

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (RP 53/2024 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 26/2024 rd
- grundlagsutskottet GrUU 29/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Sanna Palo, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- ledande sakkunnig Sanna Montin, inrikesministeriet
- enhetschef, överste Mikko Lehmus, Gränsbevakningsväsendet
- riksdagens biträdande generalsekreterare Timo Tuovinen, riksdagens kansli
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- ambassadör Antti Helanterä, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- regeringssekreterare Joonas Lapinlampi, försvarsministeriet
- justitiekansler Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- direktör Jarna Petman, Människorättscentret
- direktör för nätverket Sårbarhet och resiliens, kommodor Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- polisinspektör Ari Jokinen, Polisstyrelsen
- polisjurist Tommi Reen, centralkriminalpolisen
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- militärjurist Marika Järvenpää, Huvudstaben
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf

Betänkande FvUB 15/2024 rd

- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- 1. vice ordförande, kapten Jyrki Juvonen, Befälsförbundet rf
- huvudförtroendeman Jouni Kurttila, Gränssäkerhetsunionen rf
- Gränsbevakningsväsendets huvudförtroendeman Aki Järvinen, Officersförbundet
- ambassadör, emeritus Hannu Himanen
- professor Martti Koskenniemi
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Juha Raitio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Migrationsverket
- Tullen
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna
- professor Tommi Koivula
- professor Tuomas Ojanen
- professor emeritus Allan Rosas
- professor Janne Salminen
- forskardoktor Milka Sormunen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar statsrådets allmänna sammanträde kan besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på ett begränsat område vid riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Behovet av att fatta ett sådant beslut ska konstateras i samverkan med republikens president. Beslutet ska kunna fattas för högst en månad åt gången.

I fall där statsrådet har fattat ett sådant beslut som avses ovan ska de inresande som används för påverkan inom det område beslutet avser hindras från att resa in i landet. Den som ankommit till landet ska avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot. Inresandes ansökningar om internationellt skydd ska emellertid tas emot i vissa undantagsfall. Den föreslagna regleringen begränsar inte mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på andra platser än på det område som statsrådets beslut avser.

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.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Propositionen är ett led i genomförandet av de mål i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering som avser att trygga gränssäkerheten, att proaktivt förbereda sig inför hybridhot och att beakta resiliensen inom beredskapen, förberedelserna och förvaltningen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla i ett år från ikraftträdandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens utgångspunkter

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Lagens syfte 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.

Finlands säkerhetspolitiska omgivning har förändrats i grunden och på lång sikt när Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022. Säkerhetsläget i Europa och i Finlands närområden är instabilt och dess förutsägbarhet har försämrats. Som det konstateras också i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse som nyligen lämnades till riksdagen (SRR 3/2024 rd) har Ryssland visat att landet inte respekterar andra staters suveränitet eller territoriella integritet, och landet har kränkt FN-stadgan och brutit mot den europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen. Ryssland har också i olika sammanhang meddelat att landet är i en konflikt med väst. Det är skäl att beakta att instrumentaliserad inresa kan vara en okonventionell metod som ingår i Rysslands militära tänkande och som används för att påverka. Ryssland har upptagit Finland, liksom många andra stater, på sin förteckning över ovänliga stater. Spänningarna i den säkerhetspolitiska miljön återspeglas i gränssäkerhetssituationen vid Finlands östgräns. Finland har sedan hösten 2023 varit utsatt för instrumentaliserad inresa. Vid instrumentaliserad inresa utnyttjas människor i syfte att utöva fientlig statlig påtryckning. Det är fråga om hybridpåverkan genom vilken man söker sårbarheter och svaga punkter i samhället. Instrumentaliserad inresa gynnar och är också förknippad med betydande gränsöverskridande och internationell brottslighet.

Finland måste förbereda sig på att påtryckningarna genom instrumentaliseringen av inresa fortsätter under lång tid och antar mer omfattande och allvarligare former. En central beredskapsmetod är lagstiftning som redan i sig kan fungera förebyggande och som innehåller tillräckliga befogenheter för myndigheterna så att de kan agera effektivt och med framförhållning. Förvaltningsutskottet anser att det är nödvändigt att externa aktörers möjligheter att utnyttja migration som en metod för att påverka Finland och Europeiska unionen fientligt kan förhindras så effektivt som möjligt.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar statsrådets allmänna sammanträde kan besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på ett begränsat område vid riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet i syfte att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Den föreslagna lagstiftningen gäller situationer där en främmande stat försöker påverka Finland genom att utnyttja inresande. Behovet

Betänkande FvUB 15/2024 rd

av att fatta ett sådant beslut ska konstateras i samverkan med republikens president. Beslutet ska kunna fattas för högst en månad åt gången.

Efter att statsrådet fattat ett sådant beslut som avses ovan hindras de personer som används för påverkan inom det område som beslutet avser från att resa in i landet. Den som kommit in i landet ska avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot. En inresandes ansökan om internationellt skydd ska emellertid tas emot i vissa undantagsfall. Den föreslagna lagstiftningen begränsar inte mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på andra platser än på det område som statsrådets beslut avser.

Den föreslagna lagen är temporär och gäller i ett år från ikraftträdandet.

Grundlagsutskottet anser (GrUU 26/2024 rd) att den nu aktuella undantagslagen inte ingriper i grundlagens centrala avgöranden, som enligt förarbetena omfattar till exempel de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Grundlagsutskottet anser dock att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen, om utskottets konstitutionella anmärkning om behovet av komplettering av bestämmelserna om rättsskydd beaktas på behörigt sätt.

Förvaltningsutskottet har sänt sitt utkast till betänkande till grundlagsutskottet för ett ytterligare utlåtande. Förvaltningsutskottet har bett grundlagsutskottet att ta ställning till om förvaltningsutskottets ändringar uppfyller det som grundlagsutskottet i sitt första utlåtande har förutsatt om uttryckliga bestämmelser om ett rättsskyddsförfarande i efterhand för en inresande. Grundlagsutskottet anser (GrUU 29/2024 rd) att förvaltningsutskottet på detta sätt genom en bestämmelse som är avgränsad till Finlands jurisdiktion har ändrat regleringen och kompletterat rättsskyddet för den som vill resa in i landet genom ett explicit rättssäkerhetsförfarande i efterhand inom ramen för de krav som framförts i det tidigare utlåtandet. Kompletterat på detta sätt kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen som ett avgränsat undantag från grundlagen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att den föreslagna lagen är exceptionell till sitt innehåll. Den har utarbetats i ett exceptionellt och till många delar nytt säkerhetsläge för att skydda den nationella säkerheten. I det aktuella lagförslaget är det fråga om den demokratiska rättsstatens försvar mot sådant fientligt inflytande, påtryckning och hybridangrepp från en främmande stat som utgör ett allvarligt hot mot självbestämmanderätten och den nationella säkerheten.

Om rättsstatens suveränitet och den nationella säkerheten är i allvarlig fara, måste också en rättsstat enligt grundlagsutskottet (GrUU 26/2024 rd, även GrUU 29/2024 rd) ha rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja faran, även om 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. 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. Förvaltningsutskottet instämmer i grundlagsutskottets bedömningar.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Sammantaget anser förvaltningsutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringar. Syftet med de ändringar som utskottet föreslår i lagförslaget är särskilt att, såsom också framgår av grundlagsutskottets utlåtande, minska de motstridigheter mellan den föreslagna regleringen och förbudet mot tillbakasändning och andra förpliktelser i enlighet med internationella människorättskonventioner. Förvaltningsutskottet anser att särskilt utskottets förslag om ett särskilt rättsmedel i efterhand samt de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av grunderna för undantag och registreringen av dem bidrar till att minska dessa motstridigheter. Dessutom föreslår utskottet att bestämmelserna kompletteras med en bestämmelse om riksdagens rätt att få information.

Instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns och hot i anslutning till den

Förvaltningsutskottet betonar beredskapens centrala betydelse när den säkerhetspolitiska miljön genomgår snabba förändringar. Man bör i synnerhet kunna bereda sig för olika former av hybridpåverkan på ett så omfattande sätt som möjligt. Betydelsen av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön framhävs för sin del av att Finland anslöt sig till Nato våren 2023. Den viktigaste lagstiftningsändringen med tanke på hanteringen av situationen har hittills varit den ändring av gränsbevakningslagen (578/2005) som trädde i kraft i juli 2022. Enligt 16 § 2 mom. i Gränsbevakningslagen kan statsrådet 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 mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan och om det är fråga om ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period, eller information eller grundad misstanke om att inresan sker till följd av en främmande stats eller någon annan aktörs påverkan. Om statsrådet har fattat ett sådant beslut, får internationellt skydd sökas vid Finlands riksgräns endast vid ett sådant gränsövergångsställe till vilket ansökan om internationellt skydd har koncentrerats (FvUB 16/2022 rd — RP 94/2022 rd).

Förvaltningsutskottet har behandlat instrumentaliserad inresa i flera tidigare ställningstaganden (t.ex. FvUU 6/2024 rd, FvUB 16/2022 rd, FvUU 14/2022 rd och FvUB 19/2021 rd). Utskottet har betonat att medlemsstaterna i EU ska ha tillgång till tillräckligt strikta metoder för att ingripa i instrumentaliserad inresa, så att den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten ska kunna tryggas i alla situationer. Utskottet anser det vara viktigt att statens rätt att besluta om säkerheten vid de yttre gränserna och vem som har tillträde till statens territorium beaktas i de åtgärder som hänför sig till utnyttjande av migration som instrument. Förvaltningsutskottet konstaterar att Finland som stat vid EU:s och Natos yttre gränser har ett accentuerat ansvar för de yttre gränserna och som Schengenstat också för att Schengenområdet fungerar och hålls stabilt.

Instrumentaliserad inresa är ett konstaterat och använt sätt att påverka en suverän stats självbestämmande och den nationella säkerheten. Till exempel Belarus har sedan 2021 använt det som ett politiskt påtryckningsmedel mot EU och dess medlemsstater. Ryssland strävar efter att kränka Finlands suveränitet, äventyra Finlands nationella säkerhet och utöva påtryckning på Finland i syfte att påverka det finländska samhället och det politiska beslutsfattandet. Instrumentaliserad inresa är ett verktyg som används av en utomstående aktör, i detta fall Ryssland, för att skapa ett säkerhetshot som en suverän stat måste kunna bemöta.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Utskottet konstaterar att instrumentaliserad inresa i sista hand kan äventyra nationens mest grundläggande intressen. Om samhällets grundläggande funktioner och ekonomiska bärkraft kan lamlås, är det möjligt att Finland förlorar sin förmåga att garantera de grundläggande fri- och rättigheterna för dem som vistas i landet på det sätt som avses i 22 § i grundlagen.

I propositionsmotiven sägs att den allvarliga störningssituation i gränssäkerheten vid Finlands östgräns som fick sin början hösten 2023 och hotet om instrumentaliserad inresa fortgår. Utskottet anser utifrån inkommen utredning att risken för instrumentaliserad inresa fortfarande är hög. Risken för att situationen eskalerar är hög i synnerhet därför att det i närheten av Finlands gräns mycket sannolikt fortfarande vistas ett betydande antal personer som kan instrumentaliserats till Finland. Ännu viktigare vid bedömningen av situationen är dock att antalet kan öka betydligt och mycket snabbt med de ryska myndigheternas medverkan.

Finland har tidigare 2015–2016 varit föremål för instrumentaliserad inresa, då cirka 1 700 asylsökande på kort tid kom från Ryssland via de nordliga gränsövergångsställena. Den aktuella situationen är dock mycket allvarligare. I november–december 2023 kom cirka 1 300 personer som ansökt om internationellt skydd till Finland utan förutsättningar för inresa. En betydande del av dessa personer (ca 29 %) har lämnat landet innan utredningen av ansökan slutförts och har fortsatt till andra delar av EU.

Den instrumentaliserade inresan spred sig under vintern effektivt mellan gränsövergångsställena beroende på deras öppettider. Under de livligaste dygnen anlände omkring 300 personer till Finland via de två öppna gränsövergångsställena. I gränsens omedelbara närhet fanns det enligt uppskattning flera hundra andra invandrare som inte släpptes till Finland. Enligt en bedömning till utskottet kan till exempel 300–500 instrumentaliserade personer per dygn anlända till Finland från ett gränsövergångsställe som är öppet. Det skulle betyda 9 000 personer per månad. Av propositionsmotiven framgår dessutom att transiteringen av personer som söker sig till Finland från ursprungsländerna till Finlands gräns kan ske under de ryska myndigheternas ledning och kontroll inom några dygn. Vi måste förbereda oss på att situationen försämras både i den praktiska gränskontrollen och i lagstiftningen. Enligt myndigheternas bedömning är situationen sannolikt långvarig.

Instrumentaliserad inresa syftar exempelvis till att överbelasta asylsystemet och registreringarna, bryta sammanhållningen i samhället och på finländskt territorium infiltrera personer som kan användas för en främmande stats räkning. Det görs försök att försvåra de finländska myndigheternas verksamhet och skapa oordning i samhället.

En främmande stats och andra aktörers delaktighet i fenomenet vid Finlands östgräns är tydlig och som helhet betydande. Utskottet konstaterar att Rysslands gränsszon och gränsövergångsställen är noggrant kontrollerade, och där är det inte möjligt att röra sig utan tillstånd eller kontroll i den omfattning som setts. De ryska gränsmyndigheterna är inte självständiga aktörer, utan deras verksamhet styrs av statsledningen. Utskottet anser utifrån inkommen utredning att det är klart att fenomenet med instrumentaliserad inresa kan utvecklas endast med de ryska myndigheternas medverkan.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Organiserad brottslighet, ordnande av olaglig inresa, korruption och sociala medier är en integrerad del av fenomenet. Under kontroll av myndigheterna tjänar de statens mål och syften. Enligt erhållen utredning kan en främmande stats påverkan på Finland skapa verksamhetsmöjligheter för brottslighet som verkar i och påverkar Finland. Under det pågående fenomenet har myndigheterna identifierat tiotals personer som eventuellt äventyrar den inre säkerheten. De kan också utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Att behålla migrationen under myndigheternas kontroll är viktigt för att identifiera sådana personer och förhindra deras inresa.

Utskottet anser det vara ytterst viktigt att man vid granskningen av fenomenet med instrumentaliserad inresa utöver antalet asylsökande också fäster uppmärksamhet vid hurdana personer som kan tänkas bli instrumentaliserade till Finland. Bland de inresande kan det till exempel finnas personer som har ett förflutet med våldsbrott, personer som fått militärutbildning, personer misstänkta för krigsförbrytelser, radikaliserade personer eller personer som bedriver underrättelseverksamhet. Också personrisker måste kunna minimeras.

Enligt utredning har det under den tid fenomenet förekommit redan iakttagits situationer där det på gränsövergångsställena när de varit öppna under en kort tid har samlats hundratals personer med de ryska myndigheternas medverkan, och potentialen har varit betydligt större. I sådana situationer har den allmänna ordningen och säkerheten äventyrats i den omedelbara närheten av riksgränsen. Dessutom har det tidvis funnits ett direkt hot om att en större grupp invandrare tränger sig in i landet med hjälp av ett stort antal personer eller med hjälp av våld.

Risken för att fenomenet sprider sig över terränggränsen ökar. De finska myndigheterna ska ha förutsättningar att hantera situationen särskilt vid terränggränsen, där båda ländernas gränsmyndigheter är skyldiga att förhindra, avslöja och utreda olagliga gränspassager. Hantering av situationen vid terränggränsen förutsätter ett nytt slags tänkande och kompletterade befogenheter.

Utskottet anser att det kan anses sannolikt att Ryssland i någon form utnyttjar den lagstiftningslösning som nu föreslås i Finland i sin informationspåverkan så att Finlands åtgärder uppges vara oproportionerliga eller kränka rättigheterna för dem som försöker ta sig in. När man informerar om den lag som ska stiftas finns det skäl att betona att lagen har stiftats enligt rättsstatens principer.

Utskottet anser det vara ytterst viktigt att syftet med den föreslagna lagstiftningen är att förebygga instrumentaliserad inresa som medel för hybridpåverkan. Avsikten är att signalera att Finland inte godkänner eller tillåter instrumentalisering och försök att med hjälp av instrumentalisering rubba självbestämmanderätten och den nationella säkerheten. Avsikten är också att ge en signal till de inresandes ursprungsländer. Syftet är att förhindra att tredjelandsmedborgare blir verktyg för Rysslands hybridpåverkan.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Andra sätt att bemöta instrumentaliserad inresa

Förvaltningsutskottet påpekar att det den senaste tiden har gjorts ett flertal lagstiftningsändringar som har förbättrat myndigheternas förmåga att bekämpa olika hybridhot. Man har också på olika sätt försökt förbereda sig på att migration utnyttjas som verktyg för hybridpåverkan.

Efter att den aktuella propositionen överlämnades godkände riksdagen de ändringar i utlänningslagen genom vilka det införs ett gränsförfarande enligt EU:s asylprocedurdirektiv¹ och de grunder för påskyndat förfarande enligt direktivet som inte tidigare har tagits i bruk i Finland. Utskottet konstaterar i sitt betänkande om ärendet (FvUB 10/2024 rd — RP 30/2024 rd) att gränsförfarandet är ett sätt att styra inresan i situationer med massinvandring och instrumentaliserad inresa, men enbart det räcker inte till för att effektivt bekämpa själva fenomenet eller förhindra att det fortsätter.

Dessutom godkände riksdagen nyligen ändringar i lagstiftningen om utnyttjande av teknik för upprätthållande av gränssäkerheten. Ändringarna möjliggör en bättre lägesbild och framförhållning i Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet (FvUB 9/2024 rd — RP 25/2024 rd). De föreskrivna befogenheterna kan stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet och statsledningens beslutsfattande också i situationer med instrumentaliserad inresa. Också de ändringar i värnpliktslagen som gör det möjligt för reservister att inkallas till repetitionsövningar snabbare än tidigare förbättrar Gränsbevakningsväsendets förmåga att reagera på snabba omställningar i gränssäkerhetssituationen (FvUU 13/2024 rd — RP 66/2024 rd).

Statsrådet har sedan den 16 november 2023 i enlighet med ovan nämnda 16 § i gränsbevakningslagen fattat flera beslut om stängning av gränsövergångsställen och om koncentrerings av ansökan om internationellt skydd vid landgränsen mellan Finland och Ryssland. Alla gränsövergångsställen vid östgränsen har redan länge varit stängda och mottagandet av asylansökningar har koncentrerats till andra ställen än gränsövergångsställena vid östgränsen. Med hjälp av besluten har situationen hållits under kontroll. Detta visar att hanteringen av situationen kan förbättras genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen, men med hjälp av dem kan man endast i begränsad utsträckning bekämpa instrumentaliserad inresa som orsakas av en främmande stat. Samtidigt bör det noteras att en total stängning av gränsövergångsställena vid östgränsen helt och hållet hindrar sedvanlig gränsövergångstrafik via landgränsen mellan Finland och Ryssland, vilket för ett stort antal människor i betydande grad påverkar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, såsom rörelsefriheten, rätten till familjeliv och näringsfriheten. Ett av syftena med den föreslagna lagen är att gränsövergångsställen vid behov ska kunna vara öppna för annan trafik.

Bestämmelserna i gränsbevakningslagen erbjuder dock ingen lösning på en situation där påtryckningarna ökar och fortsätter under lång tid, instrumentaliseringen av inresande sprids till terränggränsen och till stängda gränsövergångsställen och situationerna blir av allt svårare och farligare art. Förvaltningsutskottet är medvetet om att den nu föreslagna lagen inte gör det möjligt att avvärja alla tänkbara påtryckningsmedel som Ryssland använder och som utnyttjar

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd (omarbetning)

Betänkande FvUB 15/2024 rd

instrumentaliserad inresa. I dessa situationer kan det när läget förvärras också behövas befogenheter som hänför sig till övervakning och tryggande av den territoriella integriteten. Den föreslagna lagstiftningen förbättrar dock avsevärt Gränsbevakningsväsendets förmåga att bekämpa instrumentaliserad inresa.

I samband med beredningen av propositionen har man utöver det ovan nämnda bedömt också andra möjliga sätt att lösa situationen. Av propositionsmotiven framgår att man som andra realiseringsalternativ har bedömt effektiviserat asylförfarande, ökat tagande i förvar av utlännningar, fastställande av Ryssland som ett säkert tredjeland, reglerat behandlingsförfarande vid gränsen, förfarandet för snabb behandling av asylansökningar vid gränsen samt mottagande av asylansökningar utanför Finlands gränser. Utskottet hänvisar i fråga om dessa alternativ till det som sägs i propositionsmotiven. Trots att regleringsalternativen granskas rätt intensivt är den väsentliga slutsatsen med tanke på bedömningen av lagförslagets nödvändighet och proportionalitet att gränsförfarandet och andra nuvarande förfaranden enligt EU-lagstiftningen inte ger tillräckliga verktyg för att bekämpa instrumentalisering vid östgränsen. De befintliga förfarandena är inriktade på att hantera situationen, inte på att bekämpa hot. Utskottet påpekar att påtryckningar som en fientlig stat riktar mot Finland i form av instrumentaliserad inresa inte kan bekämpas effektivt med enbart sådana metoder som är avsedda för att hantera fenomenet.

Den nu föreslagna lagstiftningen har konstaterats vara det enda effektiva sättet i strävan att avvärja de allvarliga hot som instrumentaliserad inresa orsakar och säkerställa den nationella säkerheten. Av grundlagsutskottets utlåtanden framgår att enligt utredning till utskottet motsvarar de grundläggande lösningarna i den föreslagna regleringsmodellen syftet med regleringen i den här miljön på ett sätt som vore svårt att uppnå med de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i propositionen. I ljuset av utredning till grundlagsutskottet kan den föreslagna regleringen anses vara nödvändig. Förvaltningsutskottet är av samma uppfattning.

Förvaltningsutskottet betonar att avvikelserna från de grundläggande fri- och rättigheterna i den föreslagna regleringen har begränsats till endast det absolut nödvändiga i en situation där det inte finns andra tillräckligt effektiva åtgärdsalternativ som ingriper mindre i de grundläggande fri- och rättigheterna för att bekämpa instrumentaliserad inresa. Den gällande lagstiftningen innehåller inte tillräckliga metoder med tanke på ett effektivt tryggande av den nationella säkerheten, och att vara beroende enbart av den gällande lagstiftningen är inte hållbart på lång sikt.

Propositionens förhållande till internationella människorättsförpliktelser

Vid bedömningen av propositionens förhållande till internationella människorättsförpliktelser konstaterar grundlagsutskottet (GrUU 26/2024 rd) att regleringen inte är förenlig med Finlands internationella människorättsförpliktelser. Grundlagsutskottet anser att det redan utifrån det som sägs i propositionen är uppenbart att regleringen står i strid med det absoluta förbudet mot tillbakasändning. Alla inresande blir inte föremål för en bedömning av konsekvenserna av att de nekas tillträde till landet eller avlägsnas ur landet innan dessa åtgärder vidtas. Konflikten beror också på att något beslut inte fattas och att besvär inte kan anföras i ärendet. Att inresande enligt lagförslaget hänvisas till en plats där ansökningar tas emot garanterar ännu inte i sig tillgång till en bedömning. Motsvarande anmärkningar kan göras i fråga om förbudet mot kollektiv utvisning, som står i nära samband med förbudet mot återsändning, rätten till individuell prövning och rätten

Betänkande FvUB 15/2024 rd

att söka asyl samt till de procedurkrav och rättsmedel som hänför sig till dessa. Grundlagsutskottet anser dock att det väsentliga är att avvikelserna från internationella människorättsförpliktelser i den aktuella propositionen är tidsmässigt, geografiskt och innehållsmässigt avgränsad och att människorättsförpliktelserna utanför lagens avgränsade tillämpningsområde är i kraft fullt ut.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser som enligt propositionsmotiven (t.ex. s. 69—70 och 96) syftar till att lindra identifierade konflikter med människorättsförpliktelserna, såsom i fråga om förbudet mot tillbakasändning. Bestämmelserna i lagförslagets 5 § syftar till att säkerställa att människorättsförpliktelserna fullgörs också inom lagens geografiska tillämpningsområde. I detta regleringssammanhang anser grundlagsutskottet därför att det aktuella området för undantagslagen är avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet. Inom det avgränsade tillämpningsområdet för det statsrådsbeslut som avses i 3 § i den föreslagna lagen kommer människorättsförpliktelserna inte att tillämpas fullt ut, utan den nu aktuella undantagslagen blir nationellt tillämplig till de delar som fastställts som undantag i lagstiftningshandlingarna.

Grundlagsutskottet betonar att bestämmelser som innebär ett undantag från grundlagen också måste vara nödvändiga. Den som söker asyl har inte rätt att anföra besvär över avlägsnande ur landet som skett med stöd av den föreslagna lagen. Enligt propositionsmotiven (s. 69) ska personen ändå ha möjlighet att anföra klagan över åtgärden i enlighet med förvaltningslagen och därigenom föra ärendet, och särskilt frågan om myndigheten förfarit på ett lagenligt och behörigt sätt, till den myndighet som övervakar verksamheten för närmare behandling i efterhand. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan förvaltningsklagan enligt de allmänna bestämmelserna i 8 a kap. i förvaltningslagen inte anses vara ett effektivt rättsmedel enligt människorättskonventionerna. Propositionen innehåller ingen möjlighet till särskilt föreskrivet klagomålsförfarande eller begäran om omprövning till exempel utanför Finlands gränser.

Grundlagsutskottet noterar att avvikelserna i fråga om rätten till rättsmedel inte motiveras närmare i propositionen. Det kan därför inte till denna del anses nödvändigt att stifta en undantagslag. Regleringen måste avgränsas till det som är absolut nödvändigt. Grundlagsutskottet anser 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. Med beaktande av syftena med regleringen kräver rättsskyddet i ärendet emellertid inte att användningen av rättsmedel skjuter upp verkställigheten, anser grundlagsutskottet. Med beaktande av regleringens exceptionella karaktär avses med rättsskyddsgarantier inte de nuvarande ordinarie besvärsförfarandena.

Grundlagsutskottet anser dock att lagförslaget, även om det kompletteras på det sätt som avses ovan, fortfarande står i strid med flera människorättsförpliktelser och fortfarande kan innebära ett undantag också från kravet på rättsskydd enligt 21 § i grundlagen. Regleringen utgör dock fortfarande en avgränsad avvikelse från människorättsförpliktelserna och innebär alltså inte att förpliktelserna åsidosätts helt. Regleringen innebär därför inte heller något undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet eller något annat ingrepp i de centrala lösningarna i grundlagen. Lagförslaget kan således kompletteras med uttryckliga bestämmelser

Betänkande FvUB 15/2024 rd

om rättsskydd och därefter behandlas som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet konstaterar att om rättsstatens suveränitet och den nationella säkerheten är i allvarlig fara, måste enligt utskottet också en rättsstat ha rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja faran, även om 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.

Förvaltningsutskottet föreslår med anledning av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 26/2024 rd) att 4 § kompletteras med ett nytt 5 mom. som innehåller bestämmelser om ett särskilt rättsmedel på det sätt som närmare framgår av detaljmotiveringen. Kompletterat på detta sätt kan lagförslaget enligt grundlagsutskottet behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen som ett avgränsat undantag från grundlagen (GrUU 29/2024 rd).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 26/2024 rd) också fäst uppmärksamhet vid bland annat att bestämmelserna i 4 och 5 § i lagförslaget är knappa. I propositionens specialmotivering framförs dock vissa synpunkter som preciserar de nämnda bestämmelserna. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet av konstitutionella skäl måste precisera bestämmelserna i 4 och 5 § till exempel med de omständigheter som nämns i propositionens specialmotivering och som det hänvisas till i grundlagsutskottets utlåtande. Förvaltningsutskottet föreslår i detaljmotiveringen till detta betänkande preciseringar av dessa bestämmelser.

Förvaltningsutskottet konstaterar dessutom att det utöver det föreslagna nya rättsmedlet också är möjligt att anföra klagomål över en gränsbevakningsmans eller Gränsbevakningsväsendets verksamhet till exempel på en högre nivå inom Gränsbevakningsväsendet, inrikesministeriet som styr och övervakar Gränsbevakningsväsendets verksamhet, specialombudsmännen (t.ex. diskrimineringsombudsmannen) och de högsta laglighetsövervakarna.

Om möjligheten till nya tolkningar

I propositionen konstateras (s. 93) att det i propositionen är fråga om reglering av ett sådant fenomen som inte var känt när grundlagen stiftades. Tolkningen av konstitutionen och grunderna för tolkningen ska dock enligt grundlagsutskottet också i en sådan situation baseras på gällande rätt och befintlig rättspraxis (GrUU 26/2024 rd, se även t.ex. GrUU 2/2024 rd, stycke 8, GrUU 80/2022, stycke 3 och GrUU 26/2017 rd, s. 9).

Enligt utredning till förvaltningsutskottet framhävs de på kontext och avsikt baserade (kontextuella och teleologiska) tolkningsmetoderna vid tolkningen av internationella avtal. De behandlas också i artiklarna 31 och 32 i Wienkonventionen. Detta innebär enligt erhållen utredning att avtalets avsikt, syfte samt de förhållanden som rådde när avtalet ingicks är centrala utgångspunkter för tolkningen. Utskottet betonar också att avsikten inte heller i fråga om en ny tolkning är att lösgöra sig från tillämpningen av internationella avtal, utan att i syfte att bekämpa

Betänkande FvUB 15/2024 rd

instrumentaliserad inresa begränsa de nya tolkningarna till att gälla endast sådana säkerhetshot som orsakas av en främmande stat.

Enligt en bedömning till utskottet är avsikten och syftet med den reglering som baserar sig på internationella avtal och som inverkar på det nu aktuella ärendet samt de förhållanden som rådde när avtalen ingicks sådana som i nuläget med fog kan berättiga till ett nytt tolkningssätt. Syftet med avtalen är inte att främja möjligheterna till instrumentaliserad inresa. Att öppna för nya tolkningar skulle enligt utredning också kunna anses motiverat med tanke på att Rysslands agerande kan anses utgöra ett brott mot förbudet mot missbruk av rättigheter och ha drag av verksamhet av så kallad lawfare-typ.

Förbudet mot missbruk av rättigheter har uttryckts i flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter. Kärnområdet för förbudet mot missbruk av rättigheter är enligt utredning till utskottet sådan verksamhet där man strävar efter att helt och hållet lösgöra sig från det system som tryggar individens rättigheter och urholka den demokratiska rättsstaten. Lawfare hänvisar i sin tur till en strategi där rättsliga medel används för att uppnå militära mål. Syftet med lawfare är att använda rättsliga processer och lagar som vapen mot motståndare i stället för att använda sig av traditionell militär verksamhet eller fysiskt våld.

Förvaltningsutskottet anser att det allmänt bör övervägas i vilken mån vedertagna tolkningar av internationella avtal särskilt i fråga om avtalens tillämpningsområde och processuella rättigheter kan förbli oförändrade i en ny tillämpningssituation. Detta är också förknippat med betydelsen och varaktigheten av prejudikat när förhållandena förändras. Det rör sig främst om Europadomstolens avgöranden.

Regleringens förhållande till EU-rätten

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 26/2024 rd) påpekat att den föreslagna regleringen också strider mot bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Konflikten gäller åtminstone rätten att söka internationellt skydd, förbudet mot tillbakasändning och rätten till ett effektivt rättsmedel. Grundlagsutskottet bedömer dock att undantagen från människorättsförpliktelserna är avgränsade. Den föreslagna regleringen kan enligt utskottets uppfattning dock vara av relevans också med tanke på flera normer i EU:s sekundärrätt. Frågor som gäller gränskontroll, asyl och invandring hör inom EU till området för delad befogenhet. I vår nationella lagstiftning finns det enligt grundlagsutskottet inte skäl att gå in för lösningar som strider mot EU-rätten.

Grundlagsutskottet har påpekat (GrUU 26/2024 rd) att förvaltningsutskottet därför noggrant bör utreda regleringens förhållande till EU-rätten med beaktande särskilt av det så kallade asylprocedurdirektivet, det så kallade skyddsgrundsdirektivet, det så kallade återvändandedirektivet, den så kallade Dublin III-förordningen och den så kallade krisförordning som snart träder i kraft. Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet också 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 EU-fördraget eller artikel 72 i EUF-fördraget kan åberopas för att motivera lagen.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Enligt artikel 4.2 i EU-fördraget ska unionen respektera väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Enligt samma bestämmelse hör det till varje enskild medlemsstat att ansvara för i synnerhet den nationella säkerheten. 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 bestämmelsen påverkar denna avdelning inte medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Förvaltningsutskottet konstaterar att propositionens förhållande till EU-rätten måste bedömas både med avseende på stadgan om de grundläggande rättigheterna, som hör till EU:s primärrätt, och med avseende på asyllagstiftningen, som hör till sekundärrätten. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 26/2024 rd) att även om regleringen strider mot rätten att söka internationellt skydd enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, förbudet mot tillbakasändning och rätten till effektiva rättsmedel, bedömer utskottet dock att undantagen från människorättsförpliktelserna är begränsade. Grundlagsutskottet anser också i fråga om stadgan om de grundläggande rättigheterna att den föreslagna regleringen kan bli föremål för EU-domstolens tolkningar.

Förvaltningsutskottet påpekar att den föreslagna lagstiftningen har relevans med avseende på flera rättsakter som omfattas av EU:s sekundärrätt, såsom de till asyllagstiftningen hänförliga asylprocedurdirektivet, skyddsgrundsdirektivet², återvändandedirektivet³ samt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten⁴. Förvaltningsutskottet anser det vara klart att den föreslagna lagstiftningen avviker från de ovannämnda bestämmelser som hör till EU:s asyllagstiftning. Med andra ord ska ovannämnda EU-rättsakter inte tillämpas inom det avgränsade tillämpningsområde som avses i statsrådets beslut enligt 3 § i den föreslagna lagen. Eftersom EU-rätten är primär i förhållande till den nationella lagstiftningen, bör det i EU-rätten finnas handlingsutrymme och grunder för att lagstiftningen ska kunna tillämpas i statsrådet, myndighetsverksamheten och domstolarna.

Som det konstateras också i propositionen betonar förvaltningsutskottet att det i EU-rätten inte finns något sätt att bekämpa sådan verksamhet som hotar en främmande stats nationella säkerhet och att 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

2 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

3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna samt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) N:o 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)

Betänkande FvUB 15/2024 rd

asyllandstiftningen kan inte utnyttjas för att direkt påverka bekämpningen av instrumentaliserad inresa.

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 man kan avvika från EU:s asyllandstiftning. Förvaltningsutskottet anser i enlighet med propositionen att artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget ger den nödvändiga motiveringen till att avvikelse görs från den ovannämnda sekundärrätten och att lagen kan stiftas och tillämpas. Även om EU-domstolen 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. Enligt utredning till utskottet innehåller fördragen ingen allmän reservering som undantar alla åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet från tillämpningsområdet för unionsrätten, men till exempel omfattande intrång av främmande makt genom våld eller ett trovärdigt hot om sådant intrång i landet kan skapa en situation där tillämpningen av en sådan lagstiftning anses berättigad. Möjligheten till undantag bör betraktas med avseende på om undantagen är ändamålsenliga och behövliga samt står i rätt proportion till sitt syfte och huruvida det är fråga om ett verkligt, omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det bör också bedömas huruvida situationen inverkar på hot mot statliga organ eller dess offentliga servicefunktioner, hot mot befolkningens överlevnad, risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt inverkan på militära intressen. Möjligheterna till undantag ska tolkas snävt, hotet ska också kunna konkretiseras och bevisas.

Som det konstateras ovan har Finlands säkerhetspolitiska omgivning förändrats snabbt och permanent. En främmande stat strävar efter att påverka Finland. Fenomenet vid östgränsen är exceptionellt, bekymmersamt och allvarligt såväl när det betraktas utifrån Finlands som den europeiska säkerhetsmiljöns referensram. Också Finland är utsatt för en främmande stats aggressiva strävanden som verifieras och uttalas på olika sätt, och som hör till den statliga suveränitetens sfär. Påverkan kan synas som allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten, och genom hybridpåverkan kan det skapas spänningar exempelvis mellan migranter och grupper som motsätter sig dem. Den föreslagna lagstiftningens syfte är att inrätta befogenheter för situationer där det är fråga om hot mot Finlands suveränitet och nationella säkerhet till följd av påtryckning från en främmande stat. För Finlands del är situationen krävande och annorlunda jämfört med andra situationer med instrumentalisering särskilt på grund av det faktum att påtryckaren är en stat, således 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.

Förvaltningsutskottet anser på grundval av erhållen utredning att domstolen i fråga om artiklarna 4.2 i EU-fördraget och 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 asyllandstiftningen med stöd av artikel 72 i EUF-fördraget, men fallen har gällt situationer med massinvandring. Lösningarna har inte direkt gällt instrumentaliserad migration som sker som en del av en främmande stats fientliga påverkansoperationer. Dessutom ska det

Betänkande FvUB 15/2024 rd

noteras att den nationella säkerheten i domstolens praxis också ges betydelse och konstateras vara indirekt relevant för andra grundläggande fri- och rättigheter (C-511/18, C-512/18 och C-20/18, (La Quadrature du Net m.fl.).

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. I propositionsmotiven behandlas i stor utsträckning domstolens avgörandepraxis (s. 30–39). Till exempel i mål C-72/22 tog domstolen ställning till litauisk lagstiftning om undantagstillstånd eller nödsituationer till följd av massinvandring. Litauen preciserade enligt domstolen inte heller 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. I domarna mot Ungern har domstolen uttryckligen tagit ställning till massinvandring (t.ex. C-808/18, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU). När det gäller mål C-392/22 konstaterar utskottet att fallet i fråga allmänt gällde förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och att sökanden kan överföras till den ansvariga medlemsstaten, om medlemsstaten vid sin gräns har riktat pushback-förfaranden mot tredjelandsmedborgare som ansökt om internationellt skydd. Domstolen har i sin dom definierat pushback-förfarandet, men tar inte direkt ställning till om bland annat Polen har tillämpat sådana förfaranden vid gränsen. Domstolen överlämnar till den nationella domstolen som begärt förhandsavgörande att avgöra huruvida det föreligger vägande skäl för att den berörda sökanden löper en verklig risk att bli föremål för ovannämnda förfaranden till följd av en överföring till den ansvariga staten.

Enligt utredning till utskottet kan domstolens rättspraxis sammanfattas så att skyddet av den nationella säkerheten i första hand ska göras inom de ramar som unionsrätten tillåter och att de undantag som görs för att skydda den nationella säkerheten ska vara behövliga (nödvändiga) och proportionerliga i förhållande till situationen samt begränsas till ett minimum. Inte heller inom den internationella rätten innehåller överenskommelserna enligt utredning element med hjälp av vilka en stat effektivt kan bekämpa sådan fientlig verksamhet som riktas mot staten i form av instrumentaliserad inresa. Således har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna eller EU-domstolen ännu inte någon rättspraxis i fråga om en uppenbart statlig hybridoperation.

Förvaltningsutskottet anser utifrån erhållen utredning att artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget är möjliga grunder för undantag inte bara när det gäller att stifta en lag utan också när det gäller tillämpningen av den. I sista hand är det dock EU-domstolen som avgör om lagstiftningen stämmer överens med unionsrätten.

Grundlagsutskottet noterar dessutom i sitt utlåtande (GrUU 26/2024 rd) att grundfördragen också innehåller en uttrycklig bestämmelse om en situation där antalet inresande plötsligt ökar. Enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget får rådet, om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet ska besluta efter att ha hört Europaparlamentet.

Förvaltningsutskottet konstaterar att artikel 78.3 i EUF-fördraget, som ingår i EU-rätten, kan erbjuda medlemsstaterna metoder som lämpar sig för situationer med massinvandring där det är viktigt att kunna kontrollera situationen. De åtgärder som kommissionen tidigare föreslog i

Betänkande FvUB 15/2024 rd

enlighet med artikel 78.3 i FEUF, bland annat till förmån för Lettland, Litauen och Polen, avsåg förlängning av tidsfristerna för registrering av en asylansökan, utvidgning av gränsförfarandet, begränsning av de materiella mottagningsvillkoren till grundläggande behov och underlättande av återvändandeförfarandet efter det att ansökan har avgjorts. Rådet har inte fattat något beslut om kommissionens förslag, eftersom Polen ansåg att de föreslagna medlen var otillräckliga för att bekämpa fenomenet och motsatte sig det. Enligt uppgift till utskottet pågår det för närvarande ingen ny process enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget inom EU. Förvaltningsutskottet anser att de medel som avses i artikel 78.3 i EUF-fördraget inte kan användas för att avvärja sådan verksamhet enligt propositionen som hotar den nationella säkerheten och som bedrivs av en främmande stat.

Grundlagsutskottet hänvisar (GrUU 26/2024 rd) också till den så kallade krisförordningen, som är en del av den lagstiftning om reformen av EU:s migrations- och asylsystem som godkändes våren 2024 och som börjar tillämpas om två år våren 2026. En central del av krisförordningen är möjligheten att vid kris- och force majeure-situationer och situationer med instrumentalisering av migration avvika från vissa bestämmelser i förfarandeförordningen och hanteringsförordningen. Medlemsstaterna ska bland annat kunna begära att tiden för registrering av ansökningar, varaktigheten av gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande förlängs samt att tillämpningsområdet för gränsförfarandet utvidgas. I situationer med instrumentalisering av inresa kan tiden för registrering av ansökningar förlängas till fyra veckor från normalt fem dagar. Både gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande kan förlängas med sex veckor från normalt 12 veckor och 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. Förvaltningsutskottet konstaterar att metoderna är nästan desamma som de som 2021 lades fram för Lettland, Litauen och Polen med stöd av artikel 78.3 i EUF-fördraget. Också förvaltningsutskottets slutsats i fråga om metoderna är densamma.

Förvaltningsutskottet konstaterar att EU-rätten och dess tolkningspraxis ständigt utvecklas. Detta gäller också den EU-lagstiftning som beskrivs i föregående stycket. Utskottet anser 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. *(Utskottets förslag till uttalande)*

Lagens tillämpningsområde

Den föreslagna lagen tillämpas på utlänningars inresa, avlägsnande av utlänningar ur landet och mottagande av ansökningar om internationellt skydd i situationer där en främmande stat strävar efter att påverka Finland genom att utnyttja inresande. Utskottet betonar att lagen inte tillämpas i andra situationer. Utskottet påpekar också att det är fråga om bestämmelser om tryggnad av Finlands suveränitet och nationella säkerhet, och befogenheterna enligt den föreslagna lagen står inte till förfogande för hantering av massinvandring eller för hantering av invandring i övrigt.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen har definierats i 2 § i lagförslaget så att bestämmelserna tillsammans med bestämmelserna om tröskeln för att ta i bruk befogenheter enligt 3 § i den föreslagna lagen kan tillämpas också parallellt med befogenheterna enligt 16 § i den gällande gränsbevakningslagen. Genom den föreslagna lagen föreskrivs det om ytterligare befogenheter att bekämpa sådan påverkan som en främmande stat utövar mot Finland genom utnyttjande av invandrare och som allvarligt hotar Finlands självbestämmanderätt eller nationella säkerhet.

Tilläggsbefogenheter med avseende på befogenheterna enligt 16 § i den gällande gränsbevakningslagen behövs i situationer med hybridpåverkan som utgör ett allvarligt hot mot Finlands självbestämmanderätt eller nationella säkerhet vid terränggränserna och gränsövergångsställena när det kommer invandrare trots att gränsövergångsstället stängts. Den föreslagna lagen bör därför inte enbart ses som en självständig rättsakt utan också som en del av ett övergripande arrangemang för beredskap inför hantering av allvarliga säkerhetssituationer inom rättsstaten.

Beslutsförfarande enligt den föreslagna lagen

I 3 § i den föreslagna lagen föreskrivs det om befogenheten att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd i situationer där man försöker påverka Finland genom att utnyttja inresande. Det att mottagandet av ansökningar om internationellt skydd begränsas innebär inte att mottagandet av dessa ansökningar i Finland helt kan avbrytas. Ett beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar kan gälla endast en begränsad del av Finlands riksgräns och dess omedelbara närhet. Beslutet får fattas för högst en månad åt gången. Beslutet ska alltså vara geografiskt, tidsmässigt och innehållsmässig avgränsat.

Beslutet om begränsning fattas enligt den föreslagna bestämmelsen av statsrådets allmänna sammanträde, vars beslut enligt 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Rätten att söka ändring bestäms i dessa fall utifrån 7 § 1 mom. i den lagen (se exempelvis HFD:2024:27).

Utskottet betonar att även om den föreslagna lagstiftningen är en undantagslag, är det fråga om lagstiftning för normala förhållanden. Tillämpningen av lagen förutsätter således inte att det råder undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (1552/2011). Därför har inte heller beslutsförfarandena enligt beredskapslagen ansetts ändamålsenliga i detta sammanhang.

Begränsningen av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd har dock ansetts ha betydelsefulla utrikes- och säkerhetspolitiska dimensioner, och därför bör behovet av ett sådant beslut konstateras i samverkan med republikens president. I praktiken innebär det enligt propositionsmotiven till exempel att ett ärende behandlas vid ett gemensamt möte mellan det ministerutskott som behandlar utrikes- och säkerhetspolitiken och republikens president.

I den föreslagna lagstiftningen är det inte fråga om att överföra lagstiftningsbehörigheten till statsrådet exempelvis på ett sätt som motsvarar 23 § i grundlagen, och därför föreslås det inte i propositionen att riksdagen ska sköta efterhandsgranskningen av beslutet. När man beaktar att beslutsfattandet förutsätter information som inte i sin helhet kan behandlas offentligt i plenum,

Betänkande FvUB 15/2024 rd

skulle riksdagens ställning som beslutsfattare enligt motiven medföra vissa utmaningar med beaktande av grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt att riksdagen alltid uttrycker sin ståndpunkt i plenum (GrUB 9/2010 rd, s. 5/I). Förvaltningsutskottet konstaterar att 47 § i grundlagen innehåller bestämmelser om riksdagens rätt att få information och 97 § om riksdagens rätt att få information i internationella ärenden. Riksdagens utskott har enligt de nämnda bestämmelserna omfattande rättigheter att få information, och med stöd av dem har utskotten rätt att få information också om statsrådets beslut och grunderna för det.

Utskottet anser att det är viktigt att riksdagens behöriga utskott får kännedom om ett beslut om begränsning enligt den föreslagna lagen så snart som möjligt efter att beslutet har fattats. Förvaltningsutskottet föreslår därför på det sätt som framgår av detaljmotiveringen att statsrådet åläggs en uttrycklig skyldighet att utan dröjsmål lämna riksdagens behöriga utskott en redogörelse för det beslut som fattats av statsrådets allmänna sammanträde. Riksdagens förvaltningsutskott, utrikesutskott och försvarsutskott kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet och förvaltningsutskottet kan enligt egen prövning också utarbeta ett betänkande för plenum.

Förvaltningsutskottet konstaterar att tröskeln för att tillämpa den föreslagna regleringen är rätt så hög. Ett beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd kan fattas om 1) det finns information eller grundad misstanke om att en främmande stat försöker påverka Finland genom att utnyttja inresande, 2) påverkan allvarligt äventyrar Finlands suveränitet eller nationella säkerhet, 3) begränsningen är nödvändig för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet, och 4) inga andra sätt är tillräckliga för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Alla dessa villkor måste vara uppfyllda för att ett beslut ska kunna fattas.

Utskottet 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 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. Statsrådet ska därför vid bedömningen av nödvändigheten och proportionaliteten beakta möjligheterna att omfattas av gängse asylförfarande på olika gränsövergångsställen och eventuella samtidigt tillämpliga beslut enligt 16 § i gränsbevakningslagen om stängning av

Betänkande FvUB 15/2024 rd

gränsövergångsställen och begränsning av trafiken samt om koncentrerings av ansökan om internationellt skydd. Statsrådet ska enligt den föreslagna regleringen upphäva beslutet när det inte längre är nödvändigt.

Förvaltningsutskottet betonar att syftet med lagförslaget är att på förhand bereda sig på de allvarliga situationer som beskrivs i propositionsmotiven och ovan i detta betänkande.

Bestämmelserna om förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet

Enligt 4 § i den föreslagna lagen är huvudregeln att de personer som används för påverkan i det område som avses i statsrådets beslut hindras från att resa in i landet. I dessa situationer kan det vara fråga om att vägra inresa vid terränggränsen eller via ett gränsövergångsställe som är öppet eller stängt. I propositionen avses med hindrad inresa situationer där en person ännu inte alls har kommit in på finskt territorium och därmed inte omfattas av Finlands jurisdiktion. I dessa situationer är personerna på Rysslands ansvar, om det är fråga om östgränsen.

Avsikten är att en gränsbevakningsman i enlighet med 6 § i gränsbevakningslagen till de sökande som observerats bakom riksgränsen i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar meddelar att det inte är tillåtet att komma till Finland vid platsen i fråga. För att förhindra inresa används i första hand fysiska hinder, såsom stängsel och tyngre hinder, samt uppmaningar, förbud och befallningar som uttrycks exempelvis genom märken, på skyltar och muntligen. Fordons inresa kan även förhindras exempelvis med hjälp av en avspärning bildad av fordon och personer kan hindras från att resa in i landet genom att gränsbevakningsmän bildar ett fysiskt hinder vid riksgränsen.

Om en person som används för påverkan trots hindrande åtgärder har kommit in i landet ska han eller hon utan dröjsmål avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot. Innan personen avlägsnas ur landet görs en bedömning i ett enskilt fall enligt 5 §. Också vid avlägsnande ur landet används i första hand råd, uppmaningar och befallningar, men avlägsnandet ur landet kan vid behov effektiviseras med maktmedel. Avlägsnande ur landet sker vid riksgränsen från en plats där avlägsnandet i praktiken kan genomföras och är effektivt.

En gränsbevakningsman har enligt 32 § i gränsbevakningslagen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet vid ett gränsövergångsställe bland annat rätt att förbjuda eller begränsa trafiken, befalla en folksamling att skingra sig eller flytta på sig, skingra en folksamling med maktmedel samt gripa eller avlägsna en person från platsen. Vidare får en gränsbevakningsman med stöd av 35 § i gränsbevakningslagen i tjänsteuppdrag använda maktmedel för att bryta ner motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, förhindra att någon som berövats sin frihet flyr, avlägsna ett hinder eller avvärja ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Maktmedel enligt 35 § i gränsbevakningslagen får användas i gränsbevakningsmäns alla tjänsteuppdrag, såväl vid gränsövergångsställen som utanför dem, till exempel i gränssonen.

I propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna om gränsbevakningsmäns användning av eller beredskap för användning av maktmedel, och inte heller i bestämmelserna om nödvärn. I

Betänkande FvUB 15/2024 rd

situationer som gäller förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet ska en gränsbevakningsman således vid behov också ha möjlighet att använda maktmedel, om villkoren för att använda maktmedel uppfylls. I 35 § i gränsbevakningslagen anges att frågan om gränsbevakningsmannens maktmedel är försvarliga ska bedömas med hänsyn till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, hur farligt motståndet är, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Om det är nödvändigt att använda maktmedel ska de endast användas i en sådan omfattning och så länge som det nödvändigtvis krävs för utförandet av det lagstadgade tjänsteuppdraget (principen om lindrigaste medel). Förvaltningsutskottet hänvisar i detta sammanhang också bland annat till sitt betänkande om 16 § i den gällande gränsbevakningslagen (FvUB 16/2022 rd — RP 94/2022 rd), där utskottet har behandlat användningen av maktmedel i olika situationer.

Förvaltningsutskottet betonar att befogenheterna enligt den föreslagna lagen är nödvändiga särskilt vid terränggränsen. Samma principer kommer att gälla vid gränsövergångsställena.

Utskottet föreslår att 4 § kompletteras på det sätt som framgår av detaljmotiven. Utskottets viktigaste ändringsförslag gäller fogande av bestämmelser om särskilda rättsmedel till lagen på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter. Den som avlägsnas ur landet kan enligt det föreslagna 4 § 5 mom. kräva att Gränsbevakningsväsendet gör en ny prövning av avlägsnandet. Ett beslut om avlägsnande verkställs dock trots kravet på ny prövning. Kravet på ny prövning ska behandlas skyndsamt. Gränsbevakningsväsendet kan pröva avlägsnandet på nytt utan att den berörda personen hörs på grundval av kravet och det skriftliga material som fogats till det samt den information som Gränsbevakningsväsendet i övrigt anser vara av betydelse. Ändringen förbättrar rättsskyddet för personer som ska avlägsnas ur landet.

Mottagande av ansökan om internationellt skydd i vissa undantagsfall

Även om inresa i regel hindras i de situationer som avses i den föreslagna lagen, föreskrivs det i den föreslagna 5 § om mottagande av ansökan om internationellt skydd i vissa undantagsfall. Enligt propositionen ska en ansökan tas emot i enlighet med 5 § 1 mom., om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning i ett enskilt fall är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person. Vid bedömningen ska barnets bästa beaktas, liksom även huruvida ett avlägsnande ur landet skulle medföra en omedelbar fara för personens liv eller hälsa. Faran för liv och hälsa samt dess omedelbarhet bedöms i princip med avseende på det land dit personen ska avlägsnas.

En ansökan om internationellt skydd tas enligt det föreslagna 5 § 2 mom. även emot, om personen har anfört eller det har framkommit omständigheter på basis av vilka det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet i första hand i den stat från vilken personen har anlänt till Finland. Vid bedömningen ska särskilt beaktas handlingar och elektroniskt material som personen visar upp, yttre omständigheter som kan observeras hos personen samt aktuella uppgifter ur olika källor som gäller hur säker den bedömda staten är för en person som avlägsnas ur landet.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

I paragrafens 3 mom. föreslås enligt propositionen bestämmelser om att bedömningen ska genomföras på ett sätt som behövs för att trygga personens rättigheter, för att trygga gränssäkerheten eller den nationella säkerheten eller med hänvisning till andra omständigheter. Gränsbevakningsmannen ska vid bedömningen försäkra sig om att personen blir tillräckligt förstådd. I motiveringen redogörs närmare för den tillräckliga samverkan som ingår i en sådan summarisk bedömning. Den som vill komma till landet ska ha en faktisk möjlighet att lyfta fram omständigheter som är relevanta för bedömningen. Enligt motiven ska en gränsbevakningsman i situationer där gränsbevakningsmannen och den som vill komma till landet inte har ett gemensamt språk se till att personen blir förstådd till exempel genom telefontolkning eller översättning.

Förvaltningsutskottet framhåller att bedömningen av grunderna för undantag enligt 5 § ingår som ett väsentligt led i tillämpningen av den föreslagna lagen. Syftet med bedömningen är att bland instrumentaliserade inresande identifiera de personer som faktiskt och omedelbart är i behov av internationellt skydd. Utifrån en utredning noterar utskottet att bestämmelserna i den föreslagna 5 § om undantag är ytterst betydelsefulla med tanke på förbudet mot tillbakasändning. De minskar risken för att en person blir tillbakasänd under förhållanden där förbudet har betydelse. Samtidigt måste det beaktas att ju grundligare förfarandet enligt 5 § blir i de aktuella situationerna, desto större blir riskerna för att den föreslagna lagstiftningen inte längre effektivt kan bekämpa instrumentaliserad inresa.

Bedömningen i enskilda fall görs enligt utredning i princip i fråga om personer som redan anlänt till landet och som alltså befinner sig på finskt territorium och som Finland ansvarar för. Utskottet konstaterar dock att en gränsbevakningsman i enskilda fall utifrån sin bedömning också kan tillåta inresa när han eller hon hindrar en särskilt utsatt person från att komma in i landet. Med undantag för de exceptionella situationer som avses i den föreslagna 6 § ska bedömningen göras för alla personer som anlänt till landet. Utskottet betonar att Gränsbevakningsväsendets anvisningar och utbildning är av central betydelse vid tillämpningen av 5 §.

Utskottet föreslår att 5 § preciseras på det sätt som framgår av detaljmotiven. De ändringar som utskottet föreslår gäller särskilt de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av grunderna för undantag och registreringen av dem. Ändringen förbättrar både gränsbevakningsmännens och de inresandes rättssäkerhet. De ändringar som utskottet föreslår är relevanta också med tanke på det föreslagna nya rättsmedlet. Ändringarna syftar också till att bidra till att minska de även av grundlagsutskottet påtalade konflikterna mellan den föreslagna regleringen och de människorättsförpliktelser som skrivits in i internationella avtal.

Inresa med utnyttjande av våld eller ett stort antal migranter

I 6 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om befogenheter i exceptionella situationer där det förekommer försök att tränga in i Finland med hjälp av våld eller med utnyttjande av stora antal personer. Utskottet understryker att en suverän stat har rätt och även skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid sina gränser och gränsövergångsställen. Staten har också rätt att självständigt bestämma över sina gränsövergångsställen. Dessa omständigheter har betydelse också för att den nationella säkerheten ska garanteras.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Genom den föreslagna bestämmelsen bemyndigas de myndigheter som tillämpar lagen att omedelbart avvärja hotfulla situationer vid riksgränsen och säkerställa att situationen förblir kontrollerad. Med tryggande av människors liv och hälsa avses i paragrafen liv och hälsa i fråga om de personer som vill komma till landet såväl som de finska myndigheterna och andra personer.

Det väsentliga i en sådan situation är tryggheten av Finlands territoriella integritet, av den nationella säkerheten, av den allmänna ordningen och av människors liv och hälsa samt av att utlänningars inresa till Finland sker kontrollerat. Det är fråga om enskilda och exceptionella situationer som gäller endast en del av dem som vill komma till landet och vars avvärjande inte kan anses problematiskt med avseende på folkrätten med beaktande av till exempel Europadomstolens tidigare avgörandepaxis, som noteras också i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 26/2024 rd).

Vid tillämpningen av bestämmelsen måste det beaktas att den förutsätter ett beslut av statsrådet i enlighet med 3 § 1 mom. i den föreslagna lagen om att mottagandet av ansökningar om internationellt skydd ska begränsas. Som sagt är det en förutsättning för ett beslut att det är nödvändigt på grund av att Finlands suveränitet eller den nationella säkerheten allvarligt äventyras. Ordalydelsen i den föreslagna 6 § möjliggör vid behov också prövning från fall till fall exempelvis för att ta hänsyn till barn och andra särskilt utsatta personer.

Grundlagsutskottet anser (GrUU 26/2024 rd) att lagförslaget bättre uppfyller proportionalitetskravet, om bestämmelserna om exceptionella situationer i 6 § ändras så att det tydligare framgår att de har samband särskilt med den till den nationella suveräniteten hörande gränskontrollen vid terränggränserna och med beslut om gränsövergångsställen. Grundlagsutskottet har redan tidigare påpekat att statens suveränitet i regel omfattar gränsövervakning, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränstrafiken (GrUU 37/2022 rd). Förvaltningsutskottet har ovan i flera sammanhang konstaterat att befogenheter enligt den föreslagna lagen behövs för att komplettera de nuvarande befogenheterna särskilt vid terränggränsen. Situationer som avses i 6 § i den föreslagna lagen kan dock uppstå också till exempel vid stängda gränsövergångsställen. Utskottet betonar att bestämmelsen tillämpas endast i exceptionella situationer där våld eller ett stort antal personer används för att tränga in i landet. Med alla medel bör våld undvikas vid gränsen. Det viktigaste är att den territoriella integriteten och säkerheten också i dessa situationer kan tryggas och att trygghet och säkerheten för personer som lagligen passerar gränsen kan garanteras. Med anledning av det som sägs ovan föreslår förvaltningsutskottet inga ändringar i 6 §.

Gränsbevakningsmännens rättsliga ställning

I 5 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om undantag från 4 § om förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet. De föreslagna bestämmelserna innebär i praktiken att en gränsbevakningsman från fall till fall ska göra en bedömning av om den som ansöker om skydd är särskilt utsatt. Också den inresande själv har enligt bestämmelserna ett ansvar för att framföra omständigheter som har betydelse för bedömningen. Enligt propositionen (s. 46) behövs det omsorgsfulla anvisningar och utbildning för gränsbevakningsmän för att särskilt utsatta personer ska kunna identifieras. Enligt 11 § i gränsbevakningslagen ska en gränsbevakningsman

Betänkande FvUB 15/2024 rd

respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när han eller hon utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter.

Grundlagsutskottet påpekade relativt nyligen vid bedömningen av bestämmelser om ett så kallat gränsförfarande (GrUU 17/2024 rd, stycke 33) att de myndigheter som tillämpar lagen, med anledning av bestämmelserna om lagbundenhet i 2 § 3 mom. i grundlagen och skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i 22 § i grundlagen, är bundna inte bara av den nationella lagstiftningen utan också av de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland (se även GrUU 37/2022 rd, stycke 26). Utskottet konstaterade särskilt i fråga om förbudet mot tillbakasändning uttryckligen att det absoluta rättsliga villkoret i grundlagsbestämmelsen måste beaktas också vid beslut om utvisning (GrUU 44/2022 rd, stycke 24, se även GrUU 18/2018 rd och GrUU 20/2017 rd). Lagförslaget kunde enligt grundlagsutskottet behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser (GrUU 26/2024 rd) det vara klart att den nu aktuella lagen, som avses bli stiftad som en undantagslag, med avseende på nationell rätt innebär att förpliktelserna i fråga om mänskliga rättigheter inte ska tillämpas fullt ut inom det avgränsade tillämpningsområdet för det statsrådsbeslut som avses i 3 §, utan den nu aktuella lagen ska tillämpas i gränsbevakningsmännens verksamhet till de delar som anges som undantag i lagstiftningshandlingarna. Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär iakttagandet av undantagslagen, om riksdagen antar den med grundlagsutskottets medverkan, inte i sig att en gränsbevakningsman gör sig skyldig till brott trots att han eller hon inte iakttar de förfaranden som anses grunda sig till exempel på artiklarna i Genèvekonventionen om flyktingar och som står i konflikt med undantagslagen. Förvaltningsutskottet anser utifrån inkommen utredning att straffrättsligt tjänsteansvar i praktiken inte heller skulle komma i fråga till följd av den prövningsrätt som ingår i den föreslagna lagstiftningen eller i annan lagstiftning som lämpar sig för situationen eller å andra sidan till följd av att tillräknandet grundar sig på uppsåt eller vållande. Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet (GrUU 26/2024 rd) dock bedöma den föreslagna regleringens förhållande till EU-rätten också ur denna synvinkel.

Förvaltningsutskottet har ovan ansett att 5 § i lagförslaget behöver kompletteras. Förvaltningsutskottet anser att de föreslagna kompletteringarna avsevärt förbättrar rättsskyddet för de gränsbevakningsmän som tillämpar lagen. När procedurbestämmelserna och bestämmelserna om bedömningsgrunderna och om den gränsbevakningsman som ska göra bedömningen preciseras på det föreslagna sättet blir regleringen mer exakt och noggrant avgränsad och styr således tydligare gränsbevakningsmannens prövning.

Enligt grundlagsutskottets ståndpunkt (GrUU 26/2024 rd) ska undantagslagen tillämpas i gränsbevakningsmännens verksamhet till de delar som anges som undantag i lagstiftningshandlingarna. I förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 164) konstateras det att syftet med en undantagslag uttryckligen är att undanröja konflikten med grundlagen, fastän undantagslagen i materiellt hänseende står i konflikt med grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagen blir företrädesbestämmelsen i 106 § i grundlagen inte tillämplig om lagen stiftats i grundlagsordning. Här syftar motiveringen uttryckligen på undantagslagar. Det skulle således

Betänkande FvUB 15/2024 rd

inte vara förenligt med systemet med undantagslagar att domstolarna senare med stöd av 106 § skulle kunna låta bli att tillämpa en undantagslag, står det vidare i förarbetena.

I fråga om EU-rätten hänvisar förvaltningsutskottet till det som sägs ovan om regleringens förhållande till EU-rätten. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 26/2024 rd) konstaterat att den föreslagna regleringen står i strid med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, men bedömer att undantagen från människorättsförpliktelse ändå är avgränsade. I en situation där statsrådet har fattat ett beslut enligt den föreslagna 3 § och undantagen blir tillämpliga finns det också ett objektiva motiverat behov av dem. Även i fråga om avvikelserna från EU:s sekundärrätt hänvisar förvaltningsutskottet till det som sägs ovan om EU-rätten och anser att artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget är möjliga grunder för undantag inte bara när det gäller att stifta en lag utan också när det gäller att tillämpa lagen.

DETALJMOTIVERING

3§. Begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd.

Förvaltningsutskottet anser som det konstateras i utskottets överväganden att det är viktigt att riksdagens behöriga utskott så snart som möjligt får kännedom om ett av statsrådets allmänna sammanträde fattat beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd. Behöriga utskott är förvaltningsutskottet, utrikesutskottet och försvarsutskottet.

Utskottet konstaterar att riksdagens utskott redan i nuläget enligt 47 § 2 mom. i grundlagen har rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets ansvarsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Talmanskonferensen kan enligt 30 a § i riksdagens arbetsordning på förslag från ett utskott besluta att en utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen ska tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken.

I propositionen föreslås inga särskilda bestämmelser om riksdagens rätt att få information i anslutning till beslut som statsrådet fattat med stöd av den föreslagna lagen. I propositionsmotiven hänvisas det till riksdagsutskottens rätt att få information enligt 47 och 97 § i grundlagen. Förvaltningsutskottet anser att det är ytterst viktigt att riksdagen har rätt att få information om ett beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd enligt den föreslagna lagen. Med riksdagens rätt till information avses i detta sammanhang en slags efterhandstillsyn av beslutet om att begränsa mottagandet av ansökningar. För att kunna säkerställa att rätten att få information tillgodoses på behörigt sätt föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen kompletteras med ett nytt 3 mom. med bestämmelser om skyldighet för statsrådet att lämna en utredning om ett beslut som avses i 1 mom. till riksdagens förvaltningsutskott, utrikesutskott och försvarsutskott. Utredningen ska lämnas utan dröjsmål efter det att det beslut av statsrådets allmänna sammanträde som avses i 1 mom. har fattats. Skyldigheten att lämna en utredning inverkar inte på verkställigheten av det beslut som har fattats.

Utskotten kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet på det sätt som anges i 47 § 2 mom. i grundlagen. Talmanskonferensen kan också i dessa situationer på

Betänkande FvUB 15/2024 rd

förslag av ett utskott besluta att en utredning ska tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken.

Riksdagens revisionsutskott har enligt 31 a § i riksdagens arbetsordning rätt att på eget initiativ med stöd av 90 § 1 mom. i grundlagen ta upp ett ärende till behandling som ingår i dess behörighetsområde och att utarbeta ett betänkande om det för plenum. Underrättelsetillsynsutskottet har i sin tur enligt 31 b § i riksdagens arbetsordning rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende inom sitt behörighetsområde till behandling och att utarbeta ett betänkande om det för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det.

Förvaltningsutskottet anser att rätten att få information enligt 47 § 2 mom. i grundlagen inte är tillräcklig i fråga om eventuella beslut om begränsning som fattas med stöd av den föreslagna lagen. Utskottet föreslår därför att det i 3 § 3 mom. också anges att förvaltningsutskottet med anledning av utredningen kan utarbeta ett betänkande för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det. Bestämmelserna motsvarar till denna del underrättelsetillsynsutskottets rätt att utarbeta ett betänkande för plenum. Förvaltningsutskottet kan enligt egen prövning utarbeta ett betänkande. Faktorer som ska beaktas vid prövningen är till exempel ärendets samhälleliga betydelse, det rådande säkerhetsläget och andra omständigheter som hänför sig till den aktuella situationen. Förvaltningsutskottet kan begära utlåtande av utrikesutskottet och försvarsutskottet i ärendet, men i bestämmelsen åläggs ingen skyldighet till detta.

Utskottet påpekar också i detta sammanhang att ett beslut av statsrådets allmänna sammanträde enligt 3 § 1 mom. i lagförslaget kan fattas för högst en månad åt gången. Statsrådet ska också enligt de föreslagna bestämmelserna regelbundet i samarbete med myndigheterna bedöma beslutets innehåll och omfattning utifrån hur läget utvecklas. Utskottet inskräper att beslutet ska upphävas när det inte längre är nödvändigt för det syfte som anges i 1 mom. Utskottet anser att dessa omständigheter bör beaktas vid bedömningen av behandlingen av ärendet i riksdagen.

Riksdagen ska utifrån betänkandet föra en debatt i plenum och i plenum besluta om godkännande av de uttalanden som eventuellt ingår i betänkandet eller som riksdagsledamöterna föreslagit under behandlingen i plenum. Om riksdagen beslutar godkänna ett uttalande där det förutsätts till exempel åtgärder i anslutning till statsrådets beslut, är det enligt utskottets uppfattning, i synnerhet med tanke på de omständigheter som råder då ett eventuellt beslut fattas, sannolikt att det genomförs också i statsrådet.

Utskottet konstaterar att det beslut om begränsning som avses i paragrafen sannolikt också grundar sig på underrättelseuppgifter och andra sekretessbelagda uppgifter som tas fram av säkerhetsmyndigheterna och som motiverar beslutet. Utskottet anser det vara klart att detta begränsar debatten om ärendet i plenum. De behöriga utskotten har dock under behandlingen möjlighet att få tillgång också till sekretessbelagda uppgifter. Förvaltningsutskottet kan i stället för att utarbeta ett betänkande besluta att utifrån statsrådets utredning ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet och, om utskottet så önskar, göra en framställning till talmanskonferensen om att ärendet tas upp till debatt i plenum.

Beslut om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd enligt den föreslagna lagen fattas enligt 1 mom. av statsrådets allmänna sammanträde. Statsrådets allmänna

Betänkande FvUB 15/2024 rd

sammanträde ska enligt det i propositionen föreslagna 3 mom. regelbundet i samarbete med myndigheterna bedöma beslutets innehåll och omfattning utifrån hur läget utvecklas. Utskottet föreslår utifrån inkommen utredning att den nämnda bestämmelsen ändras så att begränsningsbeslutets giltighetstid bedöms vid statsrådet i stället för vid statsrådets allmänna sammanträde. I praktiken bedömer inrikesministeriet i samarbete med andra myndigheter innehållet i och omfattningen av ett begränsningsbeslut. I stället för att statsrådets allmänna sammanträde bedömer innehållet i och omfattningen av ett beslut om begränsning under den tid som beslutet är i kraft, är det mer ändamålsenligt att inrikesministeriet kontinuerligt bedömer om beslutet är nödvändigt. Om beslutet behöver upphävas överför inrikesministeriet ärendet till statsrådets allmänna sammanträde. Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om upphävande av ett beslut om begränsning.

Utskottet föreslår ovan att paragrafen får ett nytt 3 mom. Det betyder att det föreslagna 3 mom. i propositionen blir 4 mom.

4§. Förhindrande av inresa samt avlägsnande ur landet. Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett nytt 3 mom. med en informativ hänvisning till 5 §. I den paragrafen föreskrivs det om undantag från förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet.

Enligt propositionen får avlägsnande ur landet inte överklagas genom besvär. För att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning (GrUU 26/2024 rd) ska beaktas föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen kompletteras med ett nytt 5 mom. om rättsmedel. Enligt det föreslagna 5 mom. kan den som avlägsnas ur landet kräva att avlägsnandet ur landet och huruvida relaterade förfaranden skett på behörigt sätt prövas på nytt. Utgångspunkten för ny prövning är att bedöma om den första utvärderingen varit innehållsmässigt korrekt mot bakgrund av de omständigheter som lagts fram och om bedömningen har gjorts i enlighet med vad lagstiftningen förutsätter. Personen kan dock i sitt krav på ny prövning lägga fram en utredning till stöd för sitt yrkande.

Kravet på ny prövning ska framställas hos Gränsbevakningsväsendet. Enligt utskottets uppfattning är det ändamålsenligt att behandla kravet vid staben för Gränsbevakningsväsendet, som kan begära behövlig utredning av den behöriga förvaltningsenheten inom Gränsbevakningsväsendet. Utskottet anser att detta bäst garanterar att detaljerna och omständigheterna i det enskilda fallet kan beaktas på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt det föreslagna 5 mom. ska kravet framställas skriftligen inom 30 dagar från avlägsnandet ur landet. Den nya prövningen hindrar dock inte att avlägsnandet ur landet verkställs, vilket i enlighet med 2 mom. alltid genomförs utan dröjsmål. Kravet på ny prövning ska behandlas skyndsamt. Den nya prövningen kan göras utan att den berörda personen hörs. Bedömningen görs på basis av kravet och det skriftliga material som fogats till det och i synnerhet med hjälp av den dokumentering som gjorts i fråga om den ursprungliga bedömningen. Enligt det utkast till betänkande som förvaltningsutskottet sände till grundlagsutskottet för ett ytterligare utlåtande kan den som kräver ny prövning åberopa nya omständigheter till stöd för sitt yrkande endast om han eller hon av orsaker som är oberoende av honom eller henne de facto inte har kunnat åberopa dem tidigare. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 29/2024 rd) noterat att det inte har motiverats tillräckligt varför den föreslagna begränsningen är nödvändig. Grundlagsutskottet

Betänkande FvUB 15/2024 rd

anser att den myndighet som utför den nya prövningen ska ha tillgång till all tillgänglig information och myndigheten ska själv bedöma vilken information som kan anses vara betydelsefull med tanke på avgörandet. Förvaltningsutskottet bör komplettera bestämmelsen. Grundlagsutskottet har också betonat att procedurbestämmelserna inte får förhindra att målen för regleringen nås och möjliggöra hybridpåverkan från Ryssland. Detta är av särskild betydelse också vid bedömningen av om förvaltningsutskottets förslag till besvärshänsyn i regleringen är godtagbart. Grundlagsutskottet har fått en utredning också till denna del. Regleringen får inte möjliggöra en överbelastning av rättsväsendet genom hybridpåverkan.

Enligt förvaltningsutskottets förslag till 5 § 3 mom. ska relevanta uppgifter om bedömningen, personen och dennes omständigheter samt resultatet av bedömningen dokumenteras och specificeras i tillräcklig omfattning. Förvaltningsutskottet konstaterar att avsikten är att de uppgifter som dokumenterats i samband med den första bedömningen ska beaktas vid en ny prövning. Utskottet påpekar att detta bör framgå direkt av lagen. Utskottet föreslår därför att det i 5 mom. föreskrivs att den nya prövningen kan göras utan att den berörda personen hörs på grundval av kravet och det skriftliga material som fogats till det samt den information som Gränsbevakningsväsendet i övrigt har av betydelse.

Såsom utskottet har konstaterat ovan är utgångspunkten för ny prövning att bedöma om den första utvärderingen varit innehållsmässigt korrekt mot bakgrund av de omständigheter som lagts fram och om bedömningen har gjorts i enlighet med vad lagstiftningen förutsätter. Avsikten är alltså att den nya prövningen ska ta hänsyn till den ursprungliga bedömningssituationen och de omständigheter som framkommit. Personen kan dock i sitt krav på ny prövning också lägga fram en ny utredning till stöd för sitt yrkande. Förvaltningsutskottet påpekar att den som kräver ny prövning således också kan åberopa nya omständigheter till stöd för sitt yrkande. Utskottet betonar i likhet med grundlagsutskottet att den myndighet som behandlar ärendet själv ska bedöma objektivt vilka uppgifter som kan anses vara betydelsefulla med tanke på avgörandet. Enligt uppgifter till utskottet är det motiverat att beakta att hybridpåverkan kan fortsätta också i det skede när den nya prövningen görs. Därför är det viktigt att Gränsbevakningsväsendet har prövningsrätt att avgöra om de nya omständigheterna är betydelsefulla. Utskottet betonar också i detta sammanhang lagens syfte och en effektiv tillämpning av lagen. Förvaltningsutskottet har på det sätt som anges ovan beaktat de omständigheter som framförts i grundlagsutskottets andra utlåtande (GrJU 29/2024 rd).

Uppgifter om den nya prövningen sänds per post som brev eller som elektroniskt meddelande till den adress som personen uppgett. I praktiken innebär detta exempelvis e-post. Om det på basis av den nya prövningen konstateras ett procedurfel i bedömningen eller ett fel som hänför sig till de uppskattade omständigheter som har framförts, ska personen anvisas att infinna sig vid ett öppet gränsövergångsställe vid riksgränsen eller på någon annan plats där hans eller hennes asylansökan tryggt kan tas emot. Utskottet betonar att platsen i fråga de facto måste vara tillgänglig för personen för att den nya prövningen ska uppfylla de krav på rättssäkerhetsförfarande som grundlagsutskottet ställt i sitt utlåtande. En ny prövning får inte överklagas genom besvär.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det på det sätt som beskrivs i propositionen fortfarande är fråga om faktisk förvaltningsverksamhet och att det inte fattas något förvaltningsbeslut om

Betänkande FvUB 15/2024 rd

bedömningen enligt förvaltningslagen. Beslutet om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd har i en sådan situation redan fattats vid statsrådets allmänna sammanträde med stöd av 3 § i lagen. Syftet med förslaget är, med beaktande av 2 § om lagens tillämpningsområde, att endast bestämmelserna i den nya 5 mom. ska tillämpas på den nya prövningen. På behandlingen av ärendet tillämpas således inte till exempel bestämmelserna om förfaranden i utlänningslagen, förvaltningslagen eller lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). Det är alltså fråga om ett separat rättsmedel i efterhand i anslutning till den föreslagna undantagslagen.

Förvaltningsutskottet har i motiveringen till sitt utkast till betänkande som sändes till grundlagsutskottet konstaterat att inte heller bestämmelser om förfaranden i förvaltningslagen ska tillämpas på behandlingen av ett ärende. Grundlagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande (GrUU 29/2024 rd) till förvaltningslagen. I 5 § i förvaltningslagen föreskrivs att om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de iakttas i stället. Grundlagsutskottet anser att det inte är korrekt att avvika från bestämmelserna i förvaltningslagen enbart med stöd av propositionsmotiv ens i fråga om en undantagslag. Förvaltningsutskottet bör komplettera den reglering som tillämpas på ny prövning.

Förvaltningsutskottet konstaterar att förvaltningslagen är en allmän förvaltningslag, det vill säga en lag som allmänt reglerar den offentliga förvaltningens verksamhet och som alltid tillämpas på behandlingen av förvaltningsärenden och annan myndighetsverksamhet, om inte något annat särskilt föreskrivs. Eftersom utgångspunkten för förslaget är att endast bestämmelserna i det föreslagna nya 5 mom. ska tillämpas på den nya prövningen, bör det i de föreslagna bestämmelserna preciseras till vilka delar förvaltningslagens bestämmelser inte ska tillämpas på den nya prövningen. Utskottet anser att sådana bestämmelser är bestämmelserna om utredning av ärenden och hörande av parter i förvaltningslagens 6 kap., bestämmelserna om avgörande av ärenden i 7 kap., bestämmelserna om omprövningsförfarande i 7 a kap., de allmänna bestämmelserna om delgivning i 9 kap. och bestämmelserna om förfarandet vid delgivning i 10 kap. Utskottet föreslår att en bestämmelse om detta fogas till slutet av 5 mom.

Personen ges anvisningar om att kräva ny prövning samtidigt som han eller hon skriftligen informeras om var internationellt skydd kan sökas i Finland. Utskottet föreslår att också 3 mom. i propositionen preciseras till denna del. Eftersom förvaltningsutskottet har föreslagit att ett nytt 3 mom. fogas till lagförslaget blir 3 mom. 4 mom.

Som det konstateras i propositionen avses med förhindrande av inresa att en person hindras från att komma in på finskt territorium och från att omfattas av Finlands jurisdiktion. Eftersom personen i ett sådant fall ännu inte omfattas av finsk jurisdiktion, föreslås det inte att rättsmedlet ska utsträckas till behandling av hans eller hennes ärende.

5§. Undantag. Utskottet föreslår att bestämmelserna i paragrafen preciseras så att de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av undantagsgrunderna konstateras noggrannare än vad som föreslås i propositionen. Utskottet föreslår för det första att 1 mom. och 2 mom. preciseras så att bedömningen av grunderna för undantag och avgörandet på basis av den görs av en gränsbevakningsman som uttryckligen utbildats och getts anvisningar för uppgiften. Detta har enligt uppgift även varit avsikten. Utskottet anser att saken bör framgå direkt av bestämmelsen.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Avsikten är att Gränsbevakningsväsendet bedömer hur många gränsbevakningsmän som har utbildats och getts anvisningar för uppgiften det behövs för att trygga en effektiv tillämpning av lagen. Bestämmelser om ledningssystemet för Gränsbevakningsväsendets operativa fältverksamhet finns i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005). De tjänstemän som gör bedömningen kan också stödja sig på sina överordnade, och det stöd och de arrangemang som de behöver är en del av den operativa fältverksamheten. Då är det också möjligt att göra bedömningen på ett arbetssäkert sätt. Bedömningen i det enskilda fallet görs på en plats som är ändamålsenlig med tanke på verkställigheten och tillämpningen av lagen samt med beaktande av förutsättningarna i bestämmelsen. I sista hand fattas bedömningsbeslutet av den gränsbevakningsman som har bedömningsansvaret och som har fått utbildning och anvisningar för uppgiften. Utskottet konstaterar att lägesbedömningen i de situationer som avses i lagförslaget riktas till Gränsbevakningsväsendet. Om en person anses höra till de undantagsgrupper som avses i lagen, svarar Migrationsverket i enlighet med utlänningslagen för det normala asylförfarande som inleds därefter.

Utskottet föreslår dessutom kompletteringar i 2 mom. som syftar till att göra ordalydelsen och sättet att formulera bedömningskriterierna enhetliga med 1 mom. Utskottet konstaterar dock för tydlighetens skull att den uttömmande formuleringen gäller omständigheter som beaktas vid bedömningen. Förteckningen över personer i utsatt ställning är i sig inte uttömmande.

I en situation där en ansökan om internationellt skydd från ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan person i särskilt utsatt ställning tas emot ska man enligt motiven till paragrafen också bedöma behovet av att ta emot ansökningar från deras medföljande familjemedlemmar samt från en eventuell assistent till en person med funktionsnedsättning. Vid prövningen av mottagande av familjemedlemmars ansökningar beaktas barnets bästa. När det handlar om familjemedlemmar kan en bedömning som utgår från barnets bästa i praktiken gälla exempelvis huruvida ansökan från barnets föräldrar ska tas emot i det aktuella fallet. Utskottet betonar vikten av prövning i enskilda fall också i dessa situationer. Utskottet betonar att avsikten inte är att exempelvis bedöma familjemedlemskapet i större utsträckning än vad som är nödvändigt med tanke på barnets bästa.

Utskottet föreslår att paragrafens 1 mom. preciseras så att en ansökan om internationellt skydd kan tas emot också av den som ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan person i en särskilt utsatt ställning under bedömningen faktiskt har konstaterats vara beroende av. Genom bestämmelsen strävar man efter att trygga skyddet för familjelivet och rättigheterna för barn och för personer med funktionsnedsättning. Förvaltningsutskottet betonar att avsikten med ändringen inte är att inverka på regleringens effektivitet i bekämpningen av instrumentaliserad inresa. Utskottet påpekar att det i den föreslagna 5 § föreskrivs om undantag från huvudregeln i 4 § 1 mom. i lagförslaget, enligt vilken personer som används för påverkan ska hindras från att resa in i landet.

Utskottet föreslår att det i 3 mom. föreskrivs om den omständighet som nämns i motiveringen och enligt vilken en gränsbevakningsman vid bedömningen ska säkerställa att personen har en faktisk möjlighet att föra fram omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Detta ändrar inte utgångspunkten för propositionen att personen själv är skyldig att föra fram sådana omständigheter.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Enligt vad som konstateras i propositionsmotiven behöver händelsen dokumenteras i Gränsbevakningsväsendets informationssystem i enlighet med den gällande lagstiftningen om behandling av personuppgifter för att åtgärderna ska dokumenteras i tillräckligt omfattning. Dokumenteringen har en central betydelse också med tanke på genomförandet av det rättsmedel som föreslås i 4 §. Det är nödvändigt att man vid en ny bedömning av de omständigheter som ledde till avlägsnandet i tillräcklig utsträckning kan fastställa den ursprungliga bedömningssituationen och de omständigheter som framkommit under den. Utskottet föreslår därför att 3 mom. kompletteras med en bestämmelse om att relevanta uppgifter om bedömningen, personen och dennes omständigheter samt resultatet av bedömningen ska dokumenteras och specificeras på ett tillfredsställande sätt. Utskottet konstaterar att en person under den tid bedömningen enligt 1 och 2 mom. genomförs kan framföra sådana omständigheter om sig själv och sina förhållanden som kan vara av betydelse för bedömningen. Dessa omständigheter registreras i informationssystemet till den del de enligt den för uppgiften utbildade och instruerade gränsbevakningsmannens prövning är väsentliga. I varje enskilt fall är det möjligt att noggrannare bedöma med vilken exakthet dokumenteringen görs för att beakta både rättssäkerhetsaspekterna och verksamhetens effektivitet.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning (GrUU 29/2024 rd) kan en ny prövning enligt det föreslagna 4 § 5 mom. leda till att en person anses uppfylla villkoren i 5 § och att ett normalt asylförfarande enligt utlänningslagen därmed inleds i enlighet med 5 §, varvid också människorättsförpliktelserna inklusive förbudet mot tillbakasändning ska iakttas utan inskränkningar. Eftersom utövningen av offentlig makt enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska bygga på lag anser grundlagsutskottet att det är befogat att det också till denna del anges tydligare i lagen att sökanden omfattas av asylförfarandet enligt utlänningslagen. Förvaltningsutskottet bör komplettera bestämmelserna ytterligare.

Förvaltningsutskottet hänvisar till propositionsmotiven och konstaterar att avsikten är att när en persons ansökan om internationellt skydd tas emot i de situationer som avses i 5 § ska prövningen av ansökan fortsätta i enlighet med utlänningslagens bestämmelser. Detsamma gäller när en ansökan tas emot på grundval av en ny prövning. Förvaltningsutskottet föreslår därför att paragrafen för tydlighetens skull kompletteras med ett nytt 4 mom., enligt vilket utlänningslagen ska tillämpas på behandlingen av ansökan, om en ansökan om internationellt skydd tas emot i de fall som avses i 1 och 2 mom. eller på grund av en ny prövning enligt 4 § 5 mom.

Förvaltningsutskottet anser att de kompletteringar som utskottet föreslår är behövliga och ändamålsenliga särskilt med tanke på de gränsbevakningsmän som gör bedömningen. Kompletteringsförslagen kan i tillräcklig grad anses förtydliga och styra gränsbevakningsmännens prövning, dock utan att påverka regleringens effektivitet i fråga om att bekämpa instrumentaliserad inresa. Genom ändringarna förbättras också den inresandes rättsskydd. Utskottet konstaterar att bestämmelserna i 5 § är ytterst betydelsefulla med tanke på förbudet mot tillbakasändning och minskar risken för att en person blir tvungen att sändas tillbaka till området under förhållanden där förbudet mot tillbakasändning är av betydelse. Utskottet betonar att Gränsbevakningsväsendets anvisningar och utbildning är av central betydelse vid tillämpningen av bestämmelsen.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Lagstiftningsordning

Med beaktande av den utredning som presenteras i propositionen och annan utredning som grundlagsutskottet fått anser grundlagsutskottet att det undantagsvis är nödvändigt att förklara ärendet brådskande (se även GrUB 5/2005 rd, s. 6), och att det också är fråga om en tvingande situation (se även GrUB 10/2006 rd, s. 6). Grundlagsutskottet föreslår att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen (GrUU 26/2024 rd, GrUU 29/2024 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 53/2024 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen behandlar lagförslaget i proposition RP 53/2024 rd enligt 73 § 2 mom. i grundlagen.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att bekämpa sådan påverkan med utnyttjande av inresande som en främmande stat riktar mot Finland.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

2 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på utlänningars inresa, avlägsnande av utlänningar ur landet och mottagande av ansökningar om internationellt skydd i situationer där en främmande stat strävar efter att påverka Finland genom att utnyttja inresande.

3 §

Begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd

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 högst en månad åt gången, om republikens president och statsrådet i samverkan har konstaterat att

- 1) det finns information eller grundad misstanke om att en främmande stat försöker påverka Finland genom att utnyttja inresande,
- 2) påverkan allvarligt äventyrar Finlands suveränitet eller nationella säkerhet,
- 3) begränsningen är nödvändig för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet, och
- 4) inga andra sätt är tillräckliga för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet.

Ett beslut enligt 1 mom. begränsar inte mottagandet av ansökningar om internationellt skydd någon annanstans än på det område som beslutet avser.

Statsrådet ska 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. (Nytt 3 mom.)

Mottagandet av ansökningar om internationellt skydd får inte begränsas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt för att förhindra att Finlands suveränitet eller nationella säkerhet allvarligt äventyras. Statsrådet ska regelbundet i samarbete med myndigheterna bedöma beslutets innehåll och omfattning utifrån hur läget utvecklas. Beslutet ska upphävas när beslutet inte längre är nödvändigt för det syfte som anges i 1 mom. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om beslut som avses i denna paragraf. (3 mom. i RP)

4 §

Förhindrande av inresa samt avlägsnande ur landet

Om statsrådet har fattat ett beslut som avses i 3 § 1 mom., ska de personer som används för påverkan i det område som beslutet avser hindras från att resa in i landet.

Personer som används för påverkan och som har kommit in i landet ska utan dröjsmål avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot.

Bestämmelser om undantag från förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet finns i 5 §. (Nytt 3 mom.)

Betänkande FvUB 15/2024 rd

En person som avlägsnas ur landet ska skriftligen underrättas om grunderna för åtgärden och om att personen kan kräva ny prövning av avlägsnandet och om var personen kan ansöka om internationellt skydd. Avlägsnande ur landet får inte överklagas genom besvär. (3 mom. i RP)

Den som avlägsnas ur landet kan skriftligen hos Gränsbevakningsväsendet kräva ny prövning av avlägsnandet inom 30 dagar från avlägsnandet ur landet. Avlägsnandet verkställs dock trots kravet på ny prövning. Kravet på ny prövning ska behandlas skyndsamt. Den nya prövningen kan göras utan att den berörda personen hörs på grundval av kravet och det skriftliga material som fogats till det samt den information som Gränsbevakningsväsendet i övrigt har av betydelse. Uppgifter om den nya prövningen sänds per post som brev eller som elektroniskt meddelande till den adress som personen uppgett. En ny prövning får inte överklagas genom besvär. Till skillnad från vad som föreskrivs i förvaltningslagens (434/2003) 6 kap. om utredning av ärenden och hörande av parter, 7 kap. om avgörande av ärenden, 7 a kap. om omprövningsförfarande, 9 kap. om delgivning och 10 kap. om förfarandet vid delgivning, ska bestämmelserna i denna lag iakttas vid ny prövning. (Nytt 5 mom.)

5 §

Undantag

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 4 § tas en ansökan om internationellt skydd emot, om en gränsbevakningsman som har utbildats och getts anvisningar för uppgiften i ett enskilt fall bedömer att det är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person. Vid bedömningen ska barnets bästa beaktas, liksom även huruvida ett avlägsnande ur landet skulle medföra en omedelbar fara för personens liv eller hälsa. En ansökan om internationellt skydd kan tas emot också av den som ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan person i en särskilt utsatt ställning under bedömningen faktiskt har konstaterats vara beroende av.

En ansökan om internationellt skydd tas även emot, om personen har anfört eller det har framkommit omständigheter på basis av vilka det enligt bedömning i ett enskilt fall av en gränsbevakningsman som har utbildats och getts anvisningar för uppgiften är uppenbart att personen löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet i första hand i den stat från vilken personen har anlänt till Finland. Vid bedömningen ska särskilt beaktas handlingar och andra omständigheter som personen visar upp, yttre omständigheter som kan observeras hos personen samt aktuella uppgifter ur olika källor som gäller hur säker den bedömda staten är för en person som avlägsnas ur landet.

Den bedömning som avses i 1 och 2 mom. ska genomföras på ett sätt som behövs för att trygga personens rättigheter, för att trygga gränssäkerheten eller den nationella säkerheten eller med hänvisning till andra omständigheter. Gränsbevakningsmannen ska vid bedömningen försäkra sig om att personen blir tillräckligt förstådd och att personen har en faktisk möjlighet att föra fram omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Relevanta uppgifter om bedömningen, personen och dennes omständigheter samt resultatet av bedömningen ska dokumenteras och specificeras i tillräcklig omfattning.

Om en ansökan om internationellt skydd tas emot i de fall som avses i 1 och 2 mom. eller till följd av en sådan ny prövning som avses i 4 § 5 mom., ska utlänningslagen (301/2004) tillämpas på behandlingen av ansökan. (Nytt 4 mom.)

Betänkande FvUB 15/2024 rd

6 §

Exceptionella situationer

Inträngande i landet med hjälp av våld eller med utnyttjande av stora antal personer kan förhindras omedelbart vid riksgränsen utan att det görs någon i 5 § avsedd bedömning i enskilt fall, om det är nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa och om förfarandet som helhet bedömt kan anses vara försvarbart.

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller i ett år från ikraftträdandet.

Utskottets förslag till uttalande

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.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Helsingfors 8.7.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf
vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Otto Andersson sv
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Juha Hänninen saml
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Laura Meriluoto vänst
medlem Mira Nieminen saf
medlem Saku Nikkanen sd
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Sofia Virta gröna
medlem Ben Zyskowiec saml
ersättare Timo Mehtälä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne
utskottsråd Henri Helo.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

RESERVATION

Motivering

Allmänt

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 anfällskrig i Ukraina. Detta berättigar eller kräver dock inte att Finland överger sin egen rättsstat, de centrala lösningarna i grundlagen och åtagandena enligt internationell rätt.

Instrumentalisering är inte ett nytt fenomen. Invandring har under olika decennier använts som ett verktyg för politisk påverkan. Ryssland har utökat användningen av detta verktyg som en del av sin verktygslåda för omfattande påverkan. Instrumentaliseringen är en del av en bredare strategi för att destabilisera de liberala demokratierna. De hotbedömningar som myndigheterna uppgett för utskottet är seriösa och vittnar om det hot mot den nationella säkerheten som Ryssland utgör.

Tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, en stark rättsstat och stödet för ett internationellt regelbaserat system är i sig säkerhetsfrågor, vars centrala betydelse traditionellt har erkänts i den inhemska säkerhetspolitiken, såsom i den nya utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (SRR 3/2024 rd).

Kärnan i den aktuella propositionen är strävan att göra det möjligt att förhindra asylansökan vid en del av Finlands riksgrens. Personer som ansöker om asyl kan med stöd av den föreslagna lagen hindras från att komma in i landet eller avlägsnas ur landet utan möjlighet att lämna in en asylansökan och utan ett överklagbart beslut. Sådana personer borde informeras om var de kan lämna in en asylansökan, men propositionen tar inte ställning till var detta de facto är möjligt för en person som vistas i Ryssland.

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. Även om propositionen försöker fördunkla dessa grova motsägelser genom att hänvisa till det ”spända” förhållandet till de förpliktelser som nämns ovan, är konstellationen rättsligt enkel och obestridlig.

Lagen är mycket problematisk också med tanke på barnets rättigheter. Propositionen beaktar inte tillräckligt hur barnets bästa ska utredas och familjebanden säkerställas. I situationer där lagen tillämpas är det i praktiken omöjligt att genomföra identifieringen av minderåriga och trygga deras rättigheter med nuvarande resurser och metoder. Konventionen om barnets rättigheter ger barnets bästa högsta prioritet i alla ärenden som gäller barnet. Den förpliktar konventionsstaterna

Betänkande FvUB 15/2024 rd

att säkerställa att barnets rättigheter erkänns och tillgodoses på alla nivåer, inklusive lagstiftning, förvaltning och rättsväsende.

Propositionen är historisk, eftersom riksdagen, statsrådet, republikens president och finska staten genom att godkänna och tillämpa den fattar ett medvetet beslut om att inte följa de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland och som åtminstone under de senaste tre decennierna har varit en hård kärna i Finlands rättsordning. Godkännandet av propositionen skulle vara en radikal vändpunkt i en utveckling där de viktigaste faserna har varit anslutningen till Europarådet och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (1989), reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (1995), EU-medlemskapet (1995) och grundlagsreformen (2000). Propositionen påminner om tiden före dessa då man regelbundet tillgrip det nationella särdraget, undantagslagen som ärvdes från den autonoma tiden, och i stället för att förverkliga det materiella skyddet för rättigheterna koncentrerade sig på formföreskrifter — nu görs det rentav på bekostnad av ovillkorliga mänskliga rättigheter.

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. Propositionen är alltså inte 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 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. Inte heller av denna anledning bör riksdagen godkänna propositionen.

Utöver skyldigheterna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna står propositionen också entydigt i strid med EU-rätten — både primär- och sekundärrätten. När den nationella lagstiftningen står i strid med EU-rätten — till exempel stadgan om de grundläggande rättigheterna och asylprocedurdirektivet — 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 motsats till vad som har hävdats i propositionen och i samband med den, 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 och som är direkt tillämplig på situationen vid östgränsen. I avgörandet ansåg domstolen att inte ens krigstillstånd, undantagstillstånd eller nationella nödsituationer motiverade 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. Riksdagen bör 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.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

I stället för det föreslagna sättet har Finland möjlighet att reagera på situationen såsom en rättsstat, det vill säga genom att agera till skillnad från Ryssland. En eventuell fortsatt eller ökad instrumentaliserad inresa kan 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 möjliggör. En medlemsstat kan också begära tillstånd för särskilda åtgärder, såsom undantag från vissa procedurbestämmelser. Enligt artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 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 eventuella situationer där man med hjälp av större folkmassor eller med hjälp av våld skulle försöka tränga sig över vår riksgrens ger redan den gällande lagstiftningen, gränsbevakarnas befogenheter och fysiska gränshinder samt vid behov beredskapslagens bestämmelser de förutsättningar som behövs för att trygga gränssäkerheten.

Godtycklig bedömning och tjänstemännens ställning

Kärnan i asylrätten är en individuell bedömning. Asyl och alternativt skydd grundar sig på risken för förföljelse eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna. 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. Det handlar i sista hand om att se till att man inte bryter mot det absoluta förbudet mot tillbakasändning, som gäller hela tiden och överallt. Grunderna för ansökan om asyl ska med andra ord bedömas på behörigt sätt för att säkerställa att det inte föreligger någon risk för en person att blir dödad, torterad eller behandlad på något annat omänskligt sätt om han eller hon sänds tillbaka antingen till det land som först tog emot honom eller henne eller vidare till ett annat land.

Utgångspunkten för den föreslagna lagen är att det när lagen tillämpas inte finns rätt att lämna in en asylansökan. En enskild gränsbevakare ska å sin sida ansvara för att utifrån snabb kommunikation ansikte mot ansikte, över språk- och kulturgränser, avgöra om det likväl är nödvändigt att ta emot en ansökan för att trygga rättigheterna för antingen ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan person i särskilt utsatt ställning, eller för att personen har lyckats lägga fram omständigheter utifrån vilka det är uppenbart att personen i fråga löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet i första hand i den stat från vilken personen har anlänt till Finland.

En persons ålder, funktionsnedsättning eller utsatta ställning är inte omständigheter som nödvändigtvis är lätta att bekräfta i en sådan situation som avses ovan. En persons utsatta ställning ska också beaktas oberoende av om personens livs eller hälsa är i omedelbar fara. Ännu svårare är det att verifiera risken för behandling som kränker människovärdet. Grunderna för

Betänkande FvUB 15/2024 rd

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. Förbudet mot tillbakasändning sträcker sig inte heller enbart till det land från vilket personen har kommit till Finland, utan också till sådana situationer där personen riskerar att återsändas vidare till en stat där han eller hon skulle vara utsatt för sådan fara som avses ovan.

Enligt ordalydelsen i den föreslagna lagen gäller förhindrandet av asylansökan endast *personer som används som verktyg för påverkan*. I praktiken är det dock inte möjligt för gränsbevakaren att i fråga om en enskild asylsökande som anländer till gränsen avgöra om han eller hon har hamnat i den situationen ”spontat” eller för att han eller hon utnyttjas som verktyg för instrumentalisering. Å andra sidan spelar det inte någon egentlig betydelse med tanke på förpliktelseerna som gäller ansökan om asyl. Det faktum att en person anländer till gränsen som en del av en statlig aktörs påverkansoperation berövar inte individens rätt att söka asyl eller andra mänskliga rättigheter.

I praktiken leder propositionen 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.

Gränsbevakarna bör på basis av snabb växelverkan omedelbart göra sådana bedömningar som normalt görs av tjänstemän vid Migrationsverket. Asylrätten är en del av det dagliga arbetet för tjänstemännen vid Migrationsverket men kan ofta medföra svåra avvägningar också för dem. Propositionen försätter de gränsbevakningsmän som tillämpar den i en fullständigt oskälig och ohållbar ställning när de förutsätts utföra den ovan nämnda godtyckliga bedömningen och i pressade situationer fattar förhastade beslut som eventuellt gäller liv och död samt bryter mot de mänskliga rättigheterna och EU-rätten genom sina tjänsteåtgärder. Det är i sista hand varje enskild tjänstemans skyldighet att säkerställa att de mänskliga rättigheterna och de villkor som EU-rätten ställer uppfylls.

Syftet med propositionen är att bedömningen från fall till fall enligt 5 § ska gälla både förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet. Det är dock djupt problematiskt att majoriteten av medlemmarna i förvaltningsutskottet hänvisar till att bedömningen från fall till fall i princip görs endast i fråga om personer som redan kommit till landet. Även om en bedömning från fall till fall enligt propositionen redan i princip är helt otillräcklig för att trygga det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning och tillgodoseendet av andra människorättsförpliktelser, skulle en tillämpning av lagen på det sätt som majoriteten i utskottet förespråkar slutgiltigt upphäva rätten att söka asyl och undergräva betydelsen av bedömningen från fall till fall på ett sätt som inte verkar ha varit syftet med propositionen.

Andra synpunkter som gäller innehållet

Propositionen är i enlighet med vad som sägs ovan till sina grundläggande lösningar entydigt problematisk på ett sätt som inte kan korrigeras vid utskottsbehandlingen. På grund av propositionens grundläggande och oöverkomliga problem behöver propositionens innehåll inte behandlas i detalj. Det är dock motiverat att lyfta fram några enskilda iakttagelser.

Betänkande FvUB 15/2024 rd

Enligt grundlagsutskottet har en majoritet ansett att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen, alltså som en så kallad undantagslag, endast om utskottets konstitutionella anmärkning om behovet av komplettering av bestämmelserna om rättsskydd beaktas på behörigt sätt. Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att avvikelserna i fråga om rätten till rättsmedel inte motiveras närmare i propositionen. Således kan det till denna del inte anses nödvändigt att stifta en undantagslag, utan regleringen bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Grundlagsutskottet ansåg 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. Med beaktande av syftena med regleringen kräver rättsskyddet i ärendet dock inte att verkställigheten av användningen av rättsmedel skjuts upp, ansåg grundlagsutskottet. Med beaktande av regleringens exceptionella karaktär avses med rättsskyddsgarantier enligt grundlagsutskottet inte de nuvarande ordinarie besvär förfarandena. Grundlagsutskottet ansåg dock att lagförslaget, även om det kompletteras på det sätt som avses ovan, fortfarande står i strid med flera människorättsförpliktelser och fortfarande kan innebära ett undantag också från kravet på rättsskydd enligt 21 § i grundlagen.

Majoriteten i förvaltningsutskottet föreslår att grundlagsutskottets krav på lagstiftningsordning uppfylls genom att 4 § i lagförslaget kompletteras med bestämmelser om möjligheten att skriftligen hos Gränsbevakningsväsendet kräva ny prövning av avlägsnandet inom 30 dagar från avlägsnandet ur landet.

Det är klart att den föreslagna ändringen inte påverkar bedömningen av propositionens konsekvenser för de människorättsförpliktelser som gäller rättssäkerhet och effektiva rättsmedel. I stället för en oberoende myndighet riktas begäran om ny prövning till den myndighet som fattat beslutet, och detta förhindrar inte att personen avvisas (eventuellt i strid med förbudet mot tillbakasändning). Personen ges ingen möjlighet att bli hörd i samband med behandlingen av ärendet och det föreslås också att en ny prövning inte får överklagas genom besvär. Förfarandet uppfyller exempelvis inte kraven i artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång eller artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel.

Grundlagsutskottet har dessutom påpekat i sitt utlåtande att bestämmelserna om förfarandet i 4 och 5 § i lagförslaget är knappa med beaktande av att de undantag från grundlagen som undantagslagen medför ska begränsas till det som är absolut nödvändigt genom att de skrivs så avgränsat och snävt som möjligt. Grundlagsutskottet ansåg att förvaltningsutskottet av konstitutionella skäl behövde precisera bestämmelserna i 4 och 5 § till exempel med de ovan avsedda omständigheter som nämns i propositionsmotiven.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till 5 § fogas ett omnämnande av att de undantag som avses i paragrafen bedöms av en gränsbevakningsman som fått utbildning och anvisningar för att utföra uppgiften. Dessutom föreslår utskottet att paragrafen kompletteras med ett omnämnande av att en gränsbevakningsman vid bedömningen ska säkerställa att personen har en faktisk möjlighet att föra fram omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Dessutom föreslår förvaltningsutskottet en uttrycklig bestämmelse enligt vilken väsentliga omständigheter som hänför sig till bedömningen och resultatet av bedömningen ska dokumenteras och specificeras på ett tillräckligt sätt. När det gäller en person som anlänt tillsammans med den sökande föreslår

Betänkande FvUB 15/2024 rd

utskottet att en ansökan om internationellt skydd kan tas emot också av den som ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan person i en särskilt utsatt ställning under bedömningen faktiskt har konstaterats vara beroende av.

De ändringar som utskottet föreslår är i och för sig positiva och motsvarar till vissa delar de preciseringskrav som grundlagsutskottet anser *nödvändiga av konstitutionella skäl*. Det rör sig i stor utsträckning om att skriva in specialmotiveringen i paragrafen. Sådana smärre ändringar i detaljerna räcker dock inte till för att undanröja de allvarliga hot mot rättssäkerheten, förbudet mot tillbakasändning och de övriga mänskliga rättigheterna som följer av de grundläggande lösningarna i propositionen.

I 6 § i lagförslaget motiveras uttryckligen de så kallade pushback-förfarandena genom att det i paragrafen anges att inträngande i landet med hjälp av våld eller med utnyttjande av stora antal personer kan förhindras omedelbart vid riksgränsen utan att det görs någon i 5 § avsedd bedömning i enskilt fall, om det är nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa och om förfarandet som helhet bedömt kan anses vara försvarbart. I fråga om nämnda paragraf anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande att lagförslaget bättre uppfyller proportionalitetskravet om bestämmelserna om exceptionella situationer ändras så att det tydligare framgår att de har samband särskilt med den till den nationella suveräniteten hörande gränskontrollen vid terränggränserna och med beslut om gränsövergångsställen. Majoriteten i förvaltningsutskottet föreslog inga ändringar i paragrafen.

Den helhet som bildas av de ändringar som föreslås i betänkandet

De mindre preciseringar som utskottet föreslår i lagförslaget är av marginell betydelse med tanke på helheten och påverkar inte bedömningen av propositionen. 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 8.7.2024

Laura Meriluoto vänst
Sofia Virta gröna