

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- Inrikesminister Krista Mikkonen
- chef för gränsbevaknings- och beredskapsenheten, övl Jussi Napola, inrikesministeriet
- enhetschef Timo Makkonen, justitieministeriet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- försvarsministeriet
- Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd) lämnades till riksdagen den 9 juni 2022. Försvarsutskottet konstaterar att propositionen tangerar den proposition med förslag till lag om ändring av beredskapslagen (RP 63/2022 rd) som är under behandling i försvarsutskottet och att propositionerna därför måste bedömas ur ett samlat perspektiv med avseende på hur de förbättrar befogenheterna under såväl normala förhållanden som undantagsförhållanden, i synnerhet i situationer där man försöker bekämpa instrumentaliserad invandring. I sitt betänkande om beredskapslagen går utskottet närmare in på den helhet som dessa två propositioner bildar.

Utlåtande FsUU 5/2022 rd

(2) Viktiga beredskapsmetoder inför hybridpåverkan som bygger på instrumentalisering av migration är tydlig lagstiftning och tillräckliga befogenheter för myndigheterna att agera på ett förebyggande och effektivt sätt i störningssituationer. Propositionen grundar sig på det i inrikesministeriets utredning 2022:20 konstaterade behovet att utveckla gränsbevakningslagstiftningen för att bemöta situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan samt på den mer detaljerade förstudien om ändringsbehoven i gränsbevakningslagstiftningen (SM049:00/2019) som utarbetades vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Under beredningen av propositionen har det bedömts vilka av de ändringsbehov som konstaterats i ovannämnda utredningar som är ändamålsenliga att genomföra skyndsamt på grund av den snabba förändringen i den säkerhetspolitiska omgivningen. Vid bedömningen har man beaktat de föreslagna ändringarnas genomslag i förhållande till den gällande lagstiftningen samt den tid som finns till förfogande för beredningen av propositionen. Särskild vikt har lagts vid de förslag som gäller beredskap för situationer där migration utnyttjas som verktyg för hybridpåverkan och bemötande av sådana situationer.

(3) En del av de ändringsbehov som konstaterats i utredningarna kräver mer grundlig och omfattande beredning, och därmed har det inte ansetts möjligt att inkludera dem i denna proposition. Inrikesministeriet fortsätter bedöma de identifierade utvecklingsbehoven i lagstiftningen och bereder andra behövliga ändringsförslag senare.

(4) Syftet med propositionen är att stärka gränssäkerheten genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att förbereda sig inför och reagera på störningssituationer under normala förhållanden. Det föreslås att gränsbevakningslagen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om begränsning av gränsövergångstrafiken. Dessutom ska statsrådet kunna besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot som orsakas av massinvandring eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Till gränsbevakningslagen fogas också kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder i gränzonen samt en ny bestämmelse om skyldighet att mot full ersättning överlåta till Gränsbevakningsväsendet sådan egendom som är nödvändig för lagstadgade uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet samt att utföra nödvändiga tjänster för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris.

(5) Propositionen bereddes skyndsamt och därför hade remissinstanserna bara begränsat med tid på sig att kommentera den. Enligt utredning till utskottet ställde sig försvarsförvaltningen bakom propositionen, och de kommentarer som framfördes under remissbehandlingen beaktades på behörigt sätt i den slutliga versionen.

Hybridpåverkan och instrumentaliserad invandring

(6) I och med förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön har begreppen hybridpåverkan och hybridkrigföring etablerats under de senaste åren. Till paletten av metoder för hybridpåverkan hör bland annat politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan. Metodurvalet fokuserar på icke-militära metoder, och antingen en statlig eller en icke-statlig aktör kan ligga bakom. En statlig aktör kan också använda en icke-statlig aktör, till exempel en kriminell grupp, för att uppnå sitt mål.

Utlåtande FsUU 5/2022 rd

(7) Hybridpåverkan hade blivit ett betydligt större säkerhetshot mot Finland redan innan Ryssland anföll Ukraina, särskilt i fråga om cybersäkerhet. Utskottet anser det vara viktigt att alla säkerhetsmyndigheters resurser är på den nivå som den förändrade omvärlden kräver. Ett effektivt gränssäkerhetssystem är ytterst viktigt för bekämpningen av hybridhot.

(8) Beredskapen inför störningar i samband med invandring har tidigare grundat sig på tanken om att de bakomliggande orsakerna för massinvandring är till exempel krig, konflikter, pandemier eller plötsliga miljökatastrofer, till följd av vilka ett stort antal människor i behov av skydd försöker komma till Finland på en gång. Men händelserna de senaste åren har visat att styrning av migration även används för att utöva politisk påtryckning mot andra stater.

(9) Staten har rätt att besluta om utlänningars inresa och vistelse i landet samt om avlägsnande av utlänningar ur landet. Denna rätt begränsas av statens skyldighet att säkerställa att principen om förbud mot utvisning iakttas så att rätten till skydd tillgodoses för den som utsatts för förföljelse. De rättsakter som gäller Europeiska unionens gemensamma asylsystem fastställer hur denna skyldighet ska fullgöras i medlemsstaterna. Dessa rättsakter är således bindande för Finland som medlemsstat i Europeiska unionen.

(10) Syftet med att koncentrera ansökan om internationellt skydd (16 § 2 mom. i lagförslag 1) till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland är att styra migranter så att de anser om internationellt skydd vid ett sådant ställe där det med tanke på myndigheternas resurser är mest ändamålsenligt. I synnerhet när det gäller massinvandring eller situationer där en annan stat utnyttjar migration som ett verktyg för hybridpåverkan kan det finnas behov av att koncentrera ansökan till ett ställe där myndigheterna har tillräckliga resurser för att behandla ansökningarna på behörigt sätt. Den föreslagna regleringen får dock inte hindra någons faktiska rätt att söka internationellt skydd i Finland.

(11) Enligt motiveringen till paragrafen behöver inresa som sker till följd av en främmande stats påverkan dock inte vara omfattande för att statsrådet ska kunna fatta beslut om att koncentrera ansökan om internationellt skydd. Det väsentliga är en bedömning av att en koncentrerad ansökan är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som orsakas av inresa till följd av en främmande stats påverkan. I en sådan situation är avsikten med beslutet att försöka avbryta den främmande stats påverkansåtgärder redan i inledningsskedet och förhindra att konsekvenserna av instrumentaliseringen av migranter sprids så att de uppfyller beredskapslagens definition av undantagsförhållanden och förutsätter att tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen tas i bruk.

(12) Utskottet anser att den föreslagna regleringen är ytterst behövlig, men påpekar att inte heller den ger myndigheterna möjligheter att helt och hållet förhindra instrumentaliserad invandring. I detaljmotiveringen till 16 § i propositionen (s. 26) konstateras följande: "Syftet med de föreslagna bestämmelserna om koncentrerad ansökan om internationellt skydd är att på det sätt som beskrivs ovan hänvisa personer till att använda de gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland som är öppna för detta ändamål. Enligt förslaget verkställer gränsbevakningsmyndigheterna beslutet genom råd, order och uppmaningar. Om en utlänning trots koncentreringsbeslutet och eventuella fysiska hinder vid landgränsen anländer till Finlands territorium och därmed omfattas av Finlands jurisdiktion och meddelar den närvarande myndigheten sin önskan att söka internationellt skydd i Finland, ska utlänningens ärende tas upp till behandling. Således möjliggör regleringen

Utlåtande FsUU 5/2022 rd

inte att man låter bli att behandla en ansökan om internationellt skydd om personen har lämnat in ansökan till en finsk myndighet vid Finlands gräns, på finskt territorium eller i en finsk transitzon. Personen kan till exempel inte direkt åläggas att återvända till utreselandet och att återvända till Finland via ett gränsövergångsställe som är öppet för detta ändamål."

(13) Förvarsutskottet konstaterar att den iakttagelse som förvaltningsutskottet lyfter fram i sitt utlåtande om beredskapslagen (FvUU 19/2022 rd) om bestämmelsen om att ansökan om internationellt skydd temporärt och i exceptionellt extrema situationer kan koncentreras till något annat ställe än ett gränsövergångsställe mot en främmande stat ingår i regeringens proposition om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd). Gränsövergångsställen är gränsövergångsställen vid landgränsen, utsedda flygplatser, hamnar och sjöbevakningsstationer. Förvarsutskottet håller med förvaltningsutskottet om att en sådan bestämmelse behövs, förutsatt att den inte står i strid med folkrätten.

Uppförande av hinder i gränzonen

(14) I propositionen föreslås också kompletterande bestämmelser om att uppföra hinder (50 §). Hindren kan vara permanenta eller tillfälliga. Utgångspunkten är att hindren ska bestå av ett stängsel, ett stråk och övervakningsteknik. För att uppföra permanenta hinder krävs det enligt utredning ett politiskt beslut på grund av den behövliga tilläggsfinansieringen. Gränsbevakningsväsendet bereder för närvarande närmare planer för vilka slags hinder som lämpligen kan uppföras.

(15) Förvarsutskottet anser att förslaget till bestämmelser om att uppföra gränshinder är behovligt och nödvändigt och anser att möjligheten att bygga hinder är en viktig del av verktygslådan för att sätta stopp för framför allt instrumentaliserad invandring. Statsrådet måste ha beredskap att snabbt bygga hinder, om situationen bedöms kräva det.

Beredskap för hybridpåverkan genom lagstiftning i andra unionsländer

(16) I propositionsmotiven står det att inrikesministeriet i sin utredning om beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan (inrikesministeriets publikationer 2022:20) går in på hurdana lagstiftningslösningar andra stater eventuellt redan har godkänt för att stärka beredskapen inför situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan, särskilt i fråga om mottagande av asylansökningar. Man valde att jämföra de medlemsstater vars landsgräns även utgör EU:s yttre gräns.

(17) Den nationella lagstiftningen i de stater som svarade på enkäten nämner inte uttryckligen hybridpåverkan. Ingen av staterna sade sig ha antagit eller berett särskild lagstiftning eller särskilda ändringar i lagstiftningen uttryckligen i syfte att bereda sig för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan. I ingen av staterna som svarade på enkäten möjliggör lagstiftningen att asylansökningar inte alls tas emot eller att antalet asylansökningar som tas emot begränsas. Regionala begränsningar kan införas för lämnande av asylansökningar. Några stater meddelade att de underlättat de processuella kraven i samband med massinvandring. En del av staterna har krislagstiftning som möjliggör vissa undantag och genom vilken man med vissa metoder kan bemöta massinvandring och hantera invandringen.

Utlåtande FsUU 5/2022 rd

(18) Efter att denna utredning gjordes har det till Estlands parlament överlämnats ett lagförslag, enligt vilket gränsbevakningsmyndigheten på grund av ett nödläge orsakat av massinvandring kan sända en utlännings som olagligen tagit sig över riksgränsen tillbaka till dennes utflyttningsstat utan ett särskilt förvaltningsbeslut. Utläningen kan enligt lagförslaget bestrida återsändandet, men detta hindrar emellertid inte att återsändandet verkställs. Utläningens inresa kan dock godkännas av humanitära skäl. Enligt förslaget kan gränsbevakningsmyndigheten på grund av ett nödläge orsakat av massinvandring vägra att ta emot en ansökan om internationellt skydd någon annanstans än vid ett ställe som i lag anvisats för detta ändamål. Forsvarsutskottet anser att förvaltningsutskottet i sitt betänkande behöver granska Estlands nya lagstiftning i fråga om massinvandring.

Sammanfattning

(19) Hybridhoten kan ta sig många former och innebär en ny utmaning för myndigheterna. Vid bekämpningen av bredspektrig påverkan och hybridhot är det viktigt att alla aktörer kan svara för sina uppgifter enligt principerna i lagstiftningen och för den övergripande säkerheten. Konstellationen är enligt utskottet klar: polisen bär huvudansvaret för den inre säkerheten och Forsvarsmakten svarar för det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är behörig myndighet med en självständig roll i gränssonen mellan inre och yttre säkerhet. I egenskap av territorialövervakningsmyndighet har gränsbevakningsmännen ständig beredskap att övervaka och säkra den territoriella integriteten. Ett fungerande gränssäkerhetssystem med trovärdiga kapaciteter är en central del av den övergripande säkerheten.

(20) När det gäller bekämpningen av hybridhot noterar utskottet särskilt att det inte får finnas några luckor i lagstiftningen om myndighetssamarbetet eller oklarheter i fråga om ledningsförhållandena, eftersom sådana svagheter kan utnyttjas. Även om det i synnerhet i cybermiljö inte alltid är fullkomligt klart om hot mot samhällsfunktioner i grunden är militära hot, är det för myndigheterna att bekämpa hoten av största vikt att de civila och militära myndigheternas roller och uppgiftsfördelning är så tydligt definierade som möjligt i lagstiftningen. Utskottet påpekar också att i en hybridverksamhetsmiljö strävar aktören ännu inte till att den som utsätts för åtgärderna ska ta i bruk särskilda befogenheter (exempelvis genom beredskapslagen). Det understryker att olika säkerhetsmyndigheter redan med normala befogenheter ska kunna vidta effektiva och snabba motåtgärder.

(21) Regeringens proposition om gränsbevakningslagen är ett lagprojekt som åtgärdar bristerna i befogenheterna, men med hänvisning till det som sagts ovan förblir det öppet i vilken utsträckning instrumentaliserad invandring kan begränsas eller förhindras genom den nya lagstiftningen.

(22) Utskottet framhåller att Finland har rätt att besluta om säkerheten vid de yttre gränserna och om vem som har tillträde till statens territorium. I den nuvarande säkerhetspolitiska miljön är det sannolikt att det är ryska staten som skulle stå bakom massinvandring vid östgränsen, eftersom den ryska gränsbevakningen i slutändan styrs av statens högsta ledning. Utskottet instämmer med regeringen i att mållandet i de allvarligaste situationerna ska överväga åtgärder som tryggar samhällsordningen och rättsordningen, den nationella säkerheten, den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan samtidigt som förpliktelsen att granska ansökningar om internationellt skydd uppfylls.

Utlåtande FsUU 5/2022 rd

(23) Utskottet anser det vara ytterst viktigt att Finland genom egna åtgärder och lagstiftning sänder ut en tydlig signal om att Finland inte godkänner instrumentaliserad invandring och har som mål att effektivt sätta stopp för sådan. Utskottet påpekar att instrumentaliserad invandring syftar till att Finland ska hamna i en situation där grunderna för rättsstaten och den ordning som bygger på internationella avtal rubbas. Vi måste undvika en sådan situation, och det blir då en nyckelfråga att vi har lagstiftning som ger myndigheterna tillräckliga föregripande och förhindrande befogenheter och en rättslig grund för att hindra sådan verksamhet.

(24) Utskottet konstaterar att förslagen till ändring av beredskapslagen och gränsbevakningslagen samt den ändring av utlänningslagen (301/2004) som bereds i samband med införandet av det så kallade gränsförfarande som EU-lagstiftningen möjliggör bildar en helhet som har till syfte att stärka gränssäkerheten och Gränsbevakningsväsendets förmåga att reagera på hybridpåverkan som instrumentaliserar migration under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden. Grundlagsutskottet kommer att lämna utlåtande om den aktuella propositionen (RP 94/2022 rd), och då ska också den föreslagna regleringen i 16 § om koncentrerad ansökan om internationellt skydd till ett eller flera gränsövergångsställen vid Finlands riksgrens bedömas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Petteri Orpo saml
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Mika Kari sd
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Jukka Kopra saml
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd
ersättare Sari Tanus kd.

Utlåtande FsUU 5/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.