Utlåtande GrUU 70/2026 rd─ RP 148/2026 rd

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- gräns- och sjöavdelningen, bitr. avd.chef,överste Jussi Napola, inrikesministeriet
- enhetschef Anu Konttinen, utrikesministeriet
- enhetschef Krista Oinonen, utrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Jari Råman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen
- juris doktor, vicehäradshövding Petri Jääskeläinen
- f.d. domare vid Europadomstolen Pauliine Koskelo.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Anu Mutanen.

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.

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

Godkänts
3.2

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning ska propositionen behandlas i den lagstiftningsordning som avses i 73 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det 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. Enligt den gällande 7 § gäller lagen till utgången av 2026.

(2) Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa har med grundlagsutskottets medverkan stiftats som ett avgränsat undantag från grundlagen i enlighet med 73 § i grundlagen (GrUU 26/2024 rd, GrUU 29/2024 rd). Dessutom har lagens giltighetstid förlängts med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 14/2025 rd).

(3) När lagen stiftades instämde grundlagsutskottet (GrUU 26/2024 rd, stycke 17) i regeringens bedömning att lagförslaget strider mot vissa bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag. Grundlagsutskottet instämde till denna del också i bedömningen i propositionsmotiven till lagstiftningsordningen och i slutsatsen att lagförslaget således inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottet hade undantagslagens tillämpningsområde i det aktuella regleringssammanhanget avgränsats i förhållande till grundlagen som helhet (GrUU 26/2024 rd, stycke 45).

(4) Grundlagsutskottet ansåg emellertid att förvaltningsutskottet måste ändra regleringen och komplettera rättsskyddet för den som vill resa in i landet med ett explicit rättssäkerhetsförfarande i efterhand för att lagförslaget ska kunna stiftas som ett sådant avgränsat undantag som avses i 73 § i grundlagen (GrUU 26/2024 rd, stycke 47). Grundlagsutskottet bedömde dessutom särskilt förvaltningsutskottets förslag till komplettering av regleringen (GrUU 29/2024 rd). Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen som helhet betraktad inte uppfyllde kraven på ett effektivt rättsskyddsförfarande i 21 § i grundlagen eller i internationella människorättsförpliktelser (GrUU 29/2024 rd, stycke 17). Lagförslaget kunde ändå behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen som ett avgränsat undantag från grundlagen (GrUU 29/2024 rd). Enligt grundlagsutskottet skulle en vidareutveckling av rättsskyddsmekanismerna bidra till att begränsa undantaget från grundlagen (GrUU 14/2025 rd, stycke 3).

(5) 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).

(6) Enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är Finland en suverän republik. Redan att bestämmelsen placerats i början av grundlagen visar enligt grundlagsutskottet tydligt att det är fråga om en av de mest grundläggande och centrala principerna i Finlands konstitution (GrUU 14/2025 rd, stycke 6). Statens suveränitet omfattar både den inre och den yttre suveräniteten. Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten inom staten. Det centrala innehållet i den inre suveräniteten är förmågan att föreskriva om behörigheten för alla myndigheter och andra organ som utövar offentlig makt inom statens territorium. Det omfattar också rätten att besluta om rättsordningens innehåll, att bestämma om statliga organs verksamhet och att på olika sätt utöva offentlig makt i förhållande till människor och föremål inom statens territorium. 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).

(7) 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 (GrUU 14/2025 rd, stycke 8). Grundlagsutskottet har också noterat betydelsen av territoriell integritet (GrUU 14/2025 rd, stycke 8). Bestämmelser om övervakning och tryggande av Finlands territoriella integritet finns i territorialövervakningslagen. I beredningsunderlaget till den lagen sägs det att till en stats suveränitet hör dess territoriella integritet. Av det följer att de statliga myndigheterna med stöd av lag är behöriga att upprätthålla och vid behov försvara statens territoriella integritet och ingripa i handlingar som kränker den. I den nu aktuella lagen framhävs detta särskilt i bestämmelserna om exceptionella situationer i 6 §.

(8) 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). Utskottet har ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller exempelvis instrumentalisering av migration 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).

(9) Grundlagsutskottet har konstaterat att syftet med den reglering som nu bedöms är kopplat till att säkerställa Finlands suveränitet trots en främmande stats påverkansförsök (GrUU 14/2025 rd, stycke 10). Den verksamhet som avses i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa och som bedrivs vid Finlands östgräns kontrolleras och styrs enligt utskottets uppfattning av ryska myndigheter (GrUU 14/2025 rd, stycke 11).

(10) 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). Utskottet har betonat att staten också 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 (GrUU 14/2025 rd, stycke 12).

(11) 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. Situationen skiljer sig således från de situationer som har behandlats i internationella konventioner. Utskottet anser dock att tolkningen 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).

(12) Grundlagsutskottet har påpekat 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 (GrUU 14/2025 rd, stycke 16).

(13) Efter lagens ikraftträdande har det enligt propositionen (s. 18) inte tillkommit någon ny rättspraxis som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. Europadomstolen behandlar fortfarande flera klagomål mot Litauen, Lettland 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. Enligt inkommen utredning kan avgöranden i de nämnda målen eventuellt väntas redan under innevarande år.

(14) Grundlagsutskottet påpekar 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 avtalsförpliktelser (GrUU 14/2025 rd, stycke 15).

(15) 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 allvarlig fara inte kunde beaktas när förpliktelserna fastställdes eller när staten förband sig till dem (GrUU 14/2025 rd, stycke 17). 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).

(16) 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 dessa skyldigheter enligt konventionen allvarligt får äventyra Finlands suveränitet eller nationella säkerhet (GrUU 14/2025 rd, stycke 17). 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.

(17) 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 utskottet 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, den grundläggande betydelse som försvaret av statens suveränitet har i det konstitutionella systemet.

Lagstiftningsordning

(18) Det föreslås nu 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. Utskottet har därför att bedöma frågan om en förlängning av lagens giltighetstid med två år.

(19) Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa rent nationella lagar som avviker från grundlagen (se även GrUU 29/2022 rd, stycke 34). Inställningen till undantagslagsförfarandet är i princip restriktiv, och området för undantag från grundlagen avgränsas så mycket som möjligt. Eventuella motstridigheter mellan grundlagen och ett lagförslag bör i första hand undanröjas genom ändringar i lagförslaget. Förfarandet med undantagslag kan tillgripas endast i särskilt exceptionella fall och av tvingande skäl (RP 1/1998 rd, s. 125/II, se även t.ex. GrUU 6/2009 rd, s. 14/II). Utskottet anser att om undantagslagar används i nationella sammanhang bör undantagen från grundlagen i första hand ges en begränsad giltighetstid. Lagarna bör alltså vara temporära (GrUB 10/1998 rd, s. 21/II).

(20) 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, vars varaktighet inte kan förutses. Det väsentliga är enligt grundlagsutskottet att det kan motiveras att lagen och dess giltighetstid är nödvändiga.

(21) 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).

(22) Enligt propositionen (s. 30) stiftades lagen och förlängdes dess giltighetstid 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.

(23) 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.

(24) 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.

(25) I enlighet med grundlagsutskottets tidigare praxis har man på undantagslagar som stiftats i grundlagsordning tillämpat den så kallade författningsrättsliga luckteorin. En sådan lag kan enligt utskottets vedertagna tolkning ändras i vanlig lagstiftningsordning, om ändringslagen inte utvidgar det ursprungliga undantaget från grundlagen. Tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som innebär en ringa utvidgning av grundlagsundantaget kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen var ett undantag från grundlagen, och dess innehållsliga betydelse inte därigenom får en annan karaktär (GrUU 2/2024 rd, stycke 16, GrUU 29/2022 rd, stycke 6, se också t.ex. GrUU 8/2006 rd, s. 4—5). I det nu aktuella läget utvidgar själva förlängningen av lagens giltighetstid undantaget från grundlagen, och 7 § kan inte utifrån den så kallade luckteorin stiftas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2024 rd, stycke 24). Lagförslaget ska därför behandlas i den lagstiftningsordning som anges i 73 § i grundlagen.

(26) Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är viktigt att ändringar i grundlagstexten behandlas enligt huvudregeln, det vill säga i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom., där förslaget förklaras brådskande, bör enligt utskottet inte användas om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (GrUB 10/2006 rd, s. 6). Förfarandet enligt 73 § 1 mom. i grundlagen möjliggör offentlig debatt om grundlagsändringar inför normala riksdagsval, så att väljarna genom att använda sin rösträtt får delta i förfarandet för att ändra grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 10).

(27) Att brådskande förfarande är exceptionellt framhävs i och för sig av det höga kravet på kvalificerad majoritet. Brådskande förfarande kan inte tillämpas om det i riksdagen inte råder en bred samsyn på behovet av och innehållet i grundlagsändringen (GrUB 4/2018 rd, s. 11).

(28) Grundlagsutskottet har tidigare, i samband med bedömningen av en ändring av 10 § 4 mom. i grundlagen, bedömt att det är motiverat att förklara ett ärende brådskande på grund av förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska miljö och de anknytande osäkerhetsfaktorerna (GrUB 4/1998 rd, s. 10—11). På motsvarande sätt var det motiverat att skyndsamt komplettera beredskapslagen, som stiftades som undantagslag, med bestämmelser om hybridhot på grund av den plötsliga försämringen av den internationella säkerhetspolitiska miljön (GrUU 29/2022 rd, stycke 45). När lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa stiftades, ansåg grundlagsutskottet med beaktande av den utredning som presenterades i propositionen och annan utredning som grundlagsutskottet fått att det undantagsvis var nödvändigt att förklara ärendet brådskande (se även GrUB 5/2005 rd, s. 6), och att det också var fråga om en tvingande situation (se även GrUB 10/2006 rd, s. 6). Vid bedömningen av förlängningen av lagens giltighetstid hänvisade grundlagsutskottet till det som anförts om regleringens nödvändighet och till lagens dåvarande giltighetstid. Utskottet konstaterade att det inte fanns något absolut konstitutionellt hinder för att den aktuella undantagslagen undantagsvis behandlades i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar vid rösträkningen uppfylls (GrUU 14/2025 rd). Enligt utskottet kan samma bedömning göras också i fråga om den reglering som nu föreslås.

Riksdagens ställning

(29) 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 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.

(30) När lagens giltighetstid förlängdes konstaterade grundlagsutskottet att förvaltningsutskottet fortsatt hade anledning att bedöma riksdagens ställning i förfaranden enligt den då aktuella lagen och huruvida riksdagens möjligheter att påverka förfarandena enligt 3 § är tillräckliga (GrUU 14/

2025 rd, stycke 33). Frågan granskades också relativt ingående i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 14/2025 rd, s. 16—18).

(31) Grundlagsutskottet betonar fortfarande betydelsen av riksdagens rätt att få information. Utskottet påpekar att också förfarandena med meddelanden och redogörelser enligt 44 § i grundlagen vid behov står till förfogande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Helsingfors 16.10.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Henrik Vuornos saml (delvis)
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Ville Valkonen saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.

Avvikande mening

Motivering

Grundlagsutskottet ska ge utlåtande om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Propositionen gäller en förlängning av giltighetstiden för en lag som godkändes som undantagslag, men bedömningskonstellationen är densamma som när lagen ursprungligen stiftades. Enligt regeringens bedömning ska propositionen behandlas i den lagstiftningsordning som avses i 73 § i grundlagen, det vill säga i den ordning som krävs för en undantagslag.

Med avvikelse från utskottets utlåtande och tidigare utlåtanden (GrUU 26/2024 rd, GrUU 29/2024 rd, GrUU 14/2025 rd) anser vi att den lag som föreslås bli ändrad och det lagförslag som nu behandlas ska bedömas på samma sätt som i de avvikande meningar som fogats till utskottets tidigare utlåtanden. Det är alltså inte fråga om ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som med stöd av 73 § i grundlagen skulle kunna stiftas i grundlagsordning som en godtagbar undantagslag. Eftersom det ursprungliga lagförslaget inte borde ha behandlats som ett avgränsat undantag från grundlagen, kan enligt vår uppfattning inte heller förslaget om förlängning av lagens giltighetstid behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa 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 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.

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. Detta är en av de viktigaste grundläggande principerna i Finlands system för grundläggande fri- och rättigheter och i grundlagen och konstitutionen i allmänhet. Den ifrågavarande lagen eller det aktuella förslaget om förlängning av dess giltighetstid kan därför inte betraktas som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § 1 mom. i grundlagen.

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. Den ifrågavarande lagen strider också mot människorättsförpliktelser som det inte är tillåtet att avvika från ens under krig eller andra nödlägen.

Utlåtande GrUU 70/2026 rd
Avvikande mening

Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslag har ansetts höra till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 10/2024 rd, s. 3), GrUU 79/2018 rd, s. 3). I den nu aktuella lagen föreligger en sådan grund. Det väsentliga är att när den nationella lagstiftningen på det sätt som den nu aktuella lagen står i strid med EU-rätten — såsom stadgan om de grundläggande rättigheterna och asylprocedurförordningen — 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.

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, ända till utgången av 2028. 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 redan under innevarande år eller senast 2027. 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. En förlängning av lagens giltighetstid långt in på följande valperiod skulle dessutom accentuera behovet av att trygga riksdagens ställning och möjligheter att påverka.

Avvikande mening

Vi anför

> *att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och inte heller i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.*

Helsingfors 16.10.2026

Johannes Yrttiaho vänst
Krista Mikkonen gröna