

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2002 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets direktiv (miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 30 november 2001 statsrådets kompletterande skrivelse 1 i ärendet med anledning av ett förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (U 5/2001 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikessekreterare Katri Viinikka, utrikesministeriet
- regeringsråd Annikki Vanamo-Alho, inrikesministeriet

- konsultative tjänstemannen Mielikki Tenhunen, arbetsministeriet
- förvaltningsråd Timo Silenti, högsta förvaltningsdomstolen
- ombudsman Liisa Murto, Flyktingrådgivningen rf
- professor Leena Halila
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Ett skriftligt utlåtande har därtill givits av

— professor Seppo Laakso.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare givit ett utlåtande i ärendet (GrUU 14/2001 rd).

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Förslaget bygger på artikel 63.1 d i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskaperna, enligt vilken rådet skall genomföra åtgärder som gäller asyl genom att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

Statsrådets ståndpunkt

När statsrådets EU-ministerutskott behandlade inrikesministeriets grundläggande PM, i vilket ingår ett förslag till statsrådets ställningstagande beträffande varje punkt i det föreslagna direktivet, beslöt ministerutskottet att inhämta grundlagsutskottets åsikt om artikel 33, i vilken bestäms hur överklagande uppskjuter verkställig-

heten. Ministerutskottets åtgärd har sin bakgrund i att utrikesministeriet och arbetsministeriet hade framlagt ett alternativt förslag som avviker från inrikesministeriets uppfattning, enligt vilket överklagande i samtliga fall skall medföra uppskov. Enligt inrikesministeriets uppfattning

bör Finland eftersträva att det även i framtiden skall finnas en möjlighet till verkställighet enligt den nuvarande utlänningslagen, utan behov att vänta på besvärinstansens avgörande i ett verkställighetsärende.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Överklagandets inverkan på verkställbarheten av beslutet

Förslaget till direktiv. Enligt artikel 33 i förslaget skall ett överklagande av ett negativt asylbeslut medföra uppskov med verkställigheten. Punkt 2 gäller undantag från denna princip. I dessa undantagsfall har asylsökanden enligt punkt 3 dock en möjlighet att ansöka om avbrott av verkställigheten. Så länge ansökan om avbrott inte har avgjorts får utvisningen inte verkställas, utom när det gäller återsändande enligt artikel 21 och 22 till ett för sökanden tryggt tredje land. – Enligt inrikesministeriets åsikt borde denna begränsning av verkställigheten strykas ur direktivet, så att en avvisning i vissa fall kan verkställas i enlighet med utlänningslagen utan avgörande av besvärinstansen

Utlänningslagen. Enligt 62 § 2 mom. utlänningslagen kan vissa av utlänningsverkets avvisningsbeslut verkställas omedelbart. Detta gäller såväl tillämpning av Dublinkonventionen och det nordiska passavtalet som förnyade ansökningar om asyl eller uppehållstillstånd. Sådana avvisningsbeslut som gäller utlänningsbeslut som kommer från ett säkert asyl- eller ursprungsland eller asylansökningar som uppenbart saknar grund kan verkställas tidigast 8 dagar efter det att beslutet har delgivits sökanden. I alla dessa fall kan besvärmyndigheten bestämma att verkställigheten skall avbrytas. Dessa bestämmelser togs in i utlänningslagen på grund av de anmärkningar som grundlagsutskottet gjorde om regeringens lagförslag (GrUU 16/2000 rd).

Artikel 13 i konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna. Den europeiska människorättsdomstolen har efter det att grundlagsutskottet i samband med behandlingen av den föreslagna ändringen av utlänningslagen bedömde möjligheten att omedelbart verkställa avvisningsbeslut gjort viktiga avgöranden som gällt betydelsen av artikel 13 i den europeiska människorättskonventionen i fall av avvisning. Enligt denna artikel skall var och en vars fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet. Bestämmelsen har samband med övriga materiella rättigheter enligt människorättskonventionen: ett effektivt rättsskyddsmedel skall finnas att tillgå om individen framför ett motiverat påstående om kränkning av sina rättigheter enligt konventionen.

För asylsökandena kan sådana accessoriska rättigheter vara artikel 3 i konventionen som gäller förbud mot tortyr och artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 som gäller förbud mot massdeporteringar. Tortyrförbudet omfattar de fall då en person blir utsatt för tortyr eller omänsklig behandling på grund av avvisningen och förbudet mot massdeporteringar omfattar också de fall då avvisningsbesluten avser en grupp av asylsökande, där besluten inte fattas på basis av individuell prövning.

Enligt människorättsdomstolen följer av artikel 13 om rätt till ett effektivt rättsmedel för det första ett krav på att ett påstående om ett verkligt hot om behandling i strid med tortyrförbudet skall prövas opartiskt och noggrant och även ett krav på ett eventuellt uppskov med verkstäl-

ligheten (Jabari v. Turkiet 11.7.2000, punkt 50). Enligt människorättsdomstolen (Conka v. Belgien 5.2.2002, punkt 79) följer av artikel 13 därtill ett sådant krav att man med hjälp av rättsmedlet måste kunna förhindra en verkställighet som strider mot konventionen och vars verkningar eventuellt är oåterkalleliga. Därför strider det mot artikel 13 att verkställa ett beslut innan de nationella myndigheterna har utrett om verkställigheten överensstämmer med människorättskonventionen.

Slutsatser. Av dessa avgöranden kan man dra den slutsatsen att om ett avvisningsbeslut verkställs omedelbart kan det leda till ett förfarande som strider mot artikel 13 i människorättskonventionen. Detta blir fallet om beslutet verkställs trots ett motiverat påstående utan att de nationella myndigheterna försäkras sig om att verkställigheten inte står i konflikt med förbudet mot tortyr och massdeportering enligt människorättskonventionen. Enligt utskottets uppfattning är det dock obefogat att anse att 62 § utlänningslagen om omedelbar verkställighet av avvisningsbeslut som sådan, på en allmän nivå, skulle strida mot den europeiska människorättskonventionen. Dock kan det uppstå situationer där kraven enligt artikel 13 i människorättskonventionen inte uppfylls om bestämmelserna i fråga i utlänningslagen tillämpas mekaniskt och med förbigående av 9 § 4 mom. grundlagen. Det är klart att formellt större garantier för att dessa krav tillgodoses, om än på bekostnad av effektiviteten, skulle erbjudas av ett system där ändringssökande i samtliga fall i princip innebär uppskov med verkställigheten.

Enligt artikel 33.3 i det föreslagna direktivet gäller möjligheten att utvisa en person utan hinder av ansökan om verkställighetsförbud i allmänhet sådana fall då artiklarna 21 och 22 till-

lämpas, och då något land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredje land för sökandena. Även i dessa fall kan man i princip framställa ett motiverat påstående om kränkning av förbudet mot massdeportering samt även om kränkning av artikel 3 i människorättskonventionen, om personen i fråga från det säkra tredje landet kan sändas vidare till ett land där han eller hon hotas av en kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Utelämnandet av denna mening, som allmänt är avsedd att begränsa verkställigheten, vilket inrikesministeriet har understött, kan inte påverka Finlands eller någon annan medlemsstats skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna. Därför påpekar utskottet möjligheten att i det föreslagna direktivet fästa uppmärksamhet vid kraven enligt människorättskonventionen genom t.ex. följande tillägg till den andra meningens i punkt 3: "... enligt artiklarna 21 och 22, och sökanden inte har framställt ett motiverat påstående om att utvisningen skulle leda till en kränkning av hans eller hennes mänskliga rättigheter."

Artikel 41 i direktivförslaget

Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande (GrUU 14/2001 rd, s. 3/I) anser utskottet att Finland bör arbeta för att artikelns ordalydelse ändras så att förbudet mot diskriminering utöver de i förslaget nämnda grunderna även omfattar övriga med personen förknippade orsaker.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

att stora utskottet skall beakta det som sagts ovan.

GrUU 10/2002 rd — U 5/2001 rd

Helsingfors den 3 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.