Utlåtande GrUU 48/2016 rd─ RP 133/2016 rd

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 133/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överinspektör Mirkka Mykkänen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- professor Raija Huhtanen
- juris doktor Ida Koivisto
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor, docent Pauli Rautiainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att utlänningslagen ändras genom att bestämmelser om nya säkringsåtgärder som gäller boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn fogas till lagen. En utlänning som söker internationellt skydd ska enligt förslaget kunna åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn, om det är nödvändigt för att utreda förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet eller för att säkerställa avlägsnandet ur landet. Boendeskyldighet för barn ska enligt förslaget, när förutsättningarna för tagande i förvar uppfylls, kunna åläggas ett sådant barn utan vårdnadshavare som har fyllt 15 år, och har sökt internationellt skydd, och som fått ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som, blivit verkställbart. Boendeskyldigheten för barn omfattar enligt förslaget utöver att barnet ska bo på förläggningen och anmäla sig på förläggningen dagligen även att barnet stannar på förläggningens område.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Klart
5.0

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget mot grundlagens 7 § 3 mom. om frihetsberövande, 9 § om rörelsefrihet och 21 § om rättsskydd. Dessutom granskas förslagets förhållande till grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt grundlagens 72 §. Eftersom propositionen innehåller omständigheter som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, anser regeringen det ändå önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Det föreslås att utlänningslagen kompletteras med bestämmelser om två nya säkringsåtgärder, dvs. boendeskyldighet (120 a §) och boendeskyldighet för barn (122 a §). Syftet med propositionen är bland annat att utveckla utlänningslagens säkringsåtgärder för att minska tagandet i förvar.

Detta syfte är motiverat när man beaktar att tagande i förvar ska vara den åtgärd som kommer i sista hand. I ljuset av motiven till lagförslaget är det ändå i viss mån oklart i vilken utsträckning man kan ersätta tagandet i förvar med särskilt boendeskyldigheten enligt 120 a §.

Ett krav när det gäller bestämmande av båda de nya säkringsåtgärderna är att de allmänna förutsättningarna för bestämmande av säkringsåtgärder enligt 117 a § ska vara uppfyllda. Dessutom förutsätter ett åläggande av boendeskyldighet att anmälningsskyldighet, ställande av säkerhet eller de övriga skyldigheter som anges i utlänningslagens 119 § inte räcker. Förutsättningarna för att ålägga boendeskyldighet för barn är desamma som vid tagande av barn i förvar.

Grundlagsutskottet ansåg när det bedömde lagförslaget om tagande i förvar att regleringen var svår att få grepp om (GrUU 45/2014 rd). Utskottet anser att bestämmelserna blir ännu mer svårbegripliga genom det nu aktuella förslaget vilket kan försvåra en behörig tillämpning av bestämmelserna. Utskottet betonar att det i fråga om säkringsåtgärderna är viktigt att beakta kraven på att en säkringsåtgärd ska vara lagbunden och proportionell på tillbörligt sätt också när enskilda befogenhetsbestämmelser i lagen tillämpas (se också GrUU 54/2001 rd).

Den nu föreslagna regleringen har anknytning till unionslagstiftningen, bland annat det så kallade mottagningsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd) och återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna). Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (GrUU 51/2014 rd). Utskottet vill ändå fästa förvaltningsutskottets uppmärksamhet vid frågan om den föreslagna regleringen uppfyller de krav i mottagningsdirektivet och återvändandedirektivet som gäller undantag från anmälningsskyldigheten och minderårigas möjligheter till utbildning. Utskottet har dessutom tidigare i samband med granskningen av utlänningslagstiftningen påpekat att också rätten till avgiftsfri grund-

läggande utbildning i 16 § 1 mom. i grundlagen är en subjektiv rätt, som dessutom är tryggad i artikel 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter (GrUU 47/2014 rd, GrUU 59/2010 rd).

Boendeskyldigheten som begränsning av rörelsefriheten och frihetsberövande

Det föreslås att bestämmelserna om boendeskyldighet ska tas in som en 120 a § i utlänningslagen. I den sägs det att om de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § inte är tillräckliga, får en utlänning som sökt internationellt skydd åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn.

I propositionen granskas boendeskyldigheten som en begränsning av rörelsefriheten enligt grundlagens 9 §. Enligt propositionsmotiven (s. 30) jämställs boendeskyldigheten inte med placering i ett låst utrymme när det gäller bland annat graden och de hinder för sociala relationer som den föranleder, och författningsrättsligt kan den inte betraktas som frihetsberövande.

Enligt grundlagens 7 § 3 mom. får den personliga friheten inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. 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 jämställas 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).

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 begrepp 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 4/2013 rd).

Skyldigheten att bo på en angiven förläggning utgör enligt grundlagsutskottet en begränsning av rörelsefriheten och 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.

De föreslagna bestämmelserna om boendeskyldighet för barn i 122 a § i utlänningslagen innebär en skyldighet att vistas på en angiven förläggnings område och anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. Med hänsyn till frihetsbegränsningens längd och grad och de hinder för sociala relationer som den medför ska boendeskyldigheten för barn betraktas som frihetsberövande enligt 7 § 3 mom. i grundlagen. Den bedömningen görs också i propositionen.

Med tanke på kravet på att begränsningar i de grundläggande rättigheterna ska vara exakta, noga avgränsade och proportionerliga är det inte oproblematiskt att det i lagen inte föreskrivs om vilka kriterier som ska beaktas när man beslutar om hur många gånger om dagen ett barn ska anmäla sig på förläggningen. Eftersom flera myndigheter är behöriga att bestämma om boendeskyldighet, finns det enligt grundlagsutskottet också risk för en oenhetlig myndighetspraxis. Lagens 120 a och 122 a § bör kompletteras med bestämmelser om kriterier utifrån vilka man beslutar om hur många gånger om dagen en person ska anmäla sig på förläggningen. Kriterierna ska vara godtagbara med tanke på de grundläggande rättigheterna.

Förutsättningar för åläggande av boendeskyldighet

En förutsättning för att ålägga boendeskyldighet föreslås vara att säkringsåtgärden är nödvändig för att klarlägga förutsättningarna för en utlännings inresa eller vistelse i landet, eller för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig (117 a § i utlänningslagen). Samma förutsättningar gäller också de säkringsåtgärder som avses i utlänningslagens 118—120 § och som bedöms vara lindrigare än boendeskyldigheten. Enligt det föreslagna tilläggskriteriet får boendeskyldighet ändå åläggas bara om de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § inte är tillräckliga (120 a §).

Det föreslagna kriteriet i utlänningslagens 120 a § om att lindrigare säkringsåtgärder ska vara otillräckliga hänför sig till kravet på proportionalitet, som ingår i de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande rättigheterna. Vid bestämmandet av säkringsåtgärder ska man dessutom tillämpa utlänningslagens 5 §, där det sägs att utlänningarnas rättigheter inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt, och de rättsprinciper inom förvaltningen som anges i 6 § i förvaltningslagen.

I det nu aktuella regleringssammanhanget framhåller grundlagsutskottet ändå särskilt att begränsningar av rörelsefriheten och den personliga friheten i varje enskilt fall inte bara ska vara nödvändiga utan också stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas. Detta accentueras ytterligare av att flera av säkringsåtgärderna i utlänningslagens 7 kap. delvis överlappar varandra när det gäller förutsättningarna för att bestämma om åtgärden. Därför bör 117 a § om allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder kompletteras genom att man nämner att säkringsåtgärderna ska vara proportionerliga. Ändringen är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förutsättningarna för åläggande av boendeskyldighet för barn föreslås vara desamma som vid tagande av barn i förvar. Både tagandet i förvar och boendeskyldigheten för barn är frihetsberövanden. Ett barn som har ålagts boendeskyldighet enligt utlänningslagens 122 a § får enligt förslaget röra sig fritt på förläggningens område. Graden av frihetsberövande är därför något lindrigare än vid tagande i förvar. I motiveringen till lagförslaget (s. 27) betonas i anslutning till detta helt korrekt att tagande av barn i förvar alltid är en sistahandsåtgärd (se också GrUU 45/2014 rd).

Att åtgärden ska komma i sista hand framgår emellertid inte av de föreslagna bestämmelserna, vilket är problematiskt med tanke på proportionalitetskravet. Det bör framgå av lagen att ett barn kan tas i förvar bara om en individuell bedömning visar att åläggande av boendeskyldighet för

barn är en otillräcklig åtgärd. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Boendeskyldigheternas längd

I utlänningslagens 120 a § föreslås det inga bestämmelser om boendeskyldighetens maximilängd. På boendeskyldigheten tillämpas emellertid utlänningslagens 117 a §, enligt vilken säkringsåtgärden gäller tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller tills behandlingen av ärendet annars har avslutats. När säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

Boendeskyldigheten innebär en begränsning av rörelsefriheten. Av betydelse med tanke på begränsningens proportionalitet är att det inte föreslås någon exakt maximilängd för boendeskyldigheten. Trots att boendeskyldighetens längd begränsas av den allmänna bestämmelsen i utlänningslagens 117 a §, bör lagen kompletteras med bestämmelser om en maximilängd. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt grundlagsutskottet kan maximilängden vara något längre än maximitiden för tagande i förvar enligt utlänningslagens 127 §.

I utlänningslagens 122 a § föreslås det att maximitiden för boendeskyldigheten för barn ska vara två veckor. Boendeskyldigheten för barn kan också förlängas högst två veckor, om det är nödvändigt för att trygga verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Enligt den gällande 122 § i utlänningslagen ska ett barn som saknar vårdnadshavare och som tagits i förvar friges senast 72 timmar efter det att barnet togs i förvar. Av särskilda skäl kan tiden i förvar förlängas med högst 72 timmar.

Den föreslagna maximitiden för boendeskyldigheten för barn är mer än fyra gånger så lång som maximitiden för tagande i förvar. Den motiveras i propositionen (s. 19) främst med att konstatera att boendeskyldigheten än ett lindrigare frihetsberövande än tagande i förvar. Enligt uppgifter till grundlagsutskottet hänför sig den föreslagna längden på boendeskyldigheten för barn till den tid som krävs för myndighetsförfaranden för avlägsnande ur landet.

Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Också i 6 § i utlänningslagen sägs det att i beslutsfattande som gäller ett barn ska det fästas särskild uppmärksamhet vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Enligt artikel 37 i konventionen om barnets rättigheter får frihetsberövande av ett barn endast användas som en sista utväg och för kortast möjliga tid.

Boendeskyldigheten för barn är ett frihetsberövande av något lindrigare grad än tagande i förvar. Det kan enligt grundlagsutskottet ha betydelse när man bedömer säkringsåtgärdens maximilängd. När man beaktar att frihetsberövande av barn endast ska användas som en sista utväg, målet att boendeskyldigheten för barn ska vara ett alternativ till tagande i förvar och motiveringen till boendeskyldighetens längd anser grundlagsutskottet ändå att den föreslagna maximilängden är problematisk med tanke på proportionalitetskravet. För att lagen ska kunna behandlas i vanlig

lagstiftningsordning måste maximilängden förkortas så att den står i bättre proportion till maximitiden för tagande i förvar.

Skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i anslutning till boendeskyldigheterna

Boendeskyldigheten åläggs av polisen, gränsbevakningsväsendet eller Migrationsverket. Boendeskyldigheten för barn åläggs av polisen eller gränsbevakningsväsendet. Både boendeskyldigheten och boendeskyldigheten för barn fullgörs på en förläggning vars huvudman också kan vara till exempel en privat sammanslutning eller en stiftelse. De föreslagna bestämmelserna är därför betydelsefulla med avseende på 124 § i grundlagen.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast anförtros myndigheter.

Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av regleringen om förläggningar och flyktingslussar som drivs av privata huvudmän att det kan behövas att en offentlig förvaltningsuppgift anförtros någon annan än en myndighet för att uppgiften ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet ansåg bland annat inte att omhändertagande av ämnen och föremål och inspektion av rum som en boende förfogar över innebär betydande utövning av offentlig makt eftersom uppgifterna är avgränsade (GrUU 59/2010 rd).

Enligt 2 § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter kan en förvarsenhet inrättas i anslutning till en förläggning som staten eller kommunen driver eller vara en självständig enhet som drivs av staten eller kommunen. I ett utlåtande som grundlagsutskottet gav innan den gällande grundlagen trädde i kraft sades det att ordnandet av förvar innebär en betydande offentlig maktutövning. Utskottet ansåg att bestämmelsen måste preciseras så att tagande i förvar av asylsökande endast kan ske på en förläggning vars huvudman är en offentlig sammanslutning (GrUU 20/1998 rd).

Grundlagsutskottet har granskat frågan om delegering av uppgifter i anslutning till frihetsberövande till privata aktörer bland annat när det gäller bevakning av personer i förvar hos polisen (GrUU 22/2014 rd). Utskottet konstaterade då att det handlar om osjälvständiga uppgifter och främst om att bistå de myndigheter till vilka uppgifterna hör. När det gäller anlitandet av privata väktare vid bevakning av personer i förvar hos polisen ansåg utskottet också att det är av betydelse att arrangemanget är tillfälligt.

I vissa särskilda sammanhang, till exempel inom barnskyddet, har grundlagsutskottet ändå ansett att grundlagens 124 § inte hindrar att en privat aktör beslutar om en åtgärd som innebär frihetsberövande (GrUU 5/2006 rd). I den nu aktuella regleringen finns det ändå inte några särdrag i stil med de särdrag inom barnskyddet som gäller att trygga barnets rätt till en harmonisk och mångsidig utveckling.

Enligt lagförslaget ska förläggningen underrätta den myndighet som ålagt boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn om att skyldigheten försummats. Dessutom ska myndigheten höra förläggningens föreståndare innan den beviljar en person tillstånd att avlägsna sig från förläggningens område eller tillstånd att låta bli att anmäla sig. Personalen vid en förläggning föreslås inte få några andra särskilda uppgifter i anslutning till verkställigheten av boendeskyldigheten. Personalen föreslås inte heller få till exempel befogenheter att hindra någon från att avlägsna sig från förläggningens område. Bestämmelserna om personalens uppgifter och befogenheter skiljer sig således från situationen när det gäller barnskyddet, genomförandet av förvar och bevakningen av personer i förvar av polisen. Trots att förläggningarna de facto har en betydande roll när det gäller fullgörande av boendeskyldigheten, handlar det inte här om betydande utövning av offentlig makt när man beaktar att de uppgifter som ges förläggningarna är osjälvständiga och av assisterande natur.

Att offentliga förvaltningsuppgifter anförtros en enskild får inte inkräkta på de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller övriga krav på en god förvaltning. I detta avseende innehåller både lagförslaget och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel tillbörliga hänvisningar till bestämmelserna om tjänsteansvar. För att kraven på grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet och god förvaltning ska uppfyllas framhåller grundlagsutskottet ändå vikten av myndighetstillsyn när det gäller boendeskyldigheten (RP 1/1998 rd, GrUU 5/2006 rd). Särskilt viktig är tillsynen över att boendeskyldigheten för barn genomförs på behörigt sätt, eftersom den skyldigheten är att betrakta som ett frihetsberövande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 117 a, 120 a och 122 a § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 10.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml

medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.