Betänkande FvUB 14/2025 rd– RP 18/2025 rd

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (RP 18/2025 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av
- grundlagsutskottet GrUU 14/2025 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef, kommodor Tomi Kivenjuuri, inrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- ambassadör Marja Liivala, utrikesministeriet
- enhetschef Krista Oinonen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jenni Herrala, försvarsministeriet
- justitiekansler Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- direktör för nätverket Sårbarhet och resiliens, kommodor Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- polisinspektör Janne Lepsu, Polisstyrelsen
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- chef för underrättelsetjänsten, överstelöjtnant Tommi Tiittanen, Gränsbevakningsväsendet
- ansvarsområdesdirektör, överste Timo Hänninen, Huvudstaben
- jurist Sonja Vahtera, barnombudsmannens byrå
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- huvudförtroendeman Jouni Kurttila, Gränssäkerhetsunionen rf
- juris doktor Aura Kostiainen
- forskare Juho Partanen, centralkriminalpolisen
- professor Juha Raitio.

Godkänts
3.3

Skriftligt yttrande har lämnats av
- justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Migrationsverket
- Tullen
- Flyktingrådgivningen rf
- Befälsförbundet rf
- professor Tuomas Ojanen
- professor emeritus Allan Rosas.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att giltighetstiden för lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa förlängs till den 31 december 2026. Det föreslås inga ändringar i lagens innehåll.

Syftet med propositionen är att effektivt bekämpa sådana påtryckningar riktade mot Finland som sker genom instrumentalisering av inresa, att stärka gränssäkerheten och att förbereda inför de allvarligaste situationerna med instrumentalisering av inresa.

Propositionen är ett led i genomförandet av de mål i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering som avser att säkerställa gränssäkerheten, att proaktivt förbereda sig inför hybridhot och att beakta aktionsberedskap och annan beredskap samt en resilient förvaltning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft senast den 21 juli 2025.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens utgångspunkter

Lagen om temporära åtgärder för att bekämpa instrumentaliserad inresa (482/2024) trädde i kraft den 22 juli 2024. Lagen har med grundlagsutskottets medverkan stiftats som ett avgränsat undantag från grundlagen i enlighet med 73 § i grundlagen (FvUB 15/2024 rd, GrUU 26/2024 rd, GrUU 29/2024 rd — RP 53/2024 rd). Syftet med lagen är att effektivt bekämpa sådana påtryckningar riktade mot Finland som sker genom instrumentalisering av inresa, att stärka gränssäkerheten och att förbereda inför de allvarligaste situationerna med instrumentalisering av inresa.

Lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar statsrådets allmänna sammanträde kan besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid en begränsad del av riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Lagen gäller situationer där en främmande stat försöker fientligt påverka Finland genom att utnyttja inresande. Lagen gäller inte andra situationer. Behovet av att fatta ett beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd ska konstateras i

samverkan med republikens president. Beslutet kan fattas för högst en månad åt gången. Lagen tillämpas som en sista utväg för att hantera situationen. Lagen har tills vidare inte tillämpats.

Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa är temporär och gäller i ett år från ikraftträdandet. Det föreslås att giltighetstiden för lagen förlängs till den 31 december 2026. Lagen avses träda i kraft senast den 21 juli 2025.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande om propositionen GrUU 14/2025 rd. Förvaltningsutskottet behandlar nedan de frågor som grundlagsutskottet lyft fram. Sammantaget anser förvaltningsutskottet att propositionen är nödvändig och att den fyller sitt syfte. Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslaget, men med korrigeringar i ingressen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Den säkerhetspolitiska omgivningen

Som det konstateras i förvaltningsutskottets betänkande FvUB 15/2024 rd har Finlands säkerhetspolitiska omgivning förändrats i grunden och för en lång tid framöver efter Rysslands angrepp på Ukraina i februari 2022. Betydelsen av den förändrade situationen framhävs också av att Finland anslöt sig till Nato våren 2023. Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (statsrådets publikationer 2024:33) bedrivs Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i en svår och oförutsägbar omvärld. Ryssland har visat att landet inte respekterar andra staters suveränitet eller territoriella integritet, och landet har grovt brutit mot FN-stadgan och den europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen.

Enligt statsrådets försvarsredogörelse (försvarsministeriets publikationer 2024:5) har Ryssland övergått till en svårförutsägbar och långvarig, öppet konfrontativ hållning till väst och strävar efter att öka sitt inflytande med militära medel. Rysslands strategiska mål är bland annat att påverka beslutsfattandet och den allmänna opinionen i målländerna samt att öka motsättningarna, skapa rädsla och fördunkla lägesbilden. Rysslands fientliga hybridåtgärder har riktat sig mot Europa i stor utsträckning. Motsättningarna mellan Ryssland och väst kommer i Finlands närområden till uttryck särskilt i form av bredspektrig påverkan, till exempel genom instrumentaliserad inresa. Enligt försvarsredogörelsen kan Ryssland flexibelt reglera intensiteten av påverkan och urvalet av metoder för att uppnå sina mål.

Enligt uppgifter till förvaltningsutskottet är säkerhetsläget vid Finlands östgräns fortfarande spänt. Kriget i Europa fortsätter och olika former av hybridpåverkan har blivit allt vanligare. Instrumentaliseringen av inresa som inleddes vid Finlands östgräns 2023 är ett exempel på hybridpåverkan. Vid instrumentaliserad inresa utnyttjas människor i syfte att utöva fientlig statlig påtryckning. Det är ett sätt att försöka påverka Finlands och Europeiska unionens gränssäkerhet, den nationella säkerheten och den allmänna ordningen. Instrumentaliserad inresa gynnar och är också förknippad med betydande gränsöverskridande och internationell brottslighet. Enligt Gränsbevakningsväsendets uppgifter använde flera personer som kom till Finland 2023 medvetet kriminella organisationers eller ryska myndigheters tjänster för att främja ankomsten till Finland i strid med bestämmelserna om inresa.

Enligt propositionsmotiven är det sannolikt att hotet inte kommer att minska under de kommande åren, utan intensiteten och metodarsenalen för hybridpåverkan i Finland kommer att variera. Även om de aktiva krigshandlingarna i Ukraina skulle upphöra är inte en snabb utveckling till det bättre att förvänta. Rysslands invasion av Ukraina har påverkat Finlands och Rysslands bilaterala relationer i grunden och den interna utvecklingen i Ryssland kommer att förbli svårförutsägbar en längre tid. Det förväntas inte sker några betydande förändringar i säkerhetsmiljön inom den närmaste framtiden, utan den kommer sannolikt att förbli allvarlig och svårförutsägbar.

Instrumentaliseringen av migranter vid Finlands östgräns har hållits under kontroll genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen (578/2005). Statsrådet har sedan den 16 november 2023 med stöd av nämnda paragraf fattat flera beslut om att stänga gränsövergångsställen och koncentrera mottagandet av ansökningar om internationellt skydd till andra ställen än gränsövergångsställena vid östgränsen. Statsrådet fattade den 4 april 2024 beslut om att gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Ryssland hålls stängda tills vidare. Statsrådet beslutade den 16 april 2025 att fortsätta hålla gränsövergångsställena stängda och att fortsätta koncentrera mottagandet av ansökningar om internationellt skydd. Instrumentaliseringen av migranter vid Finlands östgräns har avbrutits i och med besluten.

I propositionsmotiven beskrivs det allvarliga läge som uppstod vid östgränsen när det vid de två gränsövergångsställen som öppnades i december 2023 samlades hundratals personer genom de ryska myndigheternas medverkan. Det rådde svår trafikstockning, den normala gränsövergångstrafiken måste stoppas och de personer som ville resa in i landet och som trängdes vid riksgränsens omedelbara närhet äventyrade såväl trafiksäkerheten som den allmänna ordningen och säkerheten. I Vaalimaa fanns det tidvis ett överhängande hot om att hundratals inresande skulle tränga in i Finland med hjälp av sitt stora antal eller våld. De ryska myndigheterna deltog inte i kontrollen av trafikflödet, utan såg till att hålla strömmen av inresande konstant och vid behov riktad.

Enligt Gränsbevakningsväsendets uppgifter och den bedömning som gjorts utifrån dem kan situationen med instrumentaliserad inresa upprepas, om Ryssland ser ett behov av att påverka Finland och det erbjuds en lämplig möjlighet att utnyttja människor för hybridpåverkan. Enligt Gränsbevakningsväsendets uppgifter och bedömning har ryska statliga aktörer och kriminella organisationer fortfarande förmåga att använda instrumentaliserad inresa som ett verktyg för statlig påverkan som allvarligt kan äventyra Finlands nationella säkerhet eller suveränitet. Det finns inga uppgifter som tyder på att de ryska myndigheterna vid gränsen mot Finland har ändrat sin verksamhetsmodell eller sina avsikter.

Det är inte möjligt att få heltäckande och tillförlitlig information om antalet personer i Finlands närområden som försöker komma in i landet. När statsrådet för första gången beslutade att stänga gränsövergångsställena i november 2023, ökade antalet asylsökande mycket kraftigt. I propositionen uppskattas det att utan begränsningarna hade åtminstone mellan 10 000 och 20 000 asylsökande per år tagit sig till Finland via östgränsen. Utskottet påpekar att också ett mindre antal människor kan användas som verktyg för påverkan.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet är säkerhetsläget vid Finlands östgräns fortfarande spänt, men stabilt. Läget kan emellertid förändras snabbt. Under den tid fenomenet med

instrumentalisering pågått har det blivit klart att genomresan för dem som försöker komma in i landet från ursprungsländerna till Finlands gräns kan ske på några få dygn när den styrs och kontrolleras av de ryska myndigheterna. Goda trafikförbindelser från Ryssland till Finlands gräns gör det möjligt för dem som försöker komma till Finland olagligt att ta sig fram smidigt och snabbt. Smugglingsorganisationerna följer hur situationen utvecklas, eftersom ordnandet av olaglig inresa är ekonomiskt mycket lönsam verksamhet för dem och de också har förmåga att reagera snabbt. Enligt Gränsbevakningsväsendets och andra säkerhetsmyndigheters bedömning är det sannolikt att det rör sig om en långvarig situation som beror på att det allmänna säkerhetsläget i Europa har försämrats.

Om statens suveränitet

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att statens suveränitet omfattar både den inre och den yttre suveräniteten (GrUU 14/2025 rd). Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten inom staten. Med yttre suveränitet avses statens frihet att självständigt besluta om sina förhållanden till andra stater och till internationella organisationer (RP 1/1998 rd, s. 72/II). Enligt grundlagsutskottet är Finlands suveränitet en nödvändig förutsättning för att Finland ska kunna upprätthålla sitt konstitutionella system, de centrala lösningarna för rättsstaten och grundlagen, däribland systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet noterar också betydelsen av territoriell integritet.

Statens suveränitet omfattar i regel gränsövervakning, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränstrafiken. I förarbetena till grundlagens paragraf om rörelsefrihet sägs att det i internationell rätt är en huvudregel att en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land (RP 309/1993 rd, s. 56). Grundlagsutskottet har ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller exempelvis instrumentaliserad inresa beaktar statens rätt att besluta dels om säkerheten vid de yttre gränserna, dels om vem som har tillträde till statens territorium (GrUU 16/2022 rd, stycke 7, GrUU 15/2022 rd).

Dessutom påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande att grundlagsutskottets utlåtandepraxis om suveränitet framför allt gäller frågor om Finlands åtaganden i fråga om internationella förpliktelser. Syftet med den nu aktuella regleringen är å sin sida kopplat till att säkerställa Finlands suveränitet trots en främmande stats påverkansförsök.

Enligt grundlagsutskottet ska staten sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla omständigheter (GrUU 26/2024 rd, stycke 5, GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Grundlagsutskottet har påpekat att enligt internationell sedvanerätt kan en allvarlig och akut nödsituation som riktar sig mot statens väsentliga intressen motivera en överträdelse av de skyldigheter som annars följer av internationell rätt för att skydda dessa väsentliga intressen. I en sådan situation måste man dock enligt utskottets uppfattning kunna visa att det inte finns något alternativ till de åtgärder som ska vidtas (GrUU 26/2024 rd, stycke 11). Utskottet har i ett regelverk snarlikt det som nu granskas fäst uppmärksamhet vid Europadomstolens rättspraxis, enligt vilken en stat enligt en etablerad princip inom folkrätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i landet (t.ex. M.N. med flera mot Belgien, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall) (GrUU 26/2024 rd, stycke 9, GrUU 37/2022 rd, stycke 5). Grundlagsutskottet betonar att staten även med tanke på suveräniteten bör ha en faktisk

möjlighet att avvärja en tredjestats åtgärder genom vilka människomassor obehörigen och i okända syften drivs in i landet.

Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av den lag som nu föreslås bli ändrad att regleringen i lagförslaget inte är förenlig med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna. I rättspraxis om de konventionsbestämmelser som avses i utlåtandet nämns dock inte uttryckligen instrumentaliserad inresa, och någon situation som helt motsvarar den som lagförslaget syftar till att påverka har ännu inte avgjorts av till exempel Europadomstolen. Utskottet anser dock att tolkningen också i den nya situationen måste kopplas till gällande rätt och befintlig rättspraxis (GrUU 26/2024 rd, stycke 43, se även GrUU 2/2024 rd, stycke 8, GrUU 80/2022 rd, stycke 3, GrUU 26/2017 rd, s. 9).

I den nu aktuella propositionen hänvisas det (s. 17–18) till regeringens proposition RP 53/2024 rd om den gällande lagen och beskrivningarna av de internationella människorättsförpliktelser som är centrala med tanke på lagen. I propositionsmotiven till RP 53/2024 rd beskrivs också Europadomstolens rättspraxis som är central med tanke på lagen. Sedan lagen trädde i kraft har Europadomstolen meddelat två avgöranden som berör Grekland och som bägge gällde återsändande av asylsökande till Turkiet utan behandling av asylansökan (G.R.J. mot Grekland, 15067/21 och A.R.E. mot Grekland, 15783/21). I dessa fall var det dock inte fråga om instrumentaliserad inresa. Enligt uppgifter till förvaltningsutskottet har det efter lagens ikraftträdande inte tillkommit någon ny rättspraxis vid Europadomstolen som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. I fråga om de klagomål mot Litauen, Lettland och Polen som för närvarande behandlas i Europadomstolen hänvisar utskottet till det som sägs längre fram.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att konventionsstaterna enligt artikel 1 i Europakonventionen har förbundit sig att inom sin jurisdiktion garantera fri- och rättigheterna enligt konventionen. En stat måste vara suverän för att den över huvud taget ska kunna bli en konventionsslutande part. Suveräniteten och skyddet mot kränkningar som äventyrar den är därför enligt grundlagsutskottet en förutsättning för att Finland ska kunna uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen.

Grundlagsutskottet noterar också att Europakonventionen inte uttryckligen tryggar rätten till asyl eller föreskriver om förbud mot tillbakasändning, utan enligt artikel 3 får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Skyddet enligt artikel 3 i konventionen har utvecklats genom tolkningar i rättspraxis. Enligt utredning till grundlagsutskottet är det i Europadomstolens praxis värt att notera att avgörandena utgår från fakta i varje enskilt fall. Domstolen har, vid bedömningen av ett eventuellt åsidosättande av artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till avtalet, beaktat den förändrade säkerhetssituationen och den svarande statens ökade rimliga farhågor vad gäller säkerhet, territoriell integritet och demokratisk ordning (Zjdanoka mot Lettland (nr 2) 42221/18, 25.7.2024, punkt 56). Grundlagsutskottet anser att det är motiverat att fästa vikt vid situationsbundenheten också i de fall som nu är aktuella.

Om rättsstatens suveränitet och den nationella säkerheten är i allvarlig fara, måste också en rättsstat enligt grundlagsutskottet utlåtande ha rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja faran. Det gäller också när de nödvändiga motåtgärderna verkar strida mot

människorättsförpliktelserna, i det fall att ett visst slag av verksamhet som medför allvarliga risker inte kunde beaktas när förpliktelserna fastställdes eller när staten förband sig till dem. Det väsentliga är att det i en rättsstat ska föreskrivas i lag om befogenheter som enligt en förhandsbedömning kan anses nödvändiga för att avvärja en sådan fara som avses ovan (GrUU 26/2024 rd, stycke 49). Grundlagsutskottet anser det vara klart att Finland, när det förband sig till Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll och till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inte godkände att en främmande stat genom missbruk och utnyttjande av aktuella skyldigheter enligt konventionen allvarligt får äventyra Finlands suveränitet eller nationella säkerhet.

Om folkrättens utveckling

Förvaltningsutskottet noterar att Europadomstolen behandlar flera klagomål mot Litauen, Lettland och Polen som hänför sig till läget vid gränsen mellan dessa länder och Belarus åren 2021–2023. Tre av dessa klagomål (C.O.C.G. m.fl. mot Litauen (nr 17764/22), H.M.M. m.fl. mot Lettland (nr 42165/22) och R.A. m.fl. mot Polen (nr 42120/22)) överfördes under våren och sommaren 2024 till Europadomstolens stora kammare för behandling.

Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (s. 26) deltar Finland i och påverkar också den juridiska dialogen, så att man i utvecklingen av rättspraxis som gäller instrumentaliserad inresa så heltäckande som möjligt ska beakta fenomenets karaktär, omfattning och allvar. Intervention av en tredje part i besvärsärenden som är anhängiga vid Europadomstolen är ett av de tillgängliga förfaringssätten för Finland för att delta i utvecklingen av rättspraxis.

Europadomstolen beviljade Finland rätt att göra intervention i klagomålen i fråga. Intervention av tredje part är ett ”instrument” enligt artikel 36.2 i Europakonventionen vars syfte är att förse Europadomstolen med sådan information om juridiska argument och faktiska omständigheter som kan vara till hjälp för domstolen när den avgör kontroversiella frågor. Den tredje parten ska vara opartisk i förhållande till parterna i klagomålet och ska inte kommentera fakta som gäller klagomålet.

Finland lämnade skrivelsen om sin intervention till Europadomstolen den 30 september 2024. Dessutom beviljade Europadomstolen Finland yttranderätt i stora kammarens huvudförhandlingar, som hölls den 12 februari 2025. Enligt uppgifter till utskottet kommer stora kammaren att meddela sina avgöranden i dessa klagomål i slutet av 2025 eller början av 2026.

Lagstiftningens förhållande till EU-rätten och dess utveckling

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 26/2024 rd när den gällande lagen stiftades hänvisat till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och till relevanta artiklar i fördragen. Grundlagsutskottet uppmanade förvaltningsutskottet att bland annat utreda om det är möjligt att anse att det inte nödvändigtvis finns någon konflikt mellan EU-rätten och den föreslagna lagen, om artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (nedan EU-fördraget) eller artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan EUF-fördraget) kan åberopas för att motivera lagen. I den aktuella propositionen redogörs det för kommissionens meddelande om instrumentaliserad inresa. Meddelandet är inte juridiskt bindande, men det kan anses ge

uttryck för kommissionens syn på de EU-rättsliga ramvillkoren. Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet ytterligare bedöma regleringens förhållande till EU-rätten och dess utveckling (GrUU 14/2025 rd).

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande (FvUB 15/2024 rd) om den gällande lagen granskat EU:s primärlagstiftning och sekundärlagstiftning samt EU-domstolens rättspraxis. Utskottet har ansett att EU-rätten inte ger tillgång till medel för att bekämpa sådan verksamhet från en främmande stats sida som hotar den nationella säkerheten och försvara den egna statens rätt att bestämma över sina interna angelägenheter. De medel som står till förfogande i EU-rätten hänför sig till flexibilitet i vissa asylförfaranden och i olika skeden av förfarandet och syftet med dem är att de behöriga myndigheternas arbete ska underlättas och att resurserna ska räcka till vid massinvandring. Den flexibilitet som ingår i asyllagstiftningen kan inte utnyttjas för att direkt påverka bekämpningen av instrumentaliserad inresa (FvUB 15/2024 rd, s. 13). Utskottet konstaterade också att situationen för Finlands del är krävande och skiljer sig från andra situationer med instrumentalisering särskilt på grund av det faktum att påtryckaren är en stat, det vill säga Ryssland, som för ett anfallskrig och agerar oförutsägbart och aggressivt. Instrumentaliserad inresa kan också utgöra en okonventionell metod som hör till påtryckarens militära tänkande och som används för att påverka. Utskottet har på grundval av erhållen utredning ansett att domstolen i fråga om artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget inte har ställts inför att avgöra en situation som kan jämföras med situationen i Finland (FvUB 15/2024 rd, s. 14). Utskottet har utifrån erhållen utredning ansett att artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget utgör möjliga grunder för undantag inte bara när det gäller att stifta en lag utan också när det gäller tillämpningen av den. Det är dock i sista hand EU-domstolen som avgör om lagstiftningen stämmer överens med unionsrätten (FvUB 15/2024 rd, s. 15).

Förvaltningsutskottet har ansett det vara viktigt att statsrådet aktivt följer hur EU-lagstiftningen och tolkningspraxisen utvecklas och bedömer möjligheten att använda de stöd- och undantagsåtgärder enligt EU-lagstiftningen som lämpar sig för instrumentaliserad inresa antingen vid sidan av den lagstiftning som nu ska godkännas eller, om utvecklingen av EU-lagstiftningen ger en faktisk möjlighet till det, i stället för den (FvUB 15/2024 rd, s. 16). Riksdagen har utifrån förvaltningsutskottets betänkande godkänt ett uttalande, enligt vilket riksdagen förutsätter att statsrådet aktivt följer utvecklingen av EU-lagstiftningen och dess tolkningspraxis samt agerar aktivt i förhållande till Europeiska unionens kommission och andra medlemsstater för att Finland i framtiden ska få tillgång till EU-lagstiftningens alla stöd- och undantagsåtgärder som lämpar sig för bekämpning och hantering av instrumentaliserad inresa (RsV 68/2024 rd — RP 53/2024 rd).

I den aktuella propositionen granskas hur EU-rätten har utvecklats i frågan. Centrala rättsakter är EU:s krisförordning[1], ändringarna i kodexen om Schengengränserna [2] och kommissionens meddelande om instrumentaliserad inresa, som behandlas närmare längre fram. Enligt uppgifter till utskottet förväntas det inte inom den närmaste framtiden ske några ändringar i EU-lagstiftningen om instrumentaliserad inresa.

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147.
2 Kodex om Schengengränserna (EU) 2016/399.

EU:s krisförordning

EU:s migrations- och asylpakt trädde i kraft den 11 juni 2024, och de rättsakter som ingår i den kommer i huvudsak att börja tillämpas inom två år från ikraftträdandet, det vill säga i juni 2026. Det nationella genomförandet av lagstiftningspaketet pågår som bäst vid inrikesministeriet (SM032:00/2024).

Till migrations- och asylpakten hör bland annat EU:s så kallade krisförordning. Krisförordningen ger medlemsstaterna möjlighet att till exempel avvika från vissa förfaranderegler i EU:s asyllagstiftning vid vissa inreserelaterade störningssituationer, såsom massankomst eller instrumentaliserad inresa. Med instrumentaliserad inresa avses i krisförordningen en situation där ett tredjeland eller en fientlig icke-statlig aktör uppmuntrar eller underlättar tredjelandsmedborgares och statslösa personers förflyttning till unionens yttre gränser eller till en medlemsstat, när syftet är att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra en medlemsstats väsentliga funktioner, inbegripet upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.

Enligt krisförordningen kan medlemsstaterna bland annat begära att tiden för registrering av ansökningar, varaktigheten av gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande förlängs samt att tillämpningsområdet för gränsförfarandet utvidgas. I situationer med instrumentaliserad inresa kan tiden för registrering av ansökningar förlängas till fyra veckor från den normala tiden på fem dagar. Både gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande kan förlängas med sex veckor från normalt tolv veckor. Vid gränsförfarandet kan ansökningarna från alla sökande som är föremål för instrumentalisering prövas. I situationer med instrumentalisering är det enligt krisförordningen inte möjligt att avvika från bestämmelserna om asylförfarandet på något annat sätt.

Enligt krisförordningen kan en medlemsstat också begära solidaritetsåtgärder för att underlätta sin situation. Slutligen fattar rådet ett beslut utifrån förslag från kommissionen. Åtgärder som kan vidtas är omplaceringar av asylsökande eller, enligt separat överenskommelse, av personer som får internationellt skydd, ekonomiskt stöd, så kallade responsibility offsets (en medlemsstat tar ansvar för behandlingen av en ansökan och överför inte sökanden till den ansvariga staten), så kallade andra stödåtgärder som den gynnade medlemsstaten behöver (till exempel expert- eller materialstöd), samarbete med tredjeländer för att bemöta situationen eller andra åtgärder som behövs för att bemöta situationen. Enligt utredning motsvarar åtgärderna i stor utsträckning de åtgärder enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget som kommissionen föreslog 2021 till förmån för Polen, Lettland och Litauen för att bemöta den akuta situation som orsakades av Belarus agerande. Rådet fattade inte något beslut om kommissionens förslag, eftersom Polen ansåg att de föreslagna medlen var otillräckliga för att bekämpa fenomenet och motsatte sig det.

Förvaltningsutskottet instämmer i slutsatsen i propositionsmotiven om att åtgärderna i EU:s krisförordning underlättar hanteringen av instrumentaliserad inresa, men att de inte kan användas för att avvärja eller förebygga en situation där en främmande stat instrumentaliserar inresande i syfte att undergräva den nationella säkerheten eller suveräniteten i en annan stat.

Ändringar i kodexen om Schengengränserna

Enligt den nya 4 punkten i artikel 5 i kodexen om Schengengränserna, som trädde i kraft i juli 2024, får medlemsstaterna i synnerhet i situationer som gäller instrumentalisering av inresande enligt EU:s krisförordning tillfälligt stänga eller begränsa öppethållandetiderna för specifika gränsövergångsställen som anmälts till kommissionen, om omständigheterna så kräver. Åtgärderna ska genomföras på ett proportionerligt sätt som tar hänsyn till rättigheterna för bland annat tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd. Åtgärderna motsvarar bestämmelserna i 16 § i den gällande gränsbevakningslagen (578/2005).

EU-domstolens avgörandepraxis

Förvaltningsutskottet hänvisar till sitt betänkande FvUB 15/2024 rd, där man bland annat har behandlat EU-domstolens avgörandepraxis (s. 14–15). Utskottet konstaterade då att domstolen i fråga om artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget inte har ställts inför att avgöra en situation som kan jämföras med situationen i Finland. Domstolen har i flera fall till exempel tagit ställning till undantag från asyllagstiftningen med stöd av artikel 72 i EUF-fördraget, men fallen har gällt situationer med massinvandring. Utskottet anser att det i fråga om domstolens domar är av betydelse vad domstolen har tagit ställning till och inte i lika hög grad vilken situation det i annat sammanhang har ansetts vara fråga om. Till exempel i mål M.A[3] tog domstolen ställning till litauisk lagstiftning om undantagstillstånd eller nödsituationer till följd av massinvandring. Litauen preciserade enligt domstolen inte vilken inverkan ett undantag från unionslagstiftningen skulle ha på upprätthållandet av allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten i en nödsituation till följd av massinvandring.

Enligt förvaltningsutskottets uppgifter har det efter den aktuella lagens ikraftträdande inte tillkommit någon ny rättspraxis som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. Domstolen har tills vidare inte bedömt hur lagstiftning som gäller en situation med instrumentaliserad inresa stämmer överens med EU:s lagstiftning, utan den har tagit ställning till lagstiftning som gäller massinvandring. Enligt utskottets uppgifter är inte heller några nya fall där det är fråga om instrumentaliserad inresa anhängiga vid domstolen.

Kommissionens meddelande

Kommissionen lämnade den 11 december 2024 ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om motverkande av hybridhot från användning av migration som vapen och om förstärkning av säkerheten vid EU:s yttre gränser (COM (2024) 570 final). Kommissionens meddelande är ett svar på Europeiska rådets slutsatser av den 17 oktober 2024, i vilka det konstaterades att varken Ryssland eller Belarus, eller något annat land, får tillåtas att missbruka EU:s värden, inklusive asylrätten, som politiskt påtryckningsmedel. I meddelandet behandlas utmaningar vid EU:s yttre landgränser mot Ryssland och Belarus och hotet mot unionens säkerhet, EU:s politiska åtgärder och operativa stöd samt tillämpliga bestämmelser. Inrikesministeriet har lämnat riksdagen en E-skrivelse (E 16/2025 vp) om meddelandet.

3 C-72/22 PPU, M.A, ECLI:EU:C:2022:505.

För att garantera unionens säkerhet och medlemsstaternas territoriella integritet anser kommissionen att det är nödvändigt att de medlemsstater som gränsar till Ryssland och Belarus har förmåga att agera beslutsamt och konsekvent för att effektivt kontrollera unionens yttre gränser. Medlemsstaterna har ansvaret för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten inom sina nationella territorier. De är också skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivt kontrollera och förvalta de yttre gränserna och därigenom säkerställa en hög säkerhetsnivå inom unionen i enlighet med EU-rätten. Medlemsstaterna har principiell rätt att kontrollera utlänningars inresa, vistelse och avlägsnande.

I meddelandet konstateras det att EU:s krisförordning erbjuder vissa handlingsmodeller för att hantera sådana situationer med instrumentalisering som det föreskrivs om i den förordningen. Enligt meddelandet kan man komplettera krisförordningen med andra instrument för att svara på situationer som kan anses vara exceptionella jämfört med de som avses ovan. Det är i synnerhet fråga om situationer där migration används som vapen.

Kommissionen anser att medlemsstaterna, mot bakgrund av hybridhot från fientliga stater som äventyrar medlemsstaternas säkerhet och territoriella integritet samt upprätthållandet av lag och ordning, får vidta exceptionella åtgärder för att försvara sig mot yttre hot. Kommissionen hänvisar i sitt meddelande till artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget. Enligt artikel 4.2 i EU-fördraget ska unionen respektera väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att trygga en stats territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet den nationella säkerheten ska också i fortsättningen höra till varje medlemsstats eget ansvar. Artikel 72 i EUF-fördraget ingår i avdelning V om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, som även omfattar ett kapitel 2 om gränskontroll och asyl- och invandringspolitik. Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska avdelning V inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Med tanke på den allvarliga och varaktiga karaktären hos hotet mot unionens säkerhet och medlemsländernas territoriella integritet, får medlemsländerna enligt kommissionen undantagsvis och på stränga villkor åberopa fördragsbestämmelser och gå utöver vad som föreskrivs i EU:s sekundärrätt, under domstolens kontroll. De åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att upprätthålla den nationella säkerheten i enlighet med fördragen måste vara förenliga med unionsrättens begränsningar och villkor. Medlemsstaterna ska vid bevakningen av EU:s yttre gränser samtidigt respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och principen om förbud mot tillbakasändning. Alla åtgärder måste vara proportionerliga och lämpliga för att hantera det hot som föreligger samt vara begränsade till vad som är absolut nödvändigt. Dessutom måste åtgärder som kan leda till en begränsning av vissa grundläggande rättigheter vara av tillfällig natur.

Kommissionen påpekar i sitt meddelande att Europeiska unionens säkerhetsmiljö har förändrats dramatiskt jämfört med den tidpunkt då berörda folkrättsliga instrument antogs, och detta kan behöva beaktas vid tillämpningen av dem. Dessutom fäster kommissionen uppmärksamhet vid att Europadomstolen också har erkänt att vissa exceptionella situationer påverkar tolkningen av rättigheterna enligt Europakonventionen.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet är det klart att kommissionens meddelande inte är juridiskt bindande, men det saknar emellertid inte juridisk betydelse. Kommissionens meddelanden anses höra till så kallade soft law-rättskällor. I den juridiska litteraturen har det ansetts att till exempel rekommendationer och utlåtanden enligt en strikt tolkning inte utgör unionsrätt, men eftersom EU-domstolen tidvis har hänvisat till dem, är deras rättsliga status inte helt klar. Detsamma gäller andra så kallade soft law-rättskällor, såsom resolutioner, meddelanden, uppförandekoder, rambestämmelser (guidelines) och ramprogram. Huruvida de är juridiskt bindande eller inte avgörs inte av deras rubrik utan av innehållet.[4]

Kommissionen har lämnat juridiskt synnerligen betydande meddelanden, av vilka man exempelvis kan nämna kommissionens meddelande om en ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen[5] och kommissionens meddelande om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen som gäller att respektera och främja unionens värden[6]. Det förstnämnda meddelandet har i praktiken ansetts ha "en betydande inverkan på EU-rätten med tanke på förståelsen av rättsstatsbegreppet och systematiseringen av de rättskällor som berör det. (...) Betydelsen av meddelandet om ramverket blir tydlig när man tittar på den lagstiftning i anslutning till rättsstatsprincipen som senare genomförts av EU-lagstiftaren."[7]

Också i de högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis har kommissionens meddelanden getts faktisk juridisk betydelse. Som exempel kan nämnas avgörandet av statsrådets biträdande justitiekansler av den 18 december 2023[8]. I avgörandet konstateras att en snabb behandling (prioritering) av ukrainska medborgares ansökningar om internationellt skydd bland annat baserades på ett meddelande från kommissionen. Vidare kan man nämna justitiekanslerns avgörande av den 22 december 2022[9] om avbrytande av tjänster för ansökningar om visum och uppehållstillstånd vid finska beskickningar under coronapandemin. I justitiekanslerns avgörande av den 31 mars 2025[10] konstateras det att kommissionens meddelande inte är juridiskt bindande, men det kan anses uttrycka kommissionens syn på och tolkning av de rättsliga villkoren för den EU-rätt som ska tillämpas och de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som följer av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det innebär enligt avgörandet att kommissionens meddelande till sin juridiska karaktär inte är enbart en rekommendation, utan en rättskälla som ska beaktas vid tolkningen.

Europeiska kommissionen övervakar tillämpningen av EU-lagstiftningen. Kommissionen får inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 259 i EUF-fördraget mot en medlemsstat om den anser att medlemsstaten inte uppfyller sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen. Överträdelseförfarandet kan leda till ett avgörande av domstolen där den korrekta och juridiskt bindande tolkningen av EU-rätten fastställs. Om varken kommissionen eller en annan medlemsstat inleder ett överträdelseförfarande meddelas inte heller något juridiskt bindande

4 Raitio: Euroopan unionin oikeus 2016, s. 206.
5 COM(2014) 158 final.
6 COM/2003/606 final.
7 Raitio, Rosas och Pohjankoski: ”Rättsstat, Europeiska unionen och Finland”, Publikationsserie för Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:39.
8 OKV/1732/10/2022-OKV-8.
9 OKV/2830/70/2020-OKV-3
10 OKV/3100/10/2024-OKV-3.

avgörande av domstolen. Enligt förvaltningsutskottets uppgifter har inget överträdelseförfarande inletts mot Finland med anledning av den aktuella lagen.

Sammanfattning av granskningen av EU-rätten

Förvaltningsutskottet konstaterar att propositionens förhållande till EU-rätten måste bedömas både med avseende på stadgan om de grundläggande rättigheterna, som omfattas av EU:s primärrätt, och med avseende på asyllagstiftningen, som omfattas av sekundärrätten. Avseende ska också fästas vid kommissionens meddelande om bekämpning av instrumentaliserad inresa. Utskottet betonar att det i den förpliktande EU-lagstiftningen inte finns något sätt att bekämpa sådan instrumentaliserad inresa som allvarligt äventyrar en annan stats nationella säkerhet och suveränitet. De medel som står till förfogande i EU-rätten hänför sig till flexibilitet i vissa asylförfaranden och i olika skeden av förfarandet och syftet med dem är att de behöriga myndigheternas arbete ska underlättas och att resurserna ska räcka till vid massinvandring. Den flexibilitet som ingår i asyllagstiftningen kan inte utnyttjas för att direkt påverka bekämpningen av instrumentaliserad inresa. Syftet med den föreslagna lagen är uttryckligen att bekämpa instrumentaliserad inresa.

Lagen har relevans med avseende på flera rättsakter som omfattas av EU:s sekundärrätt, såsom de till asyllagstiftningen hänförliga asylprocedurdirektivet,[11] skyddsgrundsdirektivet[12], återvändandedirektivet [13] och Dublinförordningen[14]. Förvaltningsutskottet anser det vara klart att den gällande lagstiftningen avviker från ovan nämnda rättsakter som hör till EU:s asyllagstiftning. Eftersom EU-rätten har företräde framför nationell rätt, måste regleringen grunda sig på EU-rätten för att den ska vara godtagbar. Lagens godtagbarhet ur EU-rättslig synvinkel baserar sig i väsentlig grad på om vissa artiklar i unionsfördragen som hänför sig till den nationella säkerheten kan betraktas som sådana motiveringsgrunder med stöd av vilka det är möjligt att avvika från EU:s asyllagstiftning. Även om EU-domstolen tills vidare inte i något ärende har godkänt påståendet att en medlemsstat med åberopande av artikel 4.2 i EU-fördraget eller artikel 72 i EUF-fördraget skulle ha kunnat avvika från bestämmelserna i något asyldirektiv, har domstolen inte heller absolut uteslutit möjligheten att åberopa dessa.

Förvaltningsutskottet inskärper att Finlands säkerhetsomgivning har förändrats snabbt och permanent. Fenomenet vid östgränsen är exceptionellt, bekymmersamt och allvarligt såväl när det betraktas utifrån Finlands som den europeiska säkerhetsomgivningens referensram. I lagen föreskrivs om myndigheternas befogenheter i situationer där en främmande stat utövar påtryckning som allvarligt hotar Finlands suveränitet och nationella säkerhet. För Finlands del är

11 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

12 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

13 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

14 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

situationen krävande och annorlunda jämfört med andra situationer med instrumentalisering, framför allt på grund av det faktum att påtryckaren är en stat som för ett anfallskrig och agerar oförutsägbart och aggressivt. Instrumentaliserad inresa kan också utgöra en okonventionell metod som hör till påtryckarens militära tänkande och som används för att påverka.

Som det konstateras ovan saknar inte kommissionens meddelande betydelse även om det inte är juridiskt bindande. Meddelandet kan anses ge uttryck för kommissionens syn på de EU-rättsliga ramvillkoren som gäller bekämpningen av instrumentaliserad inresa. Förvaltningsutskottet anser att de åtgärder som tillåts i den gällande lagen, vars giltighetstid enligt propositionen ska förlängas, uppfyller de krav som ställs i meddelandet på att åtgärderna ska vara proportionerliga, nödvändiga och tillfälliga.

Förvaltningsutskottet anser fortfarande utifrån erhållen utredning att artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget utgör möjliga grunder för undantag inte bara när det gäller att stifta en lag utan också när det gäller tillämpningen av den. Utskottet betonar att det efter lagens ikraftträdande inte har uppkommit någon ny EU-lagstiftning eller rättspraxis som ger anledning att bedöma den gällande lagen och det nu aktuella lagförslaget på något annat sätt med avseende på EU-rätten. Behörigheten att bedöma om lagstiftningen harmonierar med unionsrätten hör emellertid till EU-domstolen.

Gränsbevakningsväsendets personal

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om den gällande lagen fäst uppmärksamhet vid gränsbevakningsmännens rättsliga ställning och rättsskydd vid tillämpningen av lagen samt vid behovet av att ge dem omsorgsfulla anvisningar och utbildning för att utsatta personer ska kunna identifieras (FvUB 15/2024 rd s. 22).

Gränsbevakningsväsendet har enligt propositionen förberett sig på att tillämpa lagen genom att utarbeta omfattande anvisningar och genom att utbilda sin personal. I anvisningarna och utbildningarna har lagens bestämmelser och förfaranden preciserats med tanke på den praktiska verksamheten. Särskilda prioriteringar är bedömning av grunderna för undantag, identifiering av särskilt utsatta personer och verksamhet i samband med förhindrande av eventuellt inträngande i landet. Syftet med anvisningarna och utbildningarna är att säkerställa att verksamheten hos Gränsbevakningsväsendet och övriga myndigheter som stöder Gränsbevakningsväsendet är enhetlig och lagenlig på alla områden i eventuella situationer då lagen tillämpas. Enligt uppgifter till förvaltningsutskottet är lagen tydlig med tanke på den praktiska verksamheten och tillämpningen av lagen har inte ansetts problematisk. Gränsbevakningsväsendet har utöver anvisningar och utbildning också övat på tillämpning av lagen på praktisk nivå.

Förlängning av lagens giltighetstid och giltighetstidens längd

Grundlagsutskottet fäste vid sin tidigare bedömning av den aktuella lagen inte uttrycklig uppmärksamhet vid lagens exakta giltighetstid. Utskottet har tidigare i olika sammanhang bedömt giltighetstiden för temporära undantagslagar (se t.ex. GrUU 25/2005 rd, s. 5, GrUU 46/2004 rd, s. 3/II, GrUU 67/2002 rd, s. 4/II, GrUU 59/2001 rd, s. 2–3). Det har då till exempel varit fråga om situationer där det under giltighetstiden för den temporära undantagslagen har varit

nödvändigt att bereda permanent lagstiftning som uppfyller grundlagens krav (se t.ex. GrUU 25/2005 rd, s. 5, GrUU 67/2002 rd, s. 4/II). På grund av olikheterna i de bedömda situationerna kan man inte utifrån tidigare praxis dra någon klar slutsats om undantagslagens giltighetstid i den nu aktuella särskilda situationen. Det väsentliga är enligt grundlagsutskottet att det kan motiveras att lagen och dess giltighetstid är nödvändiga.

Grundlagsutskottet har betonat att bestämmelser som innebär undantag från grundlagen måste vara nödvändiga (GrUU 26/2024 rd, stycke 46). Grundlagsutskottet konstaterar att i likhet med den proposition som ledde till att lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa stiftades, grundar sig också den nu aktuella propositionen på ett konstitutionellt godtagbart och synnerligen vägande syfte att bekämpa en främmande stats påverkan mot Finland genom utnyttjande av inresande (GrUU 26/2024 rd, stycke 14). Tröskeln för tillämpning av lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa är tämligen hög och bunden till nödvändigheten (GrUU 26/2024 rd, stycke 33). Grundlagsutskottet har ansett att det vid bedömningen av lagens giltighetstid inte är utan betydelse att lagen stiftats och börjar tillämpas i olika steg, och inte heller att något beslut enligt 3 § om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte har fattats under den tid lagen hittills varit i kraft.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att lagen enligt propositionen har stiftats i en situation där det inte har funnits något annat effektivt sätt att bekämpa påtryckningar mot Finland där inresande utnyttjas. I propositionen sägs det också att den rättsliga referensramen inte har ändrats sedan lagen stiftades. Den nya lagstiftning som trätt i kraft efter att lagen antogs har medfört fler metoder för hantering av inresa, men lagändringarna gör det inte möjligt att förebygga instrumentaliserad inresa. Finlands säkerhetspolitiska omgivning är också fortsättningsvis allvarlig och svårförutsägbar. Enligt propositionen och andra uppgifter till grundlagsutskottet kan redan det att lagen är i kraft ha en förebyggande effekt. Grundlagsutskottet instämmer utifrån propositionsmotiven och annan inkommen utredning i slutsatsen att det fortfarande finns tvingande skäl att hålla lagen i kraft för att säkerställa Finlands suveränitet och nationella säkerhet. Tillämpning av lagen på det sätt som avses i lagens 3 § 1 mom. är en sista utväg för att hantera situationen (se även GrUU 26/2024 rd, stycke 33). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna förlängningen av giltighetstiden kan anses nödvändig.

Av propositionsmotiven (s. 22) framgår det att man under beredningen av propositionen har övervägt för hur lång tid lagens giltighetstid ska förlängas. Vid bedömningen ansågs det att de konstitutionella grunderna i den ursprungliga propositionen understöder en ny giltighetstid på ett år. Det är också möjligt att Europadomstolen under denna ettårsperiod meddelar avgöranden som är av betydelse vid bedömningen av ärendet, konstateras det i propositionen. Det förväntas emellertid inte ske några betydande förändringar i Finlands säkerhetspolitiska omgivning inom den närmaste framtiden, utan den förväntas förbli allvarlig och svårförutsägbar under en lång tid framöver. Olika former av hybridpåverkan har förekommit kontinuerligt, och det finns fortfarande en hög risk för att osaklig påverkan genom instrumentalisering av inresande aktiveras på nytt. Giltighetstiden på bara ett år för lagstiftningen har ur beredskapssynvinkel ansetts vara rätt så kort. Som ett alternativ övervägdes också att lagens giltighetstid förlängs med två år. I propositionen påpekas det också att det inte är nödvändigt att förlänga lagens giltighetstid med hela år, utan den kan förlängas för en ändamålsenlig period. Regeringen föreslår på de grunder

som anges i propositionen att lagens giltighetstid förlängs med cirka ett och ett halvt år, det vill säga till och med den 31 december 2026.

Förvaltningsutskottet anser på grundval av det aktuella säkerhetsläget och den rättsliga referensramen samt utvecklingsprognoserna för dem och med beaktande av grundlagsutskottets utlåtande att det är nödvändigt att förlänga lagens giltighetstid och att den föreslagna giltighetstiden är motiverad. Syftet med lagen är att bereda sig på ett långvarigt allvarligt säkerhetsläge. Med beaktande av det kan lagens totala giltighetstid på två och ett halvt år enligt utskottet anses skälig. Utskottet betonar dessutom att tillämpningen av lagen förutsätter ett separat beslut av statsrådet och innan dess att statsrådet och republikens president har en gemensam uppfattning om att den rådande situationen uppfyller de strikta kriterier som avses i lagen. Lagen är i enlighet med bestämmelserna i dess 3 § 1 mom. avsedd som en sista utväg för att bekämpa instrumentaliserad inresa. Utskottet lyfter också fram det som sägs i propositionen (s. 28 och 32) om att regeringen, ifall säkerhetsläget eller rättsläget förändras avsevärt under den tid lagen är i kraft, ska se över lagens giltighetstid och innehåll och vid behov lämna en proposition till riksdagen med förslag till ändring eller upphävande av lagen.

Riksdagens rätt att få information och påverka i förfarandet enligt lagen

Enligt 3 § 3 mom. i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa ska statsrådet utan dröjsmål lämna riksdagens förvaltningsutskott, utrikesutskott och försvarsutskott en utredning om ett beslut som avses i paragrafens 1 mom. Utskotten kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Förvaltningsutskottet kan också utifrån utredningen utarbeta ett betänkande för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det. Bestämmelserna om riksdagens rätt till inflytande fogades till lagen under riksdagsbehandlingen (FvUB 15/2024 rd, s. 17–18 och 23–25).

Grundlagsutskottet har med tanke på tillgodoseendet av riksdagens grundlagsfästa rätt att få information betonat vikten av att riksdagen får den utredning som föreskrivs i lagen. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande också betonat riksdagens rätt att få tillgång till alla väsentliga uppgifter som använts vid statsrådets beslutsfattande, inklusive uppgifter som är sekretessbelagda till sin juridiska karaktär. Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet också i övrigt fortsättningsvis bedöma riksdagens ställning i förfaranden enligt den nu aktuella lagen och huruvida riksdagens möjligheter att påverka förfarandena enligt 3 § är tillräckliga.

Inledningsvis konstaterar förvaltningsutskottet att riksdagens deltagande behöver ordnas så att det inte hindrar eller väsentligt fördröjer beslutsfattandet i en situation som eventuellt kräver omedelbara åtgärder. Det är också viktigt att riksdagens deltagande baserar sig på samma information som statsrådet har tillgång till när det fattar sitt beslut. Förvaltningsutskottet betonar att riksdagens behöriga utskott, i eventuella situationer då lagen tillämpas, ska få de i lagen avsedda uppgifterna, också sekretessbelagda uppgifter, om statsrådets beslut och de omständigheter som ligger till grund för det. Enligt grundlagsutskottets praxis påverkas rätten att få information inte av att de upplysningar ett utskott behöver är sådana till sin juridiska karaktär att de borde hållas hemliga (GrUB 7/1990 rd, s. 2/II). Bestämmelser om behandling av sekretessbelagda handlingar i utskott och om utskottsmedlemmarnas tystnadsplikt finns i 50 § 2 och 3 mom. i grundlagen och i 43 a–43 c § i riksdagens arbetsordning.

Förvaltningsutskottet hänvisar till det som sägs i regeringens proposition RP 53/2024 rd och i utskottets betänkande FvUB 15/2024 rd och påpekar fortsatt att det i beslutsfattandet enligt utskottets uppfattning inte är fråga om att överföra lagstiftningsbehörigheten till statsrådet exempelvis på ett sätt som motsvarar 23 § i grundlagen. Därför har riksdagen inte föreskrivits någon egentlig rätt till efterhandsgranskning av beslutet. Det bör också beaktas att lagen inte är direkt tillämplig, utan åtgärderna enligt lagen förutsätter att statsrådet och republikens president i samverkan har konstaterat att den rådande situationen uppfyller de strikta kriterier som avses i lagens 3 § 1 mom. Alla villkor i lagens 3 § 1 mom. ska vara uppfyllda för att ett beslut ska kunna fattas. När ett beslut om en eventuell tillämpning av lagen fattas ska en central del av bedömningen vara huruvida åtgärderna är en sista utväg, det vill säga att ingen annan metod är tillräcklig i situationen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att beslut som berör landets nationella säkerhet ska grunda sig på en opartisk, objektiv och aktuell lägesbild som de behöriga säkerhetsmyndigheterna framställer under tjänsteansvar. Bedömningen av om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändiga och proportionerliga görs alltid utifrån situationen och från fall till fall. En uppdaterad lägesbild är således väsentlig vid bedömningen av om det finns ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen och vilka åtgärder som krävs för att hantera hotet. Kraven på nödvändighet och proportionalitet förutsätter också att man i varje situation utifrån tillgängliga uppgifter väljer det alternativ som innebär de lindrigaste begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna men som samtidigt är tillräckligt effektivt.

Statsrådet kan enligt förslaget besluta om åtgärder enligt lagen endast om de är nödvändiga och proportionerliga. Bestämmelsen uttrycker det allmänna kravet på nödvändighet och proportionalitet som följer av grundlagen, EU-rätten och de internationella människorättsförpliktelserna och som gäller utövande av befogenheter som innehåller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Statsrådet ska bedöma nödvändigheten som en del av det övergripande arrangemanget i varje säkerhetssituation och de sammantagna befogenheterna enligt de olika lagar som ska tillämpas. Enligt lagen ska statsrådet upphäva beslutet när det inte längre är nödvändigt.

I en eventuell situation där lagen tillämpas ska nödvändigheten av statsrådets beslut bedömas i flera sammanhang på det sätt som beskrivs ovan. Förvaltningsutskottet inskärper att ordalydelsen i 3 § 1 mom. redan i sig säkerställer att lagen inte tillämpas endast för säkerhets skull. Utskottet påpekar också att justitiekanslern har till uppgift att övervaka lagligheten i statsrådets beslutsfattande och iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att kraven att åtgärderna är nödvändiga, proportionerliga och vidtas i sista hand uppfylls. Den bedömning som görs i detta sammanhang är situationsbaserad och således självständig i förhållande till den bedömning som görs när lagen stiftas. Detta är också en säkerhetsmekanism för rättsstaten.

Förvaltningsutskottet anser att riksdagsutskottens rätt att få information enligt den gällande lagen i praktiken innebär en slags efterhandskontroll av statsrådets beslut. Förfarandet motsvarar inte i sig sådan efterkontroll som avses i beredskapslagen (1552/2011), enligt vilken riksdagen kan upphäva en ibruktagningsförordning som statsrådet utfärdat. Enligt utskottets uppfattning är det i

förordningarna om ibruktagning av beredskapslagen fråga om sådana svårförutsägbara situationer som inte har kunnat bedömas närmare när lagen stiftades. Upplägget är således inte helt jämförbart med den nu aktuella lagen. Eventuella utlåtanden från utskotten eller förvaltningsutskottets betänkande och yttranden som lämnats i anslutning till det kan de facto ha en betydande inverkan på statsrådets beslut, även om riksdagen formellt inte har någon bindande beslutanderätt i frågan. Utskottet konstaterar att exempelvis en snäv rätt för riksdagen till efterkontroll, det vill säga beslutsfattande om huruvida statsrådets beslut får förbli i kraft eller bör upphävas, rimmar illa med bestämmelserna i lagen med tanke på att statsrådets beslut kan fattas för högst en månad åt gången. Giltighetstiden på högst en månad för beslutet har ansetts ändamålsenlig, eftersom det rör sig om ett betydande beslut som inverkar på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och vars nödvändighet noggrant bör bedömas i förhållande till det aktuella säkerhetsläget.

Enligt förvaltningsutskottet står statsrådets möjlighet att besluta om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte i sig i strid med förbudet mot diskriminering eller kraven på rättsskydd. Riksdagen har beaktat också dessa aspekter när den stiftade lagen och hänvisade beslutanderätten till statsrådet. Den aktuella lagen är inte heller en sådan fullmaktslag som skulle ge förvaltningsmyndigheterna befogenheter att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna inom Finlands jurisdiktion. Möjligheterna till avvikelse ingår redan i bestämmelserna i lagen. I lagen föreskrivs det till exempel om klara förutsättningar för gränsbevakningsmännens åtgärder och för bedömningen av grunderna för undantag. Utskottet konstaterar allmänt att myndigheterna i enskilda situationer alltid i viss mån har prövningsrätt i sin verksamhet.

Förvaltningsutskottet understryker också att statsrådets beslut får överklagas. Enligt 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) får besvär över beslut som fattats vid statsrådets allmänna sammanträde anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Rätten att söka ändring grundar sig i dessa fall på 7 § 1 mom. i den lagen. Besvär över ett förvaltningsbeslut får anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet samt av den som har besvärsrätt enligt särskilda bestämmelser i lag.

Bestämmelserna om riksdagens deltagande har noggrant övervägts när den gällande lagen stiftades. Förvaltningsutskottet anser att den valda lösningen uppfyller de krav som kan ställas på riksdagens delaktighet i situationer som förutsätter exceptionellt snabba beslut och operativ verksamhet som baserar sig på dem.

DETALJMOTIVERING

Ingressen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande ska lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen, vilket också ska framgå av ingressen till lagförslaget. Om lagen har stiftats i grundlagsordning, ska detta enligt 79 § 1 mom. i grundlagen framgå av lagen. Förvaltningsutskottet föreslår att ingressen omformuleras på det sätt som anges ovan.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande angående regleringens nödvändighet och också med beaktande av den gällande lagens giltighetstid att det inte finns något absolut konstitutionellt hinder för att den nu aktuella undantagslagen undantagsvis behandlas i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar vid rösträkningen uppfylls.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 18/2025 rd med ändringar. ***(Utskottets ändringsförslag)***

Riksdagen behandlar lagförslaget i proposition RP 18/2025 rd enligt 73 § 2 mom. i grundlagen.

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, *ändras* i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (482/2024) 7 § som följer:

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 22 juli 2024 och gäller till och med den 31 december 2026.

_____

Denna lag träder i kraft den 20 .

_____

Betänkande FvUB 14/2025 rd

Helsingfors 27.5.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf
vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Juha Hänninen saml
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Anna Kontula vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Mira Nieminen saf
medlem Saku Nikkanen sd
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Maaret Castrén saml
ersättare Ville Merinen sd
ersättare Jari Ronkainen saf
ersättare Heikki Vestman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Reservation

Motivering

Regeringen föreslår att giltighetstiden för den lag som godkänts som undantagslag (lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa, 482/2024, RP 53/2024 rd) förlängs till utgången av 2026. Det föreslås inga ändringar i lagens innehåll. I propositionen föreslås det att lagen åter godkänns som en undantagslag, det vill säga som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § i grundlagen.

Finland har rätt och skyldighet att övervaka sina gränser och trygga den nationella säkerheten. Finland bör reagera på åtgärder som vidtagits av ett auktoritärt Ryssland som i strid med internationell rätt för ett brutalt anfallskrig i Ukraina. Detta berättigar eller kräver dock inte att Finland överger sin egen rättsstat, de centrala lösningarna i grundlagen och åtagandena enligt internationell rätt.

Kärnan i den aktuella lagen är strävan att göra det möjligt att förhindra asylansökan vid en del av Finlands riksgräns. Personer som ansöker om asyl kan om lagen tas i bruk hindras från att komma in i landet eller avlägsnas ur landet utan möjlighet att lämna in en asylansökan och utan ett överklagbart beslut.

Lagförslaget står i uppenbar konflikt med det absoluta förbudet mot tillbakasändning, rätten till liv, förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling, förbudet mot kollektiva utvisningar, rättsskyddet och rätten till ett effektivt rättsmedel samt asylrätten, sådana de är skyddade bland annat i Finlands grundlag, Europakonventionen, konventionen om flyktingars rättsliga ställning, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, FN-konventionen mot tortyr och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt i tolkningspraxis i fråga om dessa. Konstellationen är rättsligt enkel och obestridlig. Detta faktum ändras inte av att det vid behandlingen i riksdagen gjordes vissa skenbara ändringar i lagen innan den godkändes. En ändring var exempelvis möjligheten att skriftligen begära ny prövning av avlägsnandet ur landet, vilket inte kan anses vara ett rättsmedel enligt grundlagen och människorättskonventionerna när en faktisk rätt att överklaga helt och hållet saknas.

Den individuella bedömning som utgör kärnan i asylrätten ska i situationer där lagen tillämpas ersättas med att en enskild gränsbevakare utifrån snabb kommunikation ansikte mot ansikte, över språk- och kulturgränser, avgör om det med avvikelse från huvudregeln är nödvändigt att ta emot asylansökan. Tillämpning av lagen leder till godtyckligt förfarande som inte bara riskera kränka det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning utan också likabehandlingen, barnets rättigheter, rätten till familjeliv och till exempel rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Det är tvivelaktigt hur rättigheterna för grupper i utsatt ställning ska kunna tryggas vid tillämpningen av lagen. En persons ålder, funktionsnedsättning eller utsatta ställning är inte omständigheter som nödvändigtvis är lätta att bekräfta i en sådan situation som avses ovan. Grunderna för internationellt skydd är å andra sidan inte bundna till om personen befinner sig i en särskilt utsatt ställning och det absoluta förbudet mot tillbakasändning förpliktar till att ingen,

oberoende av individuella faktorer, ska sändas tillbaka till omänskliga förhållanden. Eventuell instrumentalisering undanröjer inte heller rätten till internationellt skydd för en person som är föremål för förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

De internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland är en oskiljaktig och fast del av det inhemska systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och Finlands konstitution. Enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten kan en stat inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat. Ett undantagslagsförfarande löser inte konflikten med internationella avtal och det går inte att genom en undantagslag effektivt avvika från de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Förslaget strider också mot människorättsförpliktelser som det inte är tillåtet att avvika från ens under krig eller andra nödsituationer.

Det har såväl i samband med stiftandet av den aktuella lagen som i den aktuella propositionen hänvisats till att Europadomstolen tills vidare inte har avgjort ärenden som skulle överensstämma med situationen med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns. Av Europadomstolens omfattande rättspraxis som gäller asylrätt framgår dock klara ramvillkor vad gäller godtagbara gränsövervakningsåtgärder och tillträde till asylförfarandet. Europadomstolen har i sin rättspraxis som gäller asylrätt framför allt tillämpat artiklarna 2 (rätt till liv) och 3 (förbud mot tortyr, från vilket förbudet mot tillbakasändning har härletts) i Europakonventionen samt artikel 4 (förbud mot kollektiva utvisningar) i det fjärde tilläggsprotokollet till konventionen. Europadomstolen har i sin rättspraxis betonat att sökandens processuella rättigheter ska vara förpliktande och tryggas även under undantagsförhållanden. Domstolen har konstaterat att förpliktelserna enligt människorättskonventionen förutsätter att staterna säkerställer att invandrarna har en faktisk och effektiv möjlighet att få tillträde till förfarandena för laglig inresa. Domstolen har ansett det särskilt viktigt att det finns en faktisk möjlighet att ansöka om internationellt skydd så att ansökan blir officiellt anhängig. Europadomstolen har konstaterat att i fråga om de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdets yttre gräns förutsätter ett effektivt tillgodoseende av rättigheterna enligt Europakonventionen att staterna möjliggör lagliga invandringskanaler för dem som anlänt till statens gräns.

Ingenting tyder på att Europadomstolens tolkningar av de centrala artiklarna i Europakonventionen kommer att ändras inom den närmaste framtiden. Europadomstolen behandlar fortfarande flera klagomål mot Litauen, Lettland och Polen som hänför sig till läget vid gränsen mellan dessa länder och Belarus åren 2021—2023. Finland har gjort intervention i de tre klagomål som överförts till domstolens stora kammare och uttryckligen betonat betydelsen av dessa fall när det gäller instrumentalisering. Domstolen väntas meddela sina avgöranden under innevarande år, vilket för sin del bidrar till att det är motiverat att ifrågasätta den giltighetstid på ett och ett halvt år som föreslås i den aktuella propositionen.

Utöver skyldigheterna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna står lagstiftningen också entydigt i strid med EU-rätten, såväl primärrätten som sekundärrätten. För att ansökningar om asyl ska behandlas på behörigt sätt ska särskilt kraven i EU:s asyldirektiv och bestämmelserna om rätten till asyl i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna beaktas. När den nationella lagstiftningen står i strid med EU-rätten på det sätt som

det nu aktuella lagförslaget gör ska domstolen eller någon annan myndighet i enlighet med principen om EU-rättens företräde tillämpa EU-rätten i stället för den nationella lagstiftningen.

När lagen stiftades och i den aktuella propositionen har det påpekats att EU-domstolen inte har haft att avgöra något sådant fall som skulle överensstämma med situationen med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns. Emellertid har bland annat domstolens dom i mål C-72/22, som gäller Litauen, berört en situation som är mycket lik den som förelåg vid östgränsen. Avgörandet är också direkt tillämpligt på situationen vid östgränsen. I avgörandet ansåg domstolen att inte ens krigstillstånd, undantagstillstånd eller nationella nödsituationer berättigade till avvikelser från asylprocedurdirektivet och förhindrandet av asylansökan. EU-domstolen har inte i något ärende godkänt påståendet att en medlemsstat med åberopande av nationell säkerhet (artikel 4.2 i EU-fördraget eller artikel 72 i EUF-fördraget) skulle ha kunnat avvika från bestämmelserna i något asyldirektiv. Behörigheten att dra upp riktlinjer för tolkningen av EU-rätten på ett annat sätt än det som framgår av EU-domstolens rättspraxis hör endast och enbart till EU-domstolen. Tills vidare finns det inget som tyder på att domstolen i fortsättningen kommer att tolka de centrala principerna för asylrätten på ett annat sätt än tidigare.

Också i kommissionens meddelande av den 11 december 2024 (COM (2024) 570), som det hänvisas till i propositionen, betonas det att även sådana exceptionella åtgärder som medlemsstaterna vidtar måste vara förenliga med unionsrättens begränsningar och villkor. Vidare betonas det att medlemsstaterna vid övervakningen av EU:s yttre gränser är skyldiga att respektera grundläggande rättigheter och principen om non-refoulement. Alla åtgärder måste vara proportionerliga och begränsade till vad som är absolut nödvändigt.

Godkännandet av den föreslagna lagen som en undantagslag som avviker från grundlagsordningen enligt 73 § i grundlagen undanröjer inte konflikten mellan lagen och EU-rätten och berättigar inte överträdelser eller försummelser av EU-rätten. Riksdagen bör fortfarande inte godkänna en proposition som medvetet bryter mot Finlands medlemsförpliktelser och samtidigt lämnar de rättsverkningar som regleringen kan ha i praktiken på grund av denna motsägelse helt oklara.

I stället för det föreslagna sättet har Finland möjlighet att reagera på situationen såsom en rättsstat, det vill säga genom att agera på ett annat sätt än Ryssland. I nuläget finns det inga tecken på instrumentalisering av migranter eller på att det rör sig ett betydande antal asylsökande vid östgränsen. Om instrumentaliseringen av migranter dock skulle fortsätta eller öka kan problemet bemötas genom ett effektivt asylförfarande (till exempel påskyndade förfaranden för uppenbart ogrundade ansökningar, avvisande av ansökningar och användning av gränsförfaranden) samt genom satsningar på behandling av ansökningar och mottagningssystem, inrättande av flyktingslussar vid behov samt utnyttjande av det stöd från medlemsstaterna, EU:s asylbyrå och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån som EU:s asyllagstiftning medger. En medlemsstat kan också begära tillstånd för särskilda åtgärder, såsom undantag från vissa procedurbestämmelser. Enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget får rådet, om en medlemsstat försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för en medlemsstat. Också den nyligen antagna omfattande totalreformen av EU:s asylsystem, inklusive den så kallade krisförordningen, erbjuder i fortsättningen metoder uttryckligen för att bemöta situationer med

instrumentaliserad inresa, dock utan att man tillåter att asylansökan förhindras. Också i situationer där man med hjälp av större folkmassor eller med hjälp av våld skulle försöka tränga sig över riksgränsen ger redan den gällande lagstiftningen, gränsbevakarnas befogenheter och fysiska gränshinder samt vid behov beredskapslagens bestämmelser de förutsättningar som behövs för att trygga gränssäkerheten.

Utöver de oöverstigliga problemen i anslutning till de grundläggande lösningarna i den ifrågavarande lagen är det värt att notera att det i den nu aktuella propositionen föreslås att giltighetstiden för den ursprungligen för ett år föreskrivna undantagslagen den här gången förlängs med ett och ett halvt år. De grunder som föreslås i propositionen, såväl för att förlänga undantagslagens giltighetstid i nuläget som för den föreslagna längre giltighetstiden, är påfallande tunna i förhållande till ärendets betydelse. Det är också av betydelse att flera klagomål som är relevanta för ärendet och i vilka en dom torde ges redan i år är anhängiga vid Europadomstolen. Kravet i 73 § i grundlagen på att ett undantag från grundlagen ska vara avgränsat och principen om undvikande av undantagslagar förutsätter också att tiden begränsas till vad som är nödvändigt. Ett exceptionellt undantag får inte bli det nya normala.

Propositionen är till sina grundläggande lösningar djupt problematisk för den finska rättsstaten och det finns inga garantier för att den fungerar på det sätt som eftersträvas. Riksdagen bör inte godkänna lagförslaget i någon lagstiftningsordning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 27.5.2025

Anna Kontula vänst
Tiina Elo gröna