grad redogöra för sitt ärende vid asylsamtalet

bedöms. I övrigt ska rätten att få rättshjälp också i förvaltningsskedet bestämmas i enlighet med rättshjälpslagen.

Asylsamtalet har stor betydelse som en del av asylutredningen. Där utreds muntligen de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana (97 § 3 mom. i utlänningslagen). Det ska särskilt frågas efter hur den sökande förhåller sig till en eventuell utvisning till ett säkert ursprungsland och till inreseförbud. Den sökande måste utfrågas särskilt om grunderna för att han eller hon inte anser sig vara säker i den aktuella staten. Dessutom måste det utredas huruvida den sökande vid sidan av behovet av internationellt skydd har andra grunder för att få uppehållsrätt (97 a § 2 mom. i utlänningslagen). Med tanke på asylsamtalets betydelse för den som söker asyl anser grundlagsutskottet att den sökande har ett betonat behov av rättssäkerhet vid asylsamtalet.

Rätt att få rättshjälp vid behov på den offentliga maktens bekostnad i domstolsärenden hör till de garantier för rättvis rättegång som avses i 21 § 2 mom. i grundlagen (se RP 309/1993 rd, s. 77). Om sakägaren i ett förvaltningsärende har ett betonat rättssäkerhetsintresse, kan rätten till rättshjälp också ses som en del av garantierna för god förvaltning enligt samma lagrum i grundlagen. Att dra in den juridiska hjälpen vid asylsamtalet är en betydande försämring av asylsökandens rättssäkerhet enligt garantierna i 21 § i grundlagen. Men förslagets konsekvenser lindras av att 9 § 2 mom. i förslaget till utlänningslag fortfarande möjliggör att ett biträde kan vara närvarande vid asylsamtalet om det finns särskilt vägande skäl. Denna möjlighet till undantag möjliggör, om den tolkas rätt, beviljande av rätthjälp i situationer där den är absolut nödvändig med avseende på sökandens rättssäkerhet.

Att ett sakkunnigt biträde är närvarande vid asylsamtalet är enligt grundlagsutskottets uppfattning angeläget dels med avseende på asylsökandens rättssäkerhet, dels med avseende på en eventuell senare behandling av asylprocessen vid en förvaltningsdomstol. Det kan bli nödvändigt att korrigera brister i asylsamtalet vid en domstolsbehandling där förvaltningsdomstolen är utredningsskyldig. Det skulle fördröja behandlingen vid förvaltningsdomstolen och öka kostnaderna varvid förslaget kan få motsatta konsekvenser jämfört med sitt syfte. Att ett sakkunnigt biträde är närvarande vid asylutredningen främjar redan i processens inledande skede identifikationen av de asylsökande som behöver internationellt skydd och som enligt förbudet mot utvisning enligt 9 § 4 mom. i grundlagen inte får återsändas till sina hemländer. Dessa aspekter är enligt utskottets mening relevanta vid bedömningen av förslagets godtagbarhet.

I lagförslaget eller motiven uttalas ingenting om hur bedömningen av de särskilt vägande skälen i praktiken ska gå till. Enligt grundlagsutskottets uppfattning ska bedömningen ske i ett förfarande enligt rättshjälpslagen och i ett rättshjälpsbeslut avgörs huruvida rättshjälp ges i form av närvaro av ett biträde vid asylsamtalet. Vid ett sådant beslutsförfarande är det inte säkert att synpunkter som talar för beviljandet av rättshjälp går att identifiera.

I 6 § 3 mom. i grundlagen står det att barn ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen betonar kravet på att barnen behandlas lika sinsemellan, dels att de ses som jämbördiga människor i relation till den vuxna befolkningen som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter

(RP 309/1993 rd, s. 49). I utlänningsfrågor tryggas barnets bästa i också av att 39 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel föreskriver om förordnande av företrädare. I bestämmelsens 1 mom. föreskrivs att för barn som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som inte har uppehållstillstånd ska det utan dröjsmål utses en företrädare, om barnet befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare.

Enligt artikel 22 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden och oberoende av om det kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person, erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i denna konvention och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt, som nämnda stater tillträtt. Barnrättskommittén som övervakar barnkonventionen (Committee on the Rights of the Child) har i sin allmänna kommentar av 2005 (General Comment No 6) ansett att ett barn vid asylförfarandet bör garanteras rätt att få kostnadsfri tillgång till ett juridiskt ombud som ska kunna vara närvarande under hela asylsamtalet (punkt 69).

Enligt artikel 1 i barnkonventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte myndighet nås tidigare enligt lagar som tillämpas på barn. Grundlagsutskottet vill betona att asylsökandens ålder ska fastställas behörigen vid förvaltningsförfarande.

Sammantaget anser grundlagsutskottet att förslaget är konstitutionellt problematiskt i synnerhet i fråga om minderåriga. Eftersom barn som söker asyl befinner sig i en sårbar position, kan de inte förväntas kunna uttrycka sig och fungera i asylförfarandet utan en representant och ett kvalificerat juridiskt ombud. Därför bör åtminstone i Finland ensamkommande barn garanteras rätt inte bara till det nämnda ombudet utan också till ett rättsbiträde. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna inskränkningen av rättshjälp också för minderåriga inte ryms inom de gränser som 21 § i grundlagen medger. Ett minimikrav är enligt utskottet att rättshjälpen för en minderårig asylsökande som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare garanteras heltäckande också i asylsamtalet. Om en sådan ändring inte görs i lagförslag 1, kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Dessutom ska lagutskottet överväga att ändra regleringen av den inskränkta rättshjälpen så att kravet på särskilt vägande skäl ändras till krav på särskilda skäl eller så att de aspekter som talar för beviljande av rättshjälp och som nämns i motiven tas med i bestämmelsen.

Grundlagsutskottets åsikt är att det är befogat att biträdets behörighet i och med ändringen av 9 § 2 mom. i förslaget till utlänningslag utan undantag bestäms enligt rättshjälpslagen. Det är angeläget, menar utskottet, att rättshjälpen är av god kvalitet.

Ny behandling i tingsrätten av ärenden som gäller tagande i förvar

Enligt 121 § i utlänningslagen kan en utlänning under vissa förutsättningar tas i förvar som säkerhetsåtgärd. Beslut i ärendet fattas hos polisen av en anhållningsberättigad tjänsteman och ärendet tillställs tingsrätten (se 123—125 § i utlänningslagen).

Tagande i förvar enligt utlänningslagen ska betraktas som frihetsberövande avsett i 7 § 3 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 51, GrUU 45/2014 rd. Se också 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 45/2014 rd och GrUU 54/2001 rd, s. 2). Enligt artikel 5.1.f i Europeiska människorättskonventionen kommer lagbaserat frihetsberövande på fråga i situationer där någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning och utlämning.

Enligt 128 § 1 mom. i förslaget till utlänningslag ska ny behandling av tagande i förvar ske på begäran av den som tagits i förvar. Ett ärende som gäller tagande i förvar ska tas upp till behandling utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att begäran framförts. Behandlingen behöver dock inte inledas tidigare än två veckor efter den föregående behandlingen. Likaså ska paragrafens 2 mom. ändras så att tingsrätten på begäran av den som tagits i förvar ska ta upp ärendet till ny behandling också tidigare än den tidsfrist som anges i 1 mom., om det finns skäl till det med anledning av någon omständighet som framkommit efter den föregående behandlingen. I 4 mom. slopas dessutom omnämnandet av ny behandling som sker på tingsrättens eget initiativ när det gäller att ta upp ett beslut som gäller tagande av ett barn med dess vårdnadshavare i förvar till ny behandling.

Den föreslagna ändringen skulle i själva verket försämra rättssäkerheten för dem som tagits i förvar eftersom behandling av ärendet i tingsrätten i fortsättningen skulle förutsätta begäran av den som tagits i förvar och därmed betydande initiativkraft av den sökande och över huvudtaget kunskap hos den sökande om rättigheter och om asylförfarandet.

Grundlagsutskottet anser att om lagutskottet går in för att föreslå att lagen ändras på det sätt som föreslås, bör lagen kompletteras med bestämmelser som garanterar effektiva och välfungerande arrangemang för att en utlänning som tagits i förvar effektivt ska få besked om sina rättigheter och förstå dem.

Förvaltningsdomstolens rätt att få upplysningar av myndigheter

Det föreslås att 21 § i lagen om förvaltningsdomstolarna ändras så att en förvaltningsdomstol oberoende av sekretessbestämmelser har rätt att av myndigheter på begäran få de upplysningar som är nödvändiga för att den ska kunna avgöra ett anhängigt ärende och rätt att få även annan handräckning av myndigheterna. I den gällande bestämmelsen hänvisas till rätten att få upplysningar som en förvaltningsdomstol behöver för att behandla ett ärende.

Enligt detaljmotiven i propositionen (s. 22) ska det, när uppgifter begärs, anges varför de är nödvändiga. En sådan skyldighet att motivera sig är enligt grundlagsutskottets etablerade praxis för rätt att få upplysningar motiverad när det gäller rätten för en myndighet att överlåta uppgifter eller få uppgifter av en annan myndighet trots sekretessbestämmelserna (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 6). Den dömande maktens oavhängighet förutsätter dock att förvaltningsdomstolen självständigt bedömer vilken information som är nödvändig för att avgöra ärendet och grundlagsutskottets nämnda praxis förutsätter inte att domstolen borde motivera sin begäran om uppgifter.

Utlåtande GrUU 24/2016 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets invändningar mot 9 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 26.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
ersättare Elsi Katainen cent
ersättare Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.