Betänkande ─ RP 148/2026 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 148/2026 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Följande utlåtande har lämnats i ärendet:
- grundlagsutskottet GrUU 70/2026 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- enhetschef Anu Konttinen, utrikesministeriet
- enhetschef Krista Oinonen, utrikesministeriet
- regeringssekreterare Heini Ryynänen, försvarsministeriet
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- nätverksdirektör Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- chef för underrättelsetjänsten, överstelöjtnant Tommi Tiittanen, Gränsbevakningsväsendet
- överinspektör Sara Sairanen, Gränsbevakningsväsendet
- specialforskare Teemu Naarajärvi, skyddspolisen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- centralkriminalpolisen
- Polisstyrelsen.

Betänkande

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att giltighetstiden för lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa förlängs till den 31 december 2028. 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.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft senast den 31 december 2026.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens utgångspunkter

Lagen om temporära åtgärder för att bekämpa instrumentaliserad inresa (482/2024) trädde i kraft den 22 juli 2024. År 2025 förlängdes lagens giltighetstid till och med den 31 december 2026 (368/2025). Lagen stiftades och dess giltighetstid förlängdes med grundlagsutskottets medverkan som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § i grundlagen. 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 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.

Det föreslås att giltighetstiden för lagen förlängs till den 31 december 2028. Lagen avses träda i kraft senast den 31 december 2026.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande om propositionen GrUU 70/2026 rd. Förvaltningsutskottet behandlar nedan de frågor som grundlagsutskottet lyft fram. Sammantaget anser förvaltningsutskottet att propositionen är nödvändig. Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar. Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Betänkande

Det rådande säkerhetsläget

Enligt inkommen utredning är säkerhetsläget i Europa och Finlands närområden fortsatt spänt på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Enligt Gränsbevakningsväsendets och de övriga säkerhetsmyndigheternas bedömning måste Europa förbereda sig på ett långvarigt hot från Ryssland. Instrumentalisering av inresa är ett sätt att försöka påverka Finlands och Europeiska unionens gränssäkerhet, nationella säkerhet och allmänna ordning. Den mest centrala beredskapsmetoden är lagstiftning som innefattar tillräckliga befogenheter för myndigheterna att agera förebyggande och effektivt. För att trygga Finlands suveränitet och nationella säkerhet behövs det, utöver myndigheternas taktiska och tekniska beredskap, bestämmelser som snabbt kan börja tillämpas om hotbilden kräver det.

Instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns har hållits under kontroll genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen (578/2005). Statsrådet har genom sina beslut som fattats i enlighet med 16 § i gränsbevakningslagen stängt åtta gränsövergångsställen vid östgränsen från och med den 15 december 2023 och tre gränsövergångsställen som är avsedda för fritidsbåtar från och med den 15 april 2024, samt koncentrerat mottagandet av ansökningar om internationellt skydd till de gränsövergångsställen inom lufttrafiken och sjötrafiken som är öppna vid Finlands yttre gränser. Statsrådet förnyade sitt beslut i juni 2026 (SM/2026/42, på finska), och beslutet gäller tills vidare.

Förvaltningsutskottet har utförligt beskrivit läget i Finlands säkerhetsmiljö i sina tidigare betänkanden om lagen, det vill sägaFvUB 14/2025 rd och FvUB 15/2024 rd. I motiveringen till den proposition som nu behandlas (s. 5—8) redogörs det för den aktuella säkerhetsmiljön och bedömningen av dess utveckling samt för situationen vid Finlands östgräns och hotnivån i fråga om instrumentaliserad inresa. Utskottet har också i samband med sakkunnigutfrågningen fått en utredning om det rådande läget. Enligt Gränsbevakningsväsendets och andra säkerhetsmyndigheters bedömning är risken för instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns fortfarande hög. Situationen har inte förändrats sedan 2025, då lagens giltighetstid senast förlängdes, och några snabba förändringar mot det bättre är inte att vänta när det gäller säkerhetsläget.

Förvaltningsutskottet anser att säkerhetsläget gör det nödvändigt att förlänga lagens giltighetstid för att det ska vara möjligt att förbereda sig på eventuella snabba och allvarliga förändringar i situationen. Finlands östgräns utgör samtidigt en del av EU:s yttre gräns och av Natos gräns mot Ryssland. Finlands förmåga att svara för gränssäkerheten har därför betydelse inte bara för den nationella säkerheten utan också för säkerheten i Europa och inom alliansen.

Synpunkter som rör statens suveränitet

Grundlagsutskottet uppmärksammar nu, liksom när utskottet tidigare bedömde den föreslagna förlängningen av lagens giltighetstid, att en förutsättning för att statsrådet ska kunna fatta ett beslut om begränsning enligt 3 § i lagen är bland annat att begränsningen är nödvändig för att säkerställa Finlands suveränitet eller nationella säkerhet och att andra metoder inte är tillräckliga för att säkerställa Finlands suveränitet eller nationella säkerhet (GrUU 14/2025 rd, stycke 5).

Betänkande

Grundlagsutskottet upprepar i sitt utlåtande i huvudsak de synpunkter som utskottet framfört i sina tidigare utlåtanden om lagen. Utskottet framhåller bland annat Finlands suveränitet och att gränskontroll, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränstrafiken i princip hör till statens suveränitet. Utskottet betonar fortfarande också att situationen, sett ur Finlands internationella människorättsförpliktelsers synvinkel, skiljer sig från de situationer som har behandlats i internationella konventioner.

Grundlagsutskottet anser det vara klart att Finland, när landet 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 dessa skyldigheter enligt konventionen allvarligt får äventyra Finlands suveränitet eller nationella säkerhet (se även GrUU 14/2025 rd). Enligt utskottet måste skyddet av suveräniteten anses vara en del av Finlands nationella identitet, som är förankrad i den konstitutionella strukturen (se även GrUU 39/2020 rd, s. 3—4, GrUU 14/2018 rd, s. 14). Enligt utskottet kan inte heller Finlands medlemskap i Europeiska unionen medföra någon skyldighet att äventyra den identitet som är förankrad i den konstitutionella strukturen (se även artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen). Finland kan ytterst med stöd av den nationella grundlagen skydda statens suveränitet mot ett hot som allvarligt äventyrar den.

Grundlagsutskottet uppmärksammar också att det i 127 § i grundlagen föreskrivs om skyldigheten att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Enligt grundlagsutskottet visar också den omständigheten att medborgarna kan åläggas en sådan skyldighet, vars fullgörande i praktiken kan innebära att de förlorar sin hälsa eller till och med sitt liv, att försvaret av statens suveränitet har en grundläggande betydelse i det konstitutionella systemet.

Rättslig referensram

EU-rätten och annan nationell lagstiftning

I motiveringen till propositionen redogörs det för lagstiftningen om asyl- och migrationsfrågor, kodexen om Schengengränserna (EU) 2016/399, gränsbevakningslagen (578/2005) och kommissionens meddelande från 2024 om instrumentalisering av migranter (COM(2024) 570 final). Förvaltningsutskottet hänvisar dessutom till sina betänkanden FvUB 14/2025 rd och FvUB 15/2024 rd. Lagens godtagbarhet med avseende på EU-rätten grundar sig fortfarande på artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) och artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det efter lagens ikraftträdande varken nationell nivå eller inom EU har utfärdats sådan ny lagstiftning som har betydelse vid bedömningen av behovet av lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Exempelvis har de rättsakter som bildar Europeiska unionens nya migrations- och asylpakt tillämpats sedan den 12 juni 2026, men de trädde i kraft redan den 11 juni 2024. Den krisförordning[1] som ingår i pakten

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.

erbjuder vissa metoder för att hantera situationen, bland annat vid instrumentaliserad inresa. Varken krisförordningen eller de övriga rättsakterna inom pakten innehåller dock bestämmelser som gör det möjligt att effektivt bekämpa eller förebygga att en främmande stat utnyttjar inresande personer i syfte att destabilisera den berörda statens nationella säkerhet eller suveränitet. Detta gäller också de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i regeringens proposition RP 53/2024 rd. Även grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om den propositionen att de grundläggande lösningarna i lagen motsvarar syftet med regleringen i den nuvarande säkerhetspolitiska omgivningen på ett sätt som vore svårt att uppnå med de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i regeringens proposition (GrUU 26/2024 rd).

Enligt utredning till förvaltningsutskottet har det under lagens giltighetstid tills vidare inte identifierats några nya lagstiftningsmetoder för att uppnå lagens syfte att bekämpa instrumentaliserad inresa. I sitt tal om tillståndet i unionen den 16 september 2026 betonade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att Europa behöver metoder för att skydda sina gränser i alla situationer, särskilt i scenarier där storskaliga förflyttningar iscensätts och används som vapen. Kommissionen kommer därför att föreslå att det inrättas en ny europeisk ram för katastrofberedskap. Ramen skulle tillämpas utifrån noggrant fastställda kriterier och möjliggöra tidsbegränsad och strikt definierad flexibilitet i förhållande till standardförfarandena. Utskottet har tills vidare inte fått närmare uppgifter om saken, och den rättsliga bedömningen av lagen måste därför göras utifrån gällande EU-rätt.

Efter lagens ikraftträdande har förvaltningsutskottet inte fått kännedom om någon ny rättspraxis från EU-domstolen som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. EU-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 uppgift är inte några nya fall där det är fråga om instrumentaliserad inresa anhängiga vid EU-domstolen.

Utskottet konstaterar också att riksdagen, när lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa stiftades, utifrån förvaltningsutskottets betänkande godkände ett fortfarande gällande 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 — FvUB 15/2024 rd). Statsrådet har därför agerat i enlighet med detta i olika EU-sammanhang.

Internationella människorättsförpliktelser och utvecklingen i den övriga rättsliga verksamhetsmiljön

Enligt inkommen utredning har det efter lagens ikraftträdande inte tillkommit någon ny rättspraxis vid Europadomstolen som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. Europadomstolen har således inte hittills avgjort något sådant fall som skulle överensstämma med situationen med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns. Europadomstolen behandlar fortfarande klagomål mot Lettland, Litauen och Polen som hänför sig till läget vid gränsen mellan dessa länder och Belarus 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. Europadomstolen har beviljat Finland rätt att intervenera som tredje part i klagomålsärendena och rätt att yttra sig vid den muntliga förhandlingen i stora kammaren. Enligt uppgift meddelas avgörandena i dessa mål i slutet av november 2026.

Vid Internationella domstolen (ICJ) behandlas en talan som Litauen väckte mot Belarus i maj 2025 och som hänför sig till instrumentaliserad inresa. Litauen grundar sin talan på tilläggsprotokollet mot människosmuggling till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, den så kallade Palermokonventionen (FördrS 72 och 73/2006). Litauen anser att Belarus har stött olaglig smuggling av migranter till Litauen och genom sitt agerande skadat Litauens suveränitet, säkerhet och allmänna ordning samt rättigheterna och intressena för de smugglade migranter som utsatts för allvarliga missförhållanden när de försökt ta sig in på litauiskt territorium. Enligt utredning har Polen och Ryssland meddelat att de kommer att intervenera i behandlingen av talan, och EU har lämnat synpunkter till domstolen.

Europarådets deklaration om migration och Europakonventionen

Förvaltningsutskottet har också uppmärksammats på en politisk deklaration om migration och Europakonventionen, som godkändes vid Europarådets utrikesministermöte i Chișinău i Moldavien den 15 maj 2026. Deklarationen behandlar staternas rätt att reglera invandringen och skydda den nationella säkerheten i förhållande till de rättigheter som garanteras i Europakonventionen. I deklarationen erkänns för första gången inom Europarådet instrumentalisering av inresa som ett fenomen som medför utmaningar för den nationella säkerheten. I deklarationen beaktas att fenomenet kan betraktas som ett nytt, modernt fenomen som har uppstått i en viss geopolitisk och säkerhetspolitisk kontext och som medför särskilda utmaningar för den territoriella integriteten och den nationella säkerheten samt hotar att försvaga konventionssystemets stöd och integritet.

Personer som deltar i instrumentaliserad migration har enligt deklarationen rätt till respekt för och skydd av sina rättigheter enligt konventionen samt enligt annan europeisk och internationell rätt, inom de gränser som tillåts av konventionen och annan europeisk och internationell rätt. I deklarationen erinras det dock om att agerandet hos personer som försöker passera en statsgräns olagligt kan ha betydelse vid bedömningen av om staten har fullgjort sina skyldigheter enligt vissa konventionsbestämmelser. Deklarationen beaktar också att instrumentaliseringen av migration medför utmaningar för staternas grundläggande skyldighet att skydda alla personer inom sin jurisdiktion, säkra sina gränser samt upprätthålla den nationella säkerheten och den allmänna ordningen. I deklarationen konstateras det således att en fientlig stat eller en annan aktör inte kan tillåtas undergräva de europeiska demokratierna eller de värden som konventionen bygger på, och inte heller missbruka det system vars syfte är att skydda dessa värden.

Deklarationen kan betraktas som ett betydelsefullt uttryck för Europarådets medlemsstaters gemensamma syn på de säkerhetsutmaningar som instrumentaliseringen medför. Den är dock inte rättsligt bindande för Europadomstolen.

Betänkande

Nödvändigheten av att förlänga lagens giltighetstid och förlängningens längd

Det föreslås inga ändringar i innehållet i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Grundlagsutskottet bedömer fortfarande att det är fråga om ett avgränsat undantag från grundlagen enligt 73 § i grundlagen. Utskottets bedömning av frågan har därför gällt en förlängning av lagens giltighetstid med två år.

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, GrUU 67/2002 rd, s. 4, 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). 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, vars varaktighet inte kan förutses. 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). Utskottet 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 nödvändighet (GrUU 26/2024 rd, stycke 33). Utskottet anser att det vid bedömningen av lagens giltighetstid inte är utan betydelse att lagen stiftats och börjat tillämpas i olika steg, och inte heller att det inte har fattats något beslut enligt 3 § om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd under den tid lagen hittills varit i kraft (se även GrUU 14/2025 rd, stycke 22).

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att redan det att lagen är i kraft kan bedömas ha en förebyggande verkan (GrUU 14/2025 rd, stycke 23). 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.

Grundlagsutskottet uppmärksammar dock att statsrådet noggrant måste följa eventuella förändringar både i säkerhetsläget och i det relevanta rättsläget samt vid behov reagera på dem genom lagstiftningsåtgärder.

Betänkande

Förberedelser inför tillämpning av lagen

Gränsbevakningsväsendet svarar för verkställigheten av ett beslut om begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd. Övriga myndigheter kan ge Gränsbevakningsväsendet handräckning enligt de befogenheter de har enligt gällande lagstiftning. Gränsbevakningsväsendet har 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. Gränsbevakningsväsendet upprätthåller aktivt beredskap att tillämpa lagen.

Riksdagens ställning

I samband med stiftandet av lagen och förlängningen av lagens giltighetstid behandlades riksdagens möjligheter att påverka vid en eventuell situation då lagen tillämpas. Enligt 3 § 3 mom. i lagen ska statsrådet utan dröjsmål lämna riksdagens förvaltningsutskott, utrikesutskott och försvarsutskott en utredning om ett beslut som avses i 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.

Förvaltningsutskottet har ansett (FvUB 14/2025 rd) att riksdagsutskottens rätt att få information enligt 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 lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. 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.

Grundlagsutskottet betonar fortfarande betydelsen av riksdagens rätt att få information. Vid behov står också de förfaranden med meddelanden och redogörelser som avses i 44 § i grundlagen till förfogande.

Expeditionsministären

Lagen kommer enligt förslaget att fortsätta gälla efter riksdagsvalet och således även under en expeditionsministär. Det finns inga uttryckliga bestämmelser om expeditionsministärens ställning. Enligt inkommen utredning har en expeditionsministär formellt samma befogenheter som regeringen hade före riksdagsvalet eller före dess begäran om avsked.

Expeditionsministärens befogenheter begränsas dock av att dess ställning inte på det sätt som förutsätts i grundlagen bygger på riksdagens förtroende.

Enligt utredningen bedöms expeditionsministärens befogenheter utifrån den fördelning av de statliga uppgifterna som föreskrivs i grundlagen och utifrån parlamentarismens principer. En expeditionsminister har ansetts kunna sköta nödvändiga löpande rutinärenden, men också sådana brådskande ärenden vars avgörande inte kan skjutas upp tills en ny regering har tillträtt. Till dessa avgöranden hör också eventuella avgöranden som krävs i en nationell krissituation. Till justitiekanslerns uppgifter och befogenheter hör att övervaka att även expeditionsministärens beslutsfattande håller sig inom de rättsliga gränserna.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet anser att det inte finns något absolut konstitutionellt hinder för att den undantagslag som nu bedöms undantagsvis behandlas i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar av de avgivna rösterna uppfylls i enlighet med bestämmelsen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 148/2026 rd utan ändringar.

Riksdagen behandlar lagförslaget i proposition RP 148/2026 rd på det sätt som föreskrivs i 73 § 2 mom. i grundlagen.

Betänkande

Helsingfors 11.11.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf
vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Alviina Alametsä gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Juha Hänninen saml
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Mira Nieminen saf
medlem Saku Nikkanen sd
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Reservation

Motivering

Den proposition som behandlas gäller en förlängning till utgången av 2028 av giltighetstiden för en lag som har antagits som undantagslag. 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.

Förvaltningsutskottet lämnade ett betänkande i ärendet när lagen ursprungligen godkändes för ett år (FvUB 15/2024 rd) och när lagens giltighetstid förlängdes med cirka ett och ett halvt år (FvUB 14/2025 rd). Vänsterförbundets och De grönas ståndpunkt till lagen har inte förändrats, utan är densamma som i reservationerna till dessa betänkanden. Lagen står i uppenbar strid med Finlands grundlag, de internationella människorättskonventioner som är förpliktande för Finland och EU-rätten. Lagen borde inte ha antagits som undantagslag, och dess giltighetstid bör inte förlängas.

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 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 är nödvändigt att 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 nödlägen.

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 i sin rättspraxis 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.

Vid Europadomstolen pågår 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. Domstolens avgöranden väntas inom kort, vilket för sin del också gör det tvivelaktigt att giltighetstiden för lagen enligt den proposition som behandlas denna gång föreslås bli förlängd med hela två år.

Betänkande
Reservation

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 måste särskilt kraven i EU:s asylförordning 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.

I och med ikraftträdandet av Europeiska unionens nya migrations- och asylpakt utgörs största delen av lagstiftningen om asylfrågor numera också av direkt tillämplig EU-lagstiftning, vilket har begränsat det nationella handlingsutrymmet ytterligare.

När lagen stiftades och i den aktuella propositionen har 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 förfarandedirektivet och förhindrandet av asylansökan. EU-domstolen har inte 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 enbart till EU-domstolen.

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

Betänkande
Reservation

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån som EU:s asyllagstiftning möjliggör. 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 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 problem som anknyter till den aktuella lagens grundläggande lösningar är det anmärkningsvärt att det i den nu aktuella propositionen föreslås att giltighetstiden för den ursprungligen för ett år föreskrivna undantagslagen, vars giltighet därefter förlängts med cirka ett och ett halvt år, denna gång ska förlängas med hela två år. Lagens sammanlagda giltighetstid skulle därmed uppgå till nästan fyra och ett halvt år, och lagen skulle fortsätta att gälla långt in på mandatperioden för den nya riksdag som väljs våren 2027. 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 relevanta klagomål är anhängiga vid Europadomstolen och att avgöranden i dem sannolikt meddelas inom kort. 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.

Propositionens grundläggande lösningar är djupt problematiska med tanke på den finländska rättsstaten. Riksdagen bör inte godkänna lagförslaget i någon lagstiftningsordning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 11.11.2026

Anna Kontula vänst
Alviina Alametsä gröna