

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om genomförande av de rättsakter som bildar EU:s migrations- och asylpakt

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om genomförande av de rättsakter som bildar EU:s migrations- och asylpakt (RP 52/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sanna Montin, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Tiina Järvinen, inrikesministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Jouni Pulkkinen, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Eeva Nykänen
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen, lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet, lagen om främjande av integration, hälso- och sjukvårdslagen, lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete, straffregisterlagen, lagen om Migrationsverket, lagen om säkerhetsskydd i Migrationsverket, lagen om privata säkerhetstjänster, barnskyddslagen, lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn, lagen om

Utlåtande GrUU 30/2026 rd

förvaltningsdomstolarna, lagen om högsta förvaltningsdomstolen, lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen, lagen om ordnande av arbetskraftsservice och lagen om allmänt stöd ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 12 juni 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår ändringar i nationella författningar för att genomföra EU:s nya migrations- och asylpakt (nedan pakten). Eftersom de flesta rättsakterna i pakten är direkt tillämpliga förordningar innehåller propositionen förslag om att upphäva många nationella bestämmelser som överlappar med EU-lagstiftningen. Utöver upphävande föreslås många tekniska ändringar som gäller hänvisningar och som delvis beror på de bestämmelser som upphävs. I paktens rättsakter ingår också ett visst nationellt handlingsutrymme, och därför föreslås också ny nationell lagstiftning och ändringar i den gällande lagstiftningen. Nationellt handlingsutrymme ingår i synnerhet i bestämmelserna om behöriga myndigheter, prövning av asylansökningar, ändringssökande, identifiering av mottagningstjänsternas klienter, begränsning och indragning av mottagningstjänster samt geografisk anvisning och begränsning av rörelsefriheten. Största delen av lagändringarna gäller utlänningslagen och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (nedan mottagningslagen).

(2) Enligt propositionsmotiven (s. 150) eftersträvar förslagen särskilt effektivare kontroll av de yttre gränserna och effektivare förfaranden för internationellt skydd. Andra centrala mål är att förhindra missbruk av hela systemet och irreguljär sekundär förflyttning från Finland till andra delar av Europa. På det sättet eftersträvas också en stärkning av i synnerhet den inre säkerheten.

(3) Väsentliga för propositionen är enligt propositionsmotiven (s. 400) åtminstone 3 § 3 mom. om oberoende domstolar, 6 § om jämlikhet, 7 § om personlig frihet, 9 § om rörelsefrihet och förbud mot tillbakasändning, 10 § om skyddet för privatlivet, 16 § om kulturella rättigheter, 18 § om rätten till arbete, 19 § om rätten till social trygghet, 21 § om rättsskydd, 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Eftersom det är fråga om genomförande av EU-rättsakter har den föreslagna nationella lagen även bedömts med tanke på skyldigheterna enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

(4) 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

Utlåtande GrUU 30/2026 rd

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-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).

(5) 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 309/1993 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" (RP 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 iakttas. 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.

Rättshjälp

(6) I propositionen föreslås det att rätten till rättshjälp begränsas till enbart nödvändiga åtgärder i ett sådant förvaltningsförfarande för beviljande av internationellt skydd som avses i förordningen om asylförfaranden och i ett sådant förvaltningsförfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat som avses i förordningen om asyl- och migrationshantering.

(7) Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag. Grundlagens 21 § förutsätter att rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning tillgodoses som en helhet. Den ger också ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i den helheten (RP 309/1993 rd, s. 77). Rätten till — vid behov på den offentliga maktens bekostnad — rättslig hjälp i domstolsärenden ingår i sig i begreppet rättvis rättegång som garanteras i 21 § 2 mom. i grundlagen (se RP 309/1993 rd, s. 78–79). Om parten har ett framhävt rättsskyddsintresse i ett förvaltningsärende kan rätten till rättshjälp också ses som en del av de garantier för god förvaltning som avses i samma punkt i grundlagen. (GrUU 24/2016 rd, s. 5). Enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska var och en ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas och avgiftsfri rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Utlåtande GrUU 30/2026 rd

(8) Rättshjälpen begränsades år 2016 i fråga om det administrativa skedet i asylförfarandet så att rättshjälpen inte omfattade närvaro av ett biträde vid asylintervjun, såvida inte närvaron av ett biträde var nödvändig av särskilt vägande skäl. Grundlagsutskottet ansåg att denna begränsning av rättshjälpen var en betydande försämring av rättsskyddet för asylsökande som garanteras i 21 § i grundlagen (GrUU 24/2016 rd, s. 5). Enligt grundlagsutskottet lindrades förslagens konsekvenser dock av att det fortfarande var möjligt för ett biträde att närvara vid asylintervjun av särskilt vägande skäl. Möjligheten till undantag gjorde det enligt grundlagsutskottet möjligt att, om den tolkas rätt, bevilja rättshjälp i situationer där den är absolut nödvändig med avseende på sökandens rättssäkerhet (GrUU 24/2016 rd, s. 5).

(9) Grundlagsutskottet anser att den nu föreslagna regleringen, som begränsar rättshjälpen till åtgärder som är nödvändiga i förvaltningsförfarandet, inte är problematisk med avseende på 21 § i grundlagen. Utskottet noterar dock att man utifrån propositionsmotiven kan få uppfattningen att den föreslagna regleringen i princip begränsar rättshjälpen till enbart personlig intervju. Grundlagsutskottet betonar att den föreslagna bestämmelsen inte innehåller några sådana begränsningar och att detta i ljuset av utredning till utskottet inte heller har varit avsikten med regleringen.

(10) I sitt utlåtande från 2016 bedömde grundlagsutskottet att den i den då aktuella propositionen föreslagna inskränkningen av rättshjälp också för minderåriga inte rymmer inom de gränser som 21 § i grundlagen medger (GrUU 24/2016 rd, s. 5–6). Utskottet ansåg till denna del att ett minimikrav är att rättshjälpen för en minderårig asylsökande som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare garanteras heltäckande också i asylsamtalet. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 24/2016 rd, s. 6).

(11) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det med tanke på bedömningen av den nu aktuella regleringen av betydelse att den reglering som föreslogs 2016 begränsade barnets rätt till rättshjälp väsentligt mer än den nu föreslagna regleringen, som även tryggar barnets rätt till nödvändig rättshjälp. Enligt utskottet vore det dock med tanke på barnens rättigheter ett bättre alternativ att helt undanta barn från den begränsning som gäller nödvändigheten av rättshjälp. Förvaltningsutskottet bör ändra regleringen.

Målsatt behandlingstid

(12) Förordningen om asylförfaranden förutsätter att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning fastställer tidsfrister inom vilka domstolen ska behandla besvär. Detta ska göras utan att det begränsar en adekvat och grundlig utredning av ändringssökandet. I propositionen föreslås en tidsfrist på tre månader för förvaltningsdomstolen att pröva besvären, om det är fråga om ett sådant beslut enligt vilket sökanden inte automatiskt har rätt att stanna på medlemsstatens territorium under tiden för ändringssökandet och om han eller hon inte har beviljats en sådan rätt på ansökan. I övriga fall föreslås behandlingstiden vara sex månader. Utöver dessa tidsfrister föreslås ännu en separat tidsfrist för behandling av besvär i gränsförfarande. Gränsförfarandet omfattas av kravet på en total tidsfrist på 12 veckor enligt förordningen om asylförfaranden, som ska fördelas mellan det administrativa skedet och ändringssökandet.

Utlåtande GrUU 30/2026 rd

(13) För att säkerställa ändringssökandens rättssäkerhet föreslås det i propositionen (s. 409) bestämmelser om behandlingstider så att förvaltningsdomstolen ska sträva efter att behandla besväret inom de föreskrivna tidsfristerna. Den tid som fastställts som mål anknyter enligt motiven förutom till sökandens rättsskydd även till domstolens oberoende. Om det enligt propositionen (s. 409) till exempel är fråga om ett rättsligt ärende eller ett ärende som är komplext i fråga om fakta bör domstolen kunna överskrida den föreskrivna tidsfristen för att ärendet ska kunna avgöras på ett ändamålsenligt och tillräckligt grundligt sätt.

(14) Enligt grundlagsutskottet ska det i princip inte fastställas tidsfrister för avgörande av besvärärenden för domstolarna (GrUU 61/2024 rd, stycke 13, GrUU 15/2021 rd, stycke 11, GrUU 2/2021 rd, stycke 22, GrUU 8/2018 rd). Enligt grundlagsutskottet är de tidsfrister som fastställts för domstolsbehandling av betydelse inte bara med avseende på bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen utan också med avseende på domstolarnas oberoende enligt 3 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 61/2024 rd, stycke 13, GrUU 4/2004 rd, s. 12). Med domstolarnas oberoende avses att domstolarna i sin rättspraxis ska vara oberoende av inflytande från andra parter. Detta gäller såväl lagstiftare, utövare av regeringsmakt och myndigheter som till exempel parter i en rättstvist. Domstolen är också oberoende inom rättsväsendet. Oberoende domstolar är en viktig del av kravet på en rättvis rättegång, vilket tillförsäkras medborgarna som en grundläggande och mänsklig rättighet. (RP 1/1998 rd, s. 77/II).

(15) Grundlagsutskottet anser att en reglering som den nu föreslagna, där det föreskrivs att förvaltningsdomstolarna ska sträva efter att behandla besvären inom föreskriven tid, men som inte medför någon absolut skyldighet att iaktta tidsfristerna i fråga, inte är konstitutionellt problematisk.

Mottagningspenning

(16) I förslaget föreslås att en ändring av mottagningslagen som stiftats som temporär ska göras till en del av den permanenta lagstiftningen. Den temporära lagändringen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 25/2024 rd). Den nu föreslagna regleringen gör det dessutom möjligt att sänka mottagningspenningens grunddel som beviljas en mottagare av mottagnings tjänster sänkas med 20 procent om personen utan grundad anledning underlåter att iaktta de skyldigheter som personen ålagts, såsom skyldigheten att identifiera sig, delta i en anvisad kurs eller skyldigheten att vistas inom ett visst geografiskt område eller kravet att bo på en viss förläggning.

(17) Grundlagsutskottet har bedömt regleringen av mottagningspenning med tanke på 19 § 1 mom. om oundgänglig försörjning och omsorg i grundlagen (GrUU 59/2010 rd, GrUU 25/2024 rd). Enligt den bestämmelsen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Till ett sådant stöd hör till exempel att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras (RP 309/1993 rd, s. 73/II). Enligt propositionen om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är syftet med bestämmelsen att trygga miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv, det vill säga ett så kallat existensminimum. Bestämmelsen har ett nära samband med grundlagens bestämmelser om rätten till liv (RP 309/1993 rd, s. 73/II). En förutsättning enligt 19 § 1 mom. i

Utlåtande GrUU 30/2026 rd

grundlagen är att personen inte själv förmår skaffa sig den trygghet som avses i momentet genom sin egen verksamhet eller att han eller hon inte får den genom andra socialskyddssystem eller av andra personer (RP 309/1993 rd, s. 73/II, se även GrUU 52/2025 rd).

(18) Enligt grundlagsutskottet kan mottagningspenning inte för dess mottagares del uppfattas som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 15/2023 rd, GrUU 25/2024 rd). Fastställandet av denna miniminivå kan förutsätta individuell prövning där uppfyllandet av miniminivån för förutsättningarna för ett människovärdigt liv bedöms (GrUU 25/2024 rd). Grundlagsutskottet ansåg det vara nödvändigt att det när mottagningspenningens grunddel minskades entydigt framgår av lagen att beviljandet av stöd och förutsättningarna för beviljande baserar sig på prövning och att bestämmelsen i 19 § 1 mom. i mottagningslagen om tryggande av den oundgängliga försörjning som en person behöver för ett människovärdigt liv samt för att främja personens möjligheter att klara sig på egen hand också gäller den kompletterande mottagningspenningen (GrUU 25/2024 rd).

(19) Grundlagsutskottet har inget att anmärka på den föreslagna regleringen, av vilken det på det sätt som utskottet förutsätter framgår att förutsättningarna för beviljande och beviljande är föremål för rättslig prövning. Utskottet anser inte heller att den möjlighet att sänka mottagningspenningens grunddel som ingår i regleringen är problematisk med avseende på rätten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen med beaktande av att stötagarna enligt grundlagsutskottet har kunnat åläggas skyldigheter utan hinder av grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 4, GrUU 34/2010 rd, s. 2, GrUU 11/2023 rd, stycke 12 och GrUU 52/2025 rd, stycke 4).

(20) Det föreslås att till 19 § i mottagningslagen fogas ett nytt 4 mom. enligt vilket den oundgängliga försörjningen för personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd kan tryggas kortvarigt efter ankomsten till landet med nyttigheter i stället för mottagningspenning, om inrikesministeriet har beslutat att en beredskapsplan enligt 12 § 3 mom. ska tas i bruk. Det är fråga om omfattande invandring och andra störningssituationer i anslutning till invandring. Genom den föreslagna ändringen blir det möjligt att kortvarigt avstå från att bevilja mottagningspenning vid de förläggningar där det på grund av en exceptionell situation inte är möjligt.

(21) Grundlagsutskottet har konstaterat att ordalydelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen inte tar ställning till hur lagstiftaren lagstiftningstekniskt ska genomföra den rätt som tryggas där. Detta kan göras exempelvis genom lika stora eller behovsprövade penningförmåner, naturaförmåner eller tjänster eller en kombination av dessa (GrUU 25/2024 rd, stycke 5, se även GrUU 59/2010 rd, s. 3/I). Utskottet har ansett det vara möjligt att kortvarigt trygga försörjningen uteslutande i form av nyttigheter för personer som söker internationellt skydd och personer som får tillfälligt skydd i flyktinglussar (GrUU 25/2024 rd, stycke 7, GrUU 59/2010 rd, s. 3, GrUU 18/2001 rd, s. 4/I). Den föreslagna regleringen om tryggande av oundgänglig försörjning och omsorg genom att ordna inkvartering och måltider samt bevilja nyttigheter och tjänster kan inte anses vara problematisk med avseende på grundlagen.

Utlåtande GrUU 30/2026 rd

Beredningen av propositionen

(22) Propositionen är anmärkningsvärt omfattande och grundlagsutskottet anser att den sammantaget har beretts tämligen väl. Utskottet noterar dock att propositionen lämnades till riksdagen den 16 april 2026 och att de lagar som föreslås i den avses träda i kraft den 12 juni 2026. Den tid som återstår för riksdagsbehandlingen av propositionen är därmed anmärkningsvärt knapp med hänsyn till propositionens omfattning. Grundlagsutskottet uppmärksammar statsrådet på att propositionerna bör lämnas till riksdagen i god tid så att tillräcklig tid finns för en ändamålsenlig behandling.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 12.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.