

Förvaltningsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

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

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motion

- Åtgärdsmotion AM 57/2022 rd Sanna Antikainen saf m.fl. Åtgärdsmotion om att bygga ett gränsstängsel vid östgränsen.

Utlåtanden

Utlåtanden har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 37/2022 rd
- försvarsutskottet FsUU 5/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- avdelningschef, brigadgeneral Matti Sarasmaa, Gränsbevakningsväsendet
- övl, chef för gränsbevaknings- och beredskapsenheten Jussi Napola, Gränsbevakningsväsendet
- lagstiftningsråd Veli-Pekka Hautamäki, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Perttu Wasenius, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jenni Herrala, försvarsministeriet
- direktör för nätverket Sårbarhet och resiliens, kommodor Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- ledande expert Heli Sibelius, Migrationsverket
- polisinspektör Ari Jokinen, Polisstyrelsen
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullen

Betänkande FvUB 16/2022 rd

- huvudförtroendeman Jouni Kurttila, Gränssäkerhetsunionen rf
- jurist Jessica Möttö, UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna
- professor Martti Koskenniemi
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Juha Raitio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Människorättscentret
- kommunikationsministeriet
- Ålands landskapsregering
- Amnesty International Finländska sektionen rf
- Flyktingrådgivningen rf
- Finlands Fastighetsförbund rf
- Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- professor Tuomas Ojanen
- forskardoktor Milka Sormunen.

Inget yttrande av

- social- och hälsovårdsministeriet.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår ändringar i gränsbevakningslagen. Syftet med propositionen är att stärka gränssäkerheten genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att förbereda sig inför och reagera på störningssituationer under normala förhållanden. Samtidigt förbättras också Gränsbevakningsväsendets beredskap för undantagsförhållanden. Syftet är att göra de ändringar i gränsbevakningslagen som anses vara mest brådskande bland annat med tanke på beredskapen för hybridpåverkan som utnyttjar migration.

Det föreslås att gränsbevakningslagen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om begränsning av gränsövergångstrafiken. Enligt förslaget kan statsrådet därtill 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 som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan.

Till gränsbevakningslagen fogas också kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder i gränszonen samt en ny bestämmelse om skyldighet att mot full ersättning kortvarigt överlåta till Gränsbevakningsväsendet sådan egendom som är nödvändig för brådskande enskilda uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet samt att kortvarigt utföra nödvändiga tjänster för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Propositionen förverkligar den strategiska helheten Den trygga rättsstaten Finland i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotion AM 57/2022 rd föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att bygga ett gränsstängsel som förhindrar olagliga gränsövergångar vid gränsen mellan Finland och Ryssland och att regeringen ansöker om finansiering från EU för att bygga ett gränsstängsel som förhindrar olagliga gränsövergångar vid gränsen mellan Finland och Ryssland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att stärka gränssäkerheten genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att förbereda sig inför och reagera på störningssituationer under normala förhållanden. Samtidigt förbättras också Gränsbevakningsväsendets beredskap för undantagsförhållanden. Det föreslås att det i gränsbevakningslagen (578/2005) tas in en uttrycklig bestämmelse om begränsning av gränsövergångstrafiken. Dessutom föreslås en ny bestämmelse om att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen. Till lagen fogas också kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder inom gränzonen samt en ny reglering om skyldigheten att överlåta egendom och skyldigheten att tillhandahålla tjänster.

Syftet är att göra de ändringar i gränsbevakningslagen som anses vara mest brådskande bland annat med tanke på beredskapen för hybridpåverkan som utnyttjar migration. Att bereda sig på migration och hantera den är således en central del av propositionen, men det är inte dess enda syfte. De föreslagna bestämmelserna om byggande av hinder samt skyldigheten att överlåta egendom och skyldigheten att tillhandahålla tjänster hänför sig inte på föreskriftsnivå enbart till hybridpåverkan, utan de kan tillämpas allmänt bland annat för upprätthållande av gränssäkerheten.

De föreslagna ändringarna i gränsbevakningslagen bildar tillsammans med ändringarna i beredskapslagen (RP 63/2022 rd) en helhet genom vilken man strävar efter att på ett så heltäckande sätt som möjligt bemöta de mest brådskande hoten mot gränssäkerheten. Till helheten hänför sig också regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 103/2022 rd), som överlämnades den 22 juni 2022, där det finns bestämmelser om gränsförfaranden enligt EU:s asylprocedurdirektiv¹. Vid gränsförfarandet kan vissa ansökningar om internationellt skydd prövas när de sökande befinner sig vid gränsen, i transitområdet eller i närheten av dem under förfarandets gång.

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

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Förvaltningsutskottet har fått grundlagsutskottets och försvarsutskottets utlåtanden om förslaget till ändring av gränsbevakningslagen (GrUU 37/2022 rd, GrUU 5/2022 rd). Kommentarererna i dem behandlas nedan i detta betänkande. Enligt grundlagsutskottet kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 39 a och 60 § beaktas på behörigt sätt.

Under beredningen har utlåtande om propositionen inte begärts av Ålands landskapsregering på det sätt som föreskrivs i 33 § i självstyrelselagen för Åland. Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att 33 § i självstyrelselagen för Åland ska iakttas och att landskapet även i övrigt ska höras på behörigt sätt vid lagberedningen. Även förvaltningsutskottet betonar att man i framtida lagstiftningsprojekt bör se till att landskapet Åland hörs på det sätt som förutsätts i 33 § i självstyrelselagen.

Med hänvisning till propositionen och annan utredning tillstyrker förvaltningsutskottet lagförslagen med de kommentarer och ändringsförslag som framgår av detta betänkande.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att inrikesministeriet arbetar vidare på bedömningen av de behov av att utveckla lagstiftningen som identifierats i inrikesministeriets utredning 2022:20 och i inrikesministeriets gränsbevakningsavdelnings förstudie SM049:00/2019 och utifrån bedömningen vidtar behövliga åtgärder för att bereda författningsförslagen.

Förändringar i den säkerhetspolitiska miljön

Finlands säkerhetspolitiska miljö har förändrats avsevärt. Vid sidan av de traditionella hoten måste man också förbereda sig på nya typer av säkerhetshot. Exempelvis hybridpåverkan som stater riktar mot andra stater har blivit vanligare och metoderna för påverkan mer varierande. Också förutsägbarheten i den säkerhetspolitiska miljön kan konstateras ha försämrats. Vidare har Finlands säkerhetspolitiska omgivning förändrats i grunden och på lång sikt när Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022.

Det finns ingen internationellt godkänd gemensam definition av hybridpåverkan. Som hybridpåverkan betraktas enligt propositionsmotiven planmässig verksamhet där en statlig eller icke-statlig aktör använder sig av icke-militära metoder på ett omfattande sätt i syfte att försöka påverka en stats svagheter och nå sina egna mål. Syftet är att skapa press, skada, osäkerhet och instabilitet hos den som är föremål för åtgärden. Hybridpåverkan kan också vara en del av en militär operation, särskilt i den inledande fasen. Hybridpåverkan kan samtidigt inbegripa exempelvis informationspåverkansoperationer och annan verksamhet med varierande innehåll. Statliga aktörer kan i sin hybridpåverkan anlita utomstående aktörer, såsom extremistiska grupper och organiserad brottslighet. Hybridpåverkan kan också genomföras med hjälp av migrationsströmmar, flyktingar eller medborgare bosatta i andra länder. Påverkan kan också ske under förevändning av epidemier och pandemier. Metoderna kan användas samtidigt eller så att de följer på varandra. Påverkan kan inledas snabbt redan under normala förhållanden, och det kan vara svårt att upptäcka och bekräfta den i synnerhet i den inledande fasen.

Beredskapen inför störningar i samband med invandring har tidigare grundat sig på tanken om att de bakomliggande orsakerna för massinvandring är exempelvis krig, konflikter, pandemier eller

Betänkande FvUB 16/2022 rd

plötsliga miljökatastrofer, till följd av vilka ett stort antal människor i behov av skydd försöker komma till Finland på en gång. Händelserna de senaste åren har visat att styrning av migration även används för att utöva politisk påtryckning mot andra stater. I dessa sammanhang talar man också om instrumentaliserad invandring eller instrumentalisering av migration. På grund av att begreppen delvis lämnar rum för tolkning har man i den föreslagna regleringen dock strävat efter att beskriva tillämpningssituationerna med andra termer.

Försvarsutskottet konstaterar (FsUU 5/2022 rd) att hybridhoten kan ta sig många former och innebär en ny utmaning för myndigheterna. Vid bekämpningen av bredspektrig påverkan och hybridhot är det viktigt att alla aktörer kan svara för sina uppgifter enligt principerna i lagstiftningen och för den övergripande säkerheten. Förvaltningsutskottet instämmer i försvarsutskottets beskrivning av konstellationen: polisen bär huvudansvaret för den inre säkerheten och Försvarsmakten svarar för det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är behörig myndighet med en självständig roll i gränsen mellan inre och yttre säkerhet. I egenskap av territorialövervakningsmyndighet har gränsbevakningsmyndigheterna ständig beredskap att övervaka och säkra den territoriella integriteten. Ett fungerande gränssäkerhetssystem med trovärdiga kapaciteter är en central del av den övergripande säkerheten.

Förvaltningsutskottet konstaterar att exempelvis den nya lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet (FvUB 36/2018 rd — RP 202/2017 rd och FsUB 9/2018 rd — RP 203/2017 rd) samt de tidigare lagändringarna i gränsbevakningslagen som gäller hybridrelaterade hot (FvUB 16/2017 rd — RP 201/2017 rd) avsevärt har förbättrat lägesbilden och myndigheternas funktionsförmåga (även FsUU 5/2022 rd). Under förra valperioden har också territorialövervakningslagen (FsUB 5/2017 rd — RP 56/2017 rd) ändrats. Det centrala i den nya regleringen om territorialövervakningen är enligt försvarsutskottet att territorialövervakningsmyndigheterna utan dröjsmål kan skrida till alla nödvändiga åtgärder för att avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet, också när det är frågan om ett militärt hot vars ursprung inte direkt kan identifieras. Av betydelse är enligt förvaltningsutskottet också den nya lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen (342/2022), som trädde i kraft den 15 juni 2022. Samtidigt har också gränsbevakningslagen ändrats så att bestämmelserna om handräckning motsvarar bestämmelserna i den nya lagen (343/2022).

I detta sammanhang konstaterar utskottet också att EU:s medlemsstater har möjlighet att begära och få operativt och tekniskt stöd från EU:s asylbyrå (EUAA) i situationer där ett oproportionerligt tryck utövas på en medlemsstats asyl- eller mottagningssystem. En sådan situation kan uppstå till exempel när ett stort antal tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd plötsligt anländer till landet. Behovet av hjälp kan bli aktuellt på grund av oproportionerligt tryck också i en sådan situation med hybridpåverkan där en annan stat strävar efter att använda migration som ett instrument. Riksdagen har nyligen godkänt ändringar i lagstiftningen som vid behov gör det möjligt att begära bistånd av EU:s asylbyrå (FvUB 12/2022 rd — RP 49/2022 rd). Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att det vid behov är möjligt att få operativt bistånd från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex).

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Utgångspunkter för propositionen

I de utlåtanden som förvaltningsutskottet fått och i flera sakkunnigutlåtanden har propositionens mål ansetts vara värda att understöda i synnerhet med tanke på den nuvarande säkerhetssituationen, och grunderna för de föreslagna författningsändringarna har ansetts vara vägande och godtagbara. Enligt grundlagsutskottet ska staten sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden (GrUU 37/2022 rd, stycke 8 och de hänvisningar som nämns där). Bakom de föreslagna åtgärderna finns enligt grundlagsutskottet godtagbara intressen som i extrema fall rentav kan återföras på den grundläggande rätten till personlig säkerhet. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, inklusive rätten till personlig säkerhet.

Gränskontroll, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränsövergångstrafiken hör i princip till statens suveränitet. I förarbetena till paragrafen om rörelsefrihet i grundlagen konstateras den huvudregel i internationell rätt enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land (RP 309/1993 rd, s. 56).

Grundlagsutskottet har i ett regelverk snarlikt det som nu gränskas fäst uppmärksamhet vid Europadomstolens rättspraxis, enligt vilken en stat enligt en etablerad princip inom folkrätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i landet. (t.ex. M.N. med flera mot Belgien, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall). Utskottet har ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller exempelvis instrumentalisering av migration beaktar statens rätt att besluta dels om säkerheten vid de yttre gränserna, dels om vem som har tillträde till statens territorium (GrUU 16/2022 rd, stycke 7, se GrUU 15/2022 rd). Grundlagsutskottet har också betonat att åtgärder som reglerar inresa ska vidtas i enlighet med de internationella förpliktelserna, och de ska respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga en människovärdig behandling (GrUU 15/2022 rd, stycke 8).

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av ändringen av beredskapslagen fäst särskild vikt vid att utskottet har betonat företrädet för lagstiftning för normala förhållanden och för befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 29/2022 rd, stycke 26, se även GrUU 12/2021 rd, stycke 38 och GrUB 9/2020 rd). Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska enligt utskottet i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, inte sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen (GrUU 14/2020 rd, s. 2, GrUU 7/2020 rd, s. 2—3). Enligt utskottet kan undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara nödvändiga endast om de mål som eftersträvas med undantaget inte kan uppnås genom lagstiftning för normala förhållanden inom ramen för de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, antingen med stöd av gällande lagstiftning eller genom ny lagstiftning. Utskottet anser att den valda regleringslösningen är motiverad i förhållande till detta.

Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Bestämmelsen hänvisar både till procedurkrav i samband med en begränsning och till

Betänkande FvUB 16/2022 rd

inhållsliga begränsningar (RP 309/1993 rd, s. 81/II). De fri- och rättigheter som folkrättsligt inte omfattas av möjligheten till begränsningar får ett motsvarande skydd också internt med stöd av grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 81/II). Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att när det gäller tillämpningsområdet för tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen kan också internationell rätt och EU-rätt tillåta ett större urval av metoder i situationer som allvarligt och plötsligt hotar statens säkerhet än under normala förhållanden. Enligt internationell sedvanerätt kan en allvarlig och akut nödsituation som riktar sig mot statens väsentliga intressen motivera en överträdelse av de skyldigheter som annars följer av internationell rätt för att skydda dessa väsentliga intressen. I en sådan situation måste man dock kunna visa att det inte finns något alternativ till de åtgärder som ska vidtas. Nu är en sådan situation inte aktuell. Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid detta.

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag betonat betydelsen av lagstiftning under normala förhållanden (FvUU 19/2022 rd). När det gäller hybridhot kan det finnas många olika sätt att rubba samhällets funktionsförmåga som man inte heller framöver kan bemöta genom befogenheterna enligt beredskapslagen. Utskottet anser det motiverat att den aktuella regleringen har föreslagits uttryckligen i gränsbevakningslagen. Utskottet betonar att myndigheterna utöver tillräckliga lagstadgade befogenheter också måste ha tillräckliga personalresurser och andra verksamhetsförutsättningar för att kunna agera förebyggande och reagera på störningssituationer innan de eskalerar.

Förvaltningsutskottet betonar dessutom att Finland som en stat vid Europeiska unionens yttre gränser har ett accentuerat ansvar för Europeiska unionens yttre gränser och som Schengenstat också för Schengens funktion och hållbarhet. Ur säkerhetspolitisk synvinkel är det ytterst viktigt att Finland kan svara på situationer kring instrumentaliserad invandring och på hybridpåverkan vid sina yttre gränser.

Begränsning av gränsövergångstrafiken

I propositionen föreslås att bestämmelserna i 16 § 1 mom. i gränsbevakningslagen preciseras så att det utöver en temporär stängning av ett gränsövergångsställe är möjligt att begränsa gränsövergångstrafiken, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan. Begränsningen av gränsövergångstrafiken kan gälla endast ett eller några gränsövergångsställen eller vara en allmän begränsning som gäller all trafik vid de yttre gränserna. Det kan exempelvis vara fråga om sådana begränsningar som har tillämpats åren 2020—2022 på grund av coronapandemin. Till innehållet kan begränsningarna gälla tillåtna inresegrunder, gränsövergångsställenas öppettider eller ytterligare krav på inresande utöver de inresevillkor som föreskrivs någon annanstans. Enligt den föreslagna bestämmelsen får gränsövergångstrafiken inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses i bestämmelsen.

Den gällande bestämmelsen i 16 § har kommit till med grundlagsutskottets uttryckliga medverkan (GrUU 19/2005 rd). Utskottet ansåg då att det med avseende på grundlagsenligheten är nödvändigt att åtgärderna inte får utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt

Betänkande FvUB 16/2022 rd

skydd, vilket det nu föreskrivs om i 16 § 3 mom. (5 mom. i förvaltningsutskottets förslag). Den föreslagna bestämmelsen motsvarar till sin betydelse i sak och till sitt väsentliga innehåll den gällande regleringen och den påverkar enligt grundlagsutskottet inte behandlingsordningen i lagförslaget. Det väsentliga enligt grundlagsutskottet är att statsrådet när det begränsar gränsövergångstrafiken ska säkerställa att finska medborgares rätt att anlända till landet, vars och ens rätt att lämna landet och rätt att få internationellt skydd enligt bestämmelsen inte äventyras. Grundlagsutskottet anser det dock nödvändigt att bestämmelserna förtydligas genom en uttrycklig bestämmelse om skyldigheten att återkalla eller upphäva ett begränsningsbeslut, när begränsningen inte längre är nödvändig för att avvärja det hot som nämns i bestämmelsen.

Förvaltningsutskottet anser det motiverat att det till paragrafen fogas en bestämmelse om att upphäva ett beslut, när det inte längre är nödvändigt för att avvärja det hot som nämns i bestämmelsen. Detta gäller såväl temporär stängning av ett gränsövergångsställe som den nu föreslagna begränsningen av gränsövergångstrafiken. Dessutom konstaterar utskottet att det i 2 mom. i den paragraf som föreslås i propositionen ingår en skyldighet för inrikesministeriet att informera om beslut om koncentring av ansökan om internationellt skydd. Utskottet anser att ministeriets informationsskyldighet också bör utsträckas till beslut om stängning av ett gränsövergångsställe och begränsning av gränsövergångstrafiken. Med beaktande av dessa och andra ändringar som utskottet föreslagit i paragrafen är det för tydlighetens skull skäl att omstrukturera bestämmelserna i paragrafen. Utskottet hänvisar till den närmare beskrivningen i detaljmotiveringen.

Enligt det föreslagna 16 § 1 mom. beslutar inrikesministeriet om de omedelbara åtgärder som behövs i brådskande situationer till dess att statsrådet avgör ärendet. Utskottet anser att 1 mom. ytterligare behöver kompletteras med en bestämmelse om att inrikesministeriet ska föredra sitt beslut i brådskande situationer för statsrådet utan dröjsmål.

Koncentring av ansökan om internationellt skydd

Allmän bedömning av förslaget

I propositionen föreslås att 16 § i gränsbevakningslagen kompletteras med ett 2 mom. där det sägs att statsrådet kan 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 som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses ovan.

Flera av de sakkunniga som förvaltningsutskottet hört har ansett att förslaget är nödvändigt och motiverat i den nuvarande säkerhetssituation som beskrivs ovan. Regleringen har också ansetts ha en förebyggande effekt. En del av de sakkunniga har ansett att förslaget försvagar rätten att söka asyl och kan leda till kränkningar av förbudet mot tillbakasändning och förbudet mot kollektiva utvisningar, och att det bör avvisas. Utskottet har också gjorts uppmärksam på att det handlar om en ny situation. De gällande internationella förpliktelserna har utarbetats under en annan tid och för att motsvara andra situationer än de som vi möter i dag. Rättspraxis är till dessa delar

Betänkande FvUB 16/2022 rd

fortfarande under utveckling. EU arbetar dessutom för närvarande på lagstiftning om instrumentalisering av invandring.

Grundlagsutskottets ståndpunkter

Också den behörighet att koncentrera som avses i det föreslagna 16 § 2 mom. begränsas av bestämmelsen i 3 mom. (5 mom. i förvaltningsutskottets förslag), som ingår även i den gällande lagen och enligt vilken åtgärderna enligt paragrafen inte får utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd.

Grundlagsutskottet noterar att enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Även om det i bestämmelsen i första meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen inte särskilt ställs några innehållsmässiga krav på lagstiftningen i fråga, ska den enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna naturligtvis motsvara Finlands internationella förpliktelser (RP 309/1993 rd, s. 56/I). I motiveringen till bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisas till att utlänningar med stöd av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Av kravet på bestämmelser i lag kan man härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycke i behandlingen av en utlänning, dels också ett krav på att grunder och beslutsprocesser som gäller inresa och uppehåll i Finland ska tillgodose de sökandes rättsskydd.

Väsentligt ur ett grundlagsperspektiv har enligt grundlagsutskottet varit aspekter som hänför sig till rättssäkerhet och allmänt taget en behörig behandling, särskilt när det handlar om människor i en särskilt utsatt position (GrUU 16/2022 rd, stycke 16, se även GrUU 34/2016 rd, s. 3—4, GrUU 8/2018 rd, s. 3). Utskottet har särskilt betonat att förpliktelserna i fråga om återsändande också förutsätter en individuell bedömning av sökandens situation, beaktande av barnets bästa och förverkligande av skyddet för familjelivet. (se särskilt GrUU 34/2016 rd, s. 4, GrUU 8/2018 rd, s. 3).

Också Europadomstolen har i sin rättspraxis betonat att sökandens processuella rättigheter ska vara förpliktande. Domstolen har ansett det vara särskilt viktigt med en faktisk möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd så att den blir sakligt anhängig. För att avtalet ska vara effektivt förutsätts att staterna säkerställer att invandrarna har en faktisk och effektiv ("genuine and effective") möjlighet att få tillträde till förfarandena för laglig inresa. Staten har rätt att begränsa utlänningars inresa till lagliga gränsövergångsställen och förhindra olagliga gränspassager, förutsatt att en sådan faktisk och effektiv möjlighet att ansöka om internationellt skydd har tryggats (se Europadomstolens dom, N.D. och N.T. mot Spanien, stora avdelningen 13.2.2020). Europadomstolens rättspraxis gäller dock inte uttryckligen situationer med instrumentalisering, påpekar grundlagsutskottet.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Andra meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen innehåller ett förbud mot att återsända en utlänning. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har bestämmelsen ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, även om begreppen flykting eller asyl inte nämns i bestämmelsen i sig. Förbudet mot tillbakasändning är avsett att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56/II). Förbudet mot kollektiv utvisning och förbudet mot tillbakasändning hör till de grundläggande och mänskliga rättigheter som ska anses ovillkorliga och okränkbara och som det enligt artikel 15 i Europakonventionen och artikel 4 i MP-konventionen inte är tillåtet att avvika från ens under krig eller andra allmänna nödsituationer. Förbudet mot tillbakasändning är också med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna ett absolut förbud (se även GrUU 20/2017 rd, s. 7—8).

I motiveringen till bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56/I) hänvisas till att ett motsvarande förbud mot tillbakasändning har härletts bland annat från artikel 3 i Europakonventionen (förbud mot tortyr). Det är också värt att notera artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen, som förbjuder kollektiv utvisning av utlänningar. I artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs det om rätten till asyl. Enligt den garanteras rätten till asyl i enlighet med bestämmelserna i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning och protokollet om flyktingars rättsliga ställning samt Europeiska unionens grundfördrag. I artikel 19 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs för sin del om skydd vid återsändande, utvisning och utlämning. I artikeln förbjuds kollektiva utvisningar. Dessutom får enligt den ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

Genom det lagförslag om att koncentrera behandlingen av ansökningar som nu utvärderas ingriper man inte i sig i de gällande bestämmelserna om erhållande av internationellt skydd eller asylförfarandet, om vilka det föreskrivs i utlänningslagen, noterar grundlagsutskottet i utlåtandet. Koncentrering av ansökan om internationellt skydd påverkar således inte direkt asylsökandenas rätt att ansöka om internationellt skydd. Enligt utskottet är det dock av betydelse att koncentrerings i praktiken kan försämma och försvåra åtminstone vissa personers faktiska möjligheter att ansöka om internationellt skydd.

Grundlagsutskottet har ansett att målen med bestämmelserna om bemötande av instrumentaliserad invandring är godtagbara och tungt vägande (GrUU 16/2022 rd, stycke 5). Utskottet anser att skäl som hänför sig till tryggheten av den allmänna ordningen, den nationella säkerheten och folkhälsan samt förebyggande av instrumentalisering har lagts fram också för de nu föreslagna bestämmelserna om koncentrerings. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att det enligt lagförslaget är möjligt att koncentrera ansökan om internationellt skydd på två alternativa grunder: antingen på grund av ett exceptionellt stort antal invandrare på kort tid eller till följd av instrumentaliserad inresa, om en koncentrerings är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan.

Grundlagsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna således inte är bundna enbart till instrumentaliserad migration eller asylansökan, således hybridpåverkan i form av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av inresa

Betänkande FvUB 16/2022 rd

till följd av en främmande stats påverkan. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i den aktuella propositionen har gjorts en noggrannare utredning och presenterats detaljerade uppskattningar närmast av den grund för koncentrerings som hänför sig till instrumentalisering. Motiveringen till den grund för koncentrerings som gäller förekomst av ett stort antal invandrare i propositionen är å sin sida mycket knapphändig och påfallande allmänt hållen.

Grundlagsutskottet anser att regleringen bör ändras så att koncentrerings på grund av massinvandring kopplas exempelvis till att massinvandringen är exceptionellt inriktad eller åtminstone till en grundad misstanke om hybridpåverkan från en främmande stats eller en icke-statlig aktörs sida för att avvärja ett allvarligt hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan.

Förvaltningsutskottet anser utifrån inkommen utredning att det måste vara möjligt att centralisera ansökan om internationellt skydd förutom i fråga om hybridpåverkan också i situationer där ett exceptionellt stort antal inresande på kort tid utgör ett hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan. Utskottet konstaterar att en statlig eller icke-statlig aktör som instrumentaliseras migration kan försöka förhindra avslöjande av sin delaktighet, varvid det kan vara svårt att få hållbara bevis på instrumentaliseringen eller vem som ligger bakom. På så sätt kan fenomenet till en början se ut som massinvandring utan instrumentalisering och det kan förändras om situationen drar ut på tiden eller senare uppdagas som instrumentalisering.

Förvaltningsutskottet konstaterar också att det inte är möjligt att entydigt definiera inresa enligt bestämmelsen till exempel utifrån antalet inresande. Bestämmelsen kan tillämpas om det är fråga om ett exceptionellt stort antal inresande under en kort tid som utgör ett hot mot de intressen som avses i bestämmelsen. Det är också fråga om vilka områden den exceptionellt omfattande invandringen berör, om det till exempel handlar om ett gränsövergångsställe eller en terränggräns mellan flera gränsövergångsställen. Massinvandring enligt bestämmelsen kan exempelvis leda till att kapaciteten i mottagningssystemet överskrids eller till att polisens eller Gränsbevakningsväsendets brådskande uppgifter inte sköts eller till att skötseln av uppgifterna fördröjs för mycket på grund av att resurserna förbrukas för att hantera invandringen, vilket i sin tur kan utgöra ett allvarligt hot mot upprätthållandet av den allmänna ordningen. Detta kan utgöra ett allvarligt hot också mot den nationella säkerheten.

Förvaltningsutskottet påpekar att enbart resursfördelning inte är en grund för att centralisera ansökan om internationellt skydd, utan regleringen förutsätter att situationen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Ett allvarligt hot kan antas föreligga till exempel om antalet inresande överskrider det som myndigheterna har förberett sig på. Ett allvarligt hot kan dock uppstå också om situationen av en eller annan orsak inte kan hållas under kontroll trots att antalet inresande underskrider nivån enligt beredskapsplanerna. Detta kan bero på exempelvis en kombination av flera samtidiga hot eller på en oförutsedd eller överraskande utveckling av situationen. Inresa kan utgöra ett hot mot folkhälsan exempelvis om en allvarlig smittsam sjukdom sprids bland de inresande.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det utifrån en utredning ändå finns skäl att förtydliga och precisera bestämmelserna i det föreslagna 2 mom. Det är befogat att fästa vikt vid att både statliga

Betänkande FvUB 16/2022 rd

och icke-statliga aktörer kan ligga bakom instrumentaliserad invandring. Utskottet hänvisar till den närmare beskrivningen i detaljmotiveringen.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det väsentligt att koncentrationen enligt det uttryckliga förbudet i 16 § 3 mom. inte får kränka någons rätt till internationellt skydd, menar grundlagsutskottet. Med tanke på regleringens proportionalitet och begränsningarnas nödvändighet är det av betydelse att ansökan enligt 16 § 2 mom. inte får koncentreras mer än vad som är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Statsrådet har i sitt beslutsfattande, 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, utöver den nationella lagstiftningen också bundit sig till internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Statsrådet ska således säkerställa att det även efter koncentrationen finns en faktisk och effektiv möjlighet att ansöka om internationellt skydd i Finland. Vid prövningen ska det säkerhetspolitiska läget samt tillgängligheten till gränsövergångsställena i praktiken beaktas med beaktande av exempelvis gränsens längd, förhållandena i gränzonen och tillgängligheten till den plats som tar emot ansökningarna.

Liksom grundlagsutskottet betonar förvaltningsutskottet att det i statsrådets beslutsfattande är skäl att fästa uppmärksamhet vid koncentrerings konsekvenser i förhållande till särskilt utsatta grupper, såsom barn och personer med funktionsnedsättning som asylsökande (se t.ex. GrUU 16/2022 rd, stycke 17). Förvaltningsutskottet anser att det inte är nödvändigt att ta in en särskild bestämmelse om detta i paragrafen. Däremot anser utskottet att bestämmelserna om koncentrerings bör förtydligas i fråga om ansökan om internationellt skydd och att man i samband med detta bör beakta eventuella exceptionella situationer som gäller särskilt utsatta personer. Utskottet hänvisar till det som anges nedan.

I statsrådets beslutsfattande är det fråga om en samlad bedömning från fall till fall. Som det konstateras ovan är statsrådet i sitt beslutsfattande bundet inte bara av den nationella lagstiftningen utan också av internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Besluten fattas vid det allmänna sammanträdet efter föredragning av en tjänsteman som handlar under tjänsteansvar. Justitiekanslern i statsrådet övervakar lagligheten i de beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde.

Att koncentrera ansökningarna till ett eller flera gränsövergångsställen

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska ansökan om internationellt skydd kunna koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland. Enligt propositionsmotiven kan statsrådet besluta om koncentrerings som ett separat ärende eller i samband med beslut om att gränsövergångsstället stängs eller att gränsövergångstrafiken begränsas på något annat sätt. Förvaltningsutskottet påpekar att det handlar om två olika saker.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning har staten i situationer med instrumentaliserad inresa inget rättsligt hinder för att besluta om antalet gränsövergångsställen eller deras placering. Grundlagsutskottet anser att en kortvarig total gränsstängning i ytterst exceptionella situationer

Betänkande FvUB 16/2022 rd

kan vara möjlig, om man genom en sådan tidsmässigt begränsad åtgärd som avgränsas endast till det absolut nödvändiga kan säkerställa att inreseförfarandet är ändamålsenligt. Enligt grundlagsutskottets syn ska ovan nämnda omständigheter beaktas i beslutsfattandet och verkställandet av regleringen hos den myndighet som tillämpar den föreslagna regleringen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att med Finlands riksgrens avses i allmänspråket oftast landgränserna mellan Finland och dess grannländer och att landgränserna är fastställda i flera bilaterala och internationella avtal. Finland har ingått avtal om riksgrensens sträckning med Sverige, Norge och Ryssland. Rättsligt är det fråga om såväl yttre som inre gränser i Schengenområdet och om gränser av alla typer (land-, sjö- och luftgränser).

Enligt kodexen om Schengengränserna² avses med gränsövergångsställe varje gränsövergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passage av de yttre gränserna. Om gränskontroll har återinförts vid de inre gränserna, avses med gränsövergångsställe också gränsövergångsställen vid inre gränser.

Närmare bestämmelser om gränsövergångsställen finns i statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem (901/2006). Gränsövergångsställen är gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Ryssland samt flygplatser, hamnar och sjöbevakningsstationer som anges i förordningen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det av grundlagsutskottets utlåtande inte entydigt framgår vad som i praktiken avses med ”total gränsstängning”. Utifrån erhållen utredning och den offentliga debatten kan man dock få uppfattningen att det är fråga om Finlands östra gräns, dvs. landgränsen mellan Finland och Ryssland, och att ansökan om internationellt skydd helt och hållet ska koncentreras till något annat ställe än gränsövergångsstället vid landgränsen mellan Finland och Ryssland. Tolkat på detta sätt är det enligt grundlagsutskottets utlåtande möjligt att kortvarigt koncentrera ansökan om internationellt skydd exempelvis till Helsingfors-Vanda flygplats under ytterst exceptionella förhållanden. Förvaltningsutskottet betonar också i detta sammanhang betydelsen av prövning från fall till fall i den aktuella situationen och hänvisar till det som sagts ovan om statsrådets beslutsfattande.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet möjliggör den föreslagna regleringen i enlighet med sin ordalydelse ett gradvis ingripande i den aktuella situationen. Detta uttrycks bland annat i bestämmelsen om att ansökan om internationellt skydd inte får koncentreras mer än vad som är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Enligt erhållen utredning kan befogenheterna enligt den föreslagna 16 § dock om situationen kräver det också tillämpas som primär åtgärd.

Enligt det föreslagna 16 § 2 mom. kan statsrådet i en situation som avses i bestämmelsen besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras. Avsikten är enligt propositionsmotiven att hänvisa invandrarna till att använda de gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland som är

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)

Betänkande FvUB 16/2022 rd

öppna för detta ändamål. Enligt utskottets uppfattning är avsikten också att genuint koncentrera ansökan om internationellt skydd till dessa platser.

Den föreslagna lagstiftningen möjliggör enligt motiven ändå inte att man låter bli att behandla en ansökan om internationellt skydd om personen har lämnat in ansökan till en finsk myndighet vid Finlands gräns, på finskt territorium eller i en finsk transitzon. Enligt förvaltningsutskottets uppfattning motsvarar bestämmelsens ordalydelse och motivering inte varandra. Förvaltningsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen bör tillämpas i enlighet med dess ordalydelse så att internationellt skydd kan sökas endast vid ett sådant gränsövergångsställe till vilket ansökan om internationellt skydd av nödvändiga skäl har koncentrerats och de finländska myndigheterna således inte är skyldiga att ta emot ansökan vid andra gränsövergångsställen, vid en terränggräns eller på finskt territorium på grund av olaglig gränspassage.

Utskottet betonar att ansökan om internationellt skydd enligt det föreslagna 16 § 2 mom. kan koncentreras endast om det är nödvändigt för att avvärja ett sådant allvarligt hot som avses i bestämmelsen. Ansökan om internationellt skydd får inte heller koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja hotet.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att bestämmelserna i 16 § 2 mom. motsvarar sitt syfte. Därför föreslår utskottet att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., där det uttryckligen föreskrivs att om statsrådet har fattat ett beslut enligt 2 mom., får internationellt skydd sökas vid riksgränsen i Finland endast vid ett sådant gränsövergångsställe till vilket ansökan om internationellt skydd har koncentrerats. Undantag från detta kan dock göras i enskilda fall med beaktande av rättigheterna för barn, personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer.

Vissa kommentarer till propositionsmotiven

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid propositionsmotiven (s. 8), enligt vilka den praxis vid Europadomstolens som det hänvisas till i motiveringen i praktiken innebär att Finland inte under några omständigheter kan vägra att ta emot asylansökningar utan att det strider mot grundlagen, mot EU-rättsakter som är bindande för Finland och mot det förbud mot utvisning som ingår i internationella förpliktelser.

Europadomstolen har i sitt avgörande om förbud mot kollektiv utvisning (N.D. och N.T. mot Spanien, 8675/15 och 8697/15, den 13 februari 2020) ansett att i fråga om de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdet yttre gräns förutsätter ett effektivt tillgodoseende av rättigheterna enligt Europakonventionen att staterna möjliggör lagliga invandringskanaler för dem som anlänt till statens gräns. Enligt domstolen inbegriper detta en faktisk och effektiv möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd. I detta fall hade klagandena emellertid försökt ta sig in på Spaniens territorium våldsamt genom att bryta sig in genom gränstängslet vid gränsen på cirka 13 kilometer mellan Spanien och Marocko. Europadomstolen ansåg i sin dom att Spanien inte hade åsidosatt förbudet mot kollektiv utvisning enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen, när de spanska myndigheterna utan att ta hänsyn till de berörda personernas personliga förhållanden hade avvisat potentiella asylsökande med användning av fysiskt tvång i en situation där de våldsamt och olagligt hade passerat gränsen

Betänkande FvUB 16/2022 rd

mellan Spanien och Marocko. Enligt Europadomstolen hade Spanien emellertid också erbjudit människor en faktisk möjlighet till laglig inresa, eftersom det vid gränsen på cirka 13 kilometer mellan Spanien och Marocko hade funnits ett lagligt gränsövergångsställe som faktiskt var tillgängligt. Denna bedömning ändrades inte av att tillträde till den tillgängliga platsen kunde ha varit fysiskt krävande. Domstolen konstaterade inte i ärendet att förbudet mot tillbakasändning enligt artikel 3 i Europakonventionen hade kränkts.

Mot bakgrund av den ovan nämnda domen från Europadomstolen förefaller formuleringen i propositionsmotiven (s. 8) enligt förvaltningsutskottets uppfattning alltför kategorisk, eftersom man i situationen måste beakta mycket olika juridiska och praktiska aspekter. Detsamma gäller enligt förvaltningsutskottet också omnämnandet i propositionsmotiven (s. 26) om att en person inte direkt kan åläggas att återvända till utreselandet och att återvända till Finland via ett gränsövergångsställe som är öppet för detta ändamål.

I propositionsmotiven och i flera sakkunnigyttranden till utskottet hänvisas till EU-domstolens avgörande (17 december 2020) i mål C-808/18 (kommissionen mot Ungern). Domstolen fastställde i detta mål innehållet i direktivet (2013/32/EU) med avseende på att medlemsstaterna får kräva att ansökan lämnas in personligen och/eller på en för detta ändamål angiven plats, men betonade att detsamma inte gäller när önskan om att få internationellt skydd uttrycks. Varje tredjelandetsmedborgare eller statslös person ska ha rätt att ansöka om internationellt skydd vid någon av de myndigheter som avses i artikel 6 i direktivet genom att ge uttryck för sin önskan att erhålla internationellt skydd. I avgörandet noterar domstolen också att även om det enligt kodexen om Schengengränserna ankommer på medlemsstaterna att säkerställa att de yttre gränserna passeras lagligen kan fullgörandet av denna skyldighet emellertid inte berättiga att medlemsstaterna åsidosätter en persons rätt att göra en asylansökan och att få den registrerad och formellt inlämnad i enlighet med artikel 6 i asylprocedurdirektivet. Förvaltningsutskottet konstaterar att avgörandet gäller genomförandet av migrationspolitiken. Utskottet framhåller att EU-domstolen än så länge inte har någon tillgänglig rättspraxis som uttryckligen hänför sig till ansökan om internationellt skydd i situationer med hybridpåverkan.

Användning av maktmedel

Förvaltningsutskottet påpekar i sitt utlåtande om propositionen om ändring av beredskapslagen (FvUU 19/2022 rd) att instrumentaliserad invandring i stället för lagliga gränsövergångsställen kan rikta sig mot terränggränsen, som det enligt finsk lag är förbjudet att korsa. Utskottet har ansett att myndigheternas befogenheter att använda maktmedel för att förhindra olaglig gränspassage är relevanta för att reagera på instrumentaliserad invandring. I det utlåtandet konstaterar utskottet att det kommer ta upp eventuella behov av ändringar i lagstiftningen i samband med behandlingen av gränsbevakningslagen.

Utskottet har i samband med det aktuella ärendet fått en utredning om de gällande bestämmelserna om myndigheternas användning av maktmedel och om tillämpningssituationerna. Avsikten har varit att utreda om myndigheternas nuvarande befogenheter att använda maktmedel är tillräckliga också i de situationer som avses i den föreslagna lagstiftningen.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Enligt 35 § i gränsbevakningslagen har en gränsbevakningsman i tjänsteuppdrag rätt att 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. Maktmedlen ska vara behövliga och försvarliga. Vid bedömningen av om en gränsbevakningsmans maktmedel är försvarliga ska hänsyn tas till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, hur farligt motståndet är, vilka resurser som står till förfogande samt andra 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).

Enligt utredning till utskottet ska Gränsbevakningsväsendet få använda maktmedel och vid behov tillgripa frihetsberövande åtgärder för att lugna ner situationen och återställa allmän ordning och säkerhet i situationer där ett stort antal tredjelandsmedborgare på en gång med våld försöker ta sig över riksgränsen. Gränsbevakningsväsendet kan i en situation som sker omedelbart vid riksgränsen i första hand genom råd, order och uppmaningar och vid behov med behövliga maktmedel som kan anses försvarliga också leda eller flytta personerna tillbaka över riksgränsen till det land de kommit ifrån, om det behövs för att situationen ska kunna hanteras eller fås under kontroll.

Enligt utredning kan de finska myndigheterna i en situation där ansökan om internationellt skydd i enlighet med den föreslagna regleringen har koncentrerats till ett eller flera gränsövergångsställen också hindra personer som uppträder lugnt och som över riksgränsen har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd till en gränsbevakningsman som befinner sig på finskt territorium från att resa in i Finland utanför dessa gränsövergångsställen. Proportionerlig användning av maktmedel kan vara nödvändig och försvarlig i situationer där en folksamling med passivt våld eller motstånd försöker ta sig in i landet utanför de rutter som är öppna för internationellt skydd. Utskottet konstaterar att tolkningen i fråga om de sistnämnda situationerna har ändrats jämfört med den tolkning som utskottet tidigare fått och enligt vilken kraven på nödvändighet och försvarlighet i fråga om maktmedel i princip inte uppfylls i en sådan situation. Dessutom är det värt att notera att enligt utredning till utskottet kan inresa till ett område som omfattas av Finlands jurisdiktion förhindras i en sådan situation.

Byggande av hinder i gränsszonen

Förvaltningsutskottet anser det motiverat att gränssäkerheten och gränskontrollen vid östgränsen stärks också genom gränsinfrastruktur som består av hinder- och övervakningsanordningar samt körvägar. Utskottet anser att man i den nuvarande säkerhetssituationen också bör förbereda sig på att bygga bestående hinder på en del av östgränsen. Enligt den utredning som fåtts kan kostnaderna för byggandet av eventuella hinder ännu inte bedömas noggrannare, eftersom kostnaderna beror på vilka hinder som man utgående från den riskanalys som görs beslutar bygga samt var och på hur lång sträcka de placeras. Utskottet konstaterar att det i vilket fall som helst krävs ytterligare finansiering för att uppföra bestående hinder, vilket kräver ett politiskt beslut om att bygga dem.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Vid östgränsen finns det för närvarande inga stängselkonstruktioner som stöder gränskontrollen. Markägare eller markinnehavare är enligt 50 § i den gällande gränsbevakningslagen skyldig att i gränazonen på statens bekostnad tillåta att stängsel uppförs invid gränsöppningens kant. Det föreslås att bestämmelserna kompletteras så att ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att tillåta byggande på statens bekostnad av också andra hinder, om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten. Sådana hinder kan byggas också på andra ställen än gränsöppningens kant och de kan vara permanenta eller tillfälliga. Utskottet konstaterar att uppförande av permanenta hinder tar betydligt längre tid och kräver mer resurser än att ta i bruk tillfälliga hinder, vilket kan ske snabbt.

Dessutom åläggs ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden att tillåta bland annat byggande av behövliga stråk och vägar samt nödvändiga schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten (50 a §). Också bestämmelserna om gränzonstillstånd behöver ses över (52 §). För skador eller olägenheter som orsakas av uppförande av hinder någon annanstans än vid kanten av en gränsöppning och exempelvis av anläggande av stråk eller vägar betalas ersättning enligt gängse pris till innehavaren och ägaren av mark- eller vattenområdet.

Utskottet anser det vara viktigt att lagstiftningen utöver stängsel också möjliggör byggandet av andra slags hinder i gränazonen. Enligt propositionsmotiven kan som hinder användas exempelvis betonggrisar, bommar, gånghinder, fartguppar och schakt. Att uppföra hinder bidrar till att effektivisera upprätthållandet av gränssäkerheten under normala förhållanden, störningssituationer och undantagsförhållanden. Genom att uppföra hinder kan man också förbättra övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten samt beredskapen för situationer inom det militära försvaret. I situationer med massinvandring kan man med hjälp av hinder styra ankomsten till landet på ett kontrollerat sätt samt säkerställa att myndigheternas personalresurser räcker till för skötseln av uppgifterna och att resurserna placeras på ett ändamålsenligt sätt. Också försvarsutskottet anser i sitt utlåtande (FsUU 5/2022 rd) att möjligheten att uppföra hinder är en viktig del av verktygslådan för att sätta stopp för framför allt instrumentaliserad invandring.

I ett beslut om uppförande av hinder och i ett beslut om åtgärder som avses i 50 a § 1 mom. får ändring enligt 60 § 2 mom. i lagförslaget inte sökas genom besvär, till skillnad från ett beslut om ersättning för dessa åtgärder. Enligt grundlagsutskottets utlåtande innebär byggande av hinder enligt den föreslagna 50 § och åtgärder enligt 50 a § ingripande i egendom med förmögenhetsvärde som tillhör ägaren eller innehavaren av ett enskilt mark- eller vattenområde och därmed en begränsning av det egendomsskydd som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen. Enligt utskottet kan beslut som gäller sådana åtgärder betraktas som sådana beslut som gäller individens rättigheter och skyldigheter i fråga om vilka 21 § 1 mom. i grundlagen förutsätter rätt att få beslutet behandlat vid en oberoende domstol. Grundlagsutskottet menar att det besvärsförbud som föreslås blir problematiskt med avseende på 15 § 1 mom. och 21 § 1 mom. i grundlagen. Slopandet av besvärsförbudet i 60 § 2 mom. i lagförslaget är enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 37/2022 rd) en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 60 § 2 mom. ändras på det sätt som närmare framgår av detaljmotiveringen.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster

I gränsbevakningslagen finns inga bestämmelser om skyldigheten att överlåta egendom till Gränsbevakningsväsendet för utförande av dess uppgifter. Exempelvis i 11 § i sjöräddningslagen (1145/2011), 9 kap. 3 § 2 mom. i polislagen (872/2011) och 36 § i räddningslagen (379/2011) föreskrivs det om möjligheten för sjöräddningsdirektören, en polisman som hör till befälet och räddningsledaren att bestämma att egendom i vissa exceptionella situationer ska överlåtas till myndigheten för att myndigheten ska kunna utföra de myndighetsuppgifter som avses i de bestämmelserna.

Det föreslås att det till gränsbevakningslagen fogas en ny 39 a §, där det på samma sätt som i ovannämnda lagar föreskrivs om skyldighet för privatpersoner, privata näringsidkare eller privata sammanslutningar att mot full ersättning kortvarigt överlåta till Gränsbevakningsväsendet egendom som är nödvändig i dess brådskande uppdrag samt om skyldighet för enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar att kortvarigt utföra Gränsbevakningsväsendets nödvändiga tjänster mot ersättning enligt gängse pris.

Skyldigheten att överlåta egendom gäller bland annat fordon, arbetsmaskiner och annan materiel, livsmedel samt kommunikations- och datakommunikationsförbindelser. I 39 § 3 mom. i den gällande gränsbevakningslagen föreskrivs om tillfällig rätt att använda fastigheter och om det förfarande som tillämpas på den. Den reglering som nu föreslås gäller inte lokaler, områden eller byggnader.

De tjänster som avses i bestämmelsen kan i sin tur vara exempelvis inkvarterings-, transport- och verkstadstjänster. Utskottet konstaterar att även regeringens proposition med förslag till ändring av beredskapslagen (RP 63/2022 rd), som är under behandling i riksdagen, innehåller en bestämmelse om leverantörens skyldighet att utföra transporter (122 a §). Enligt uppgift strider den föreslagna regleringen i gränsbevakningslagen inte mot den föreslagna bestämmelsen i beredskapslagen. Förfarandet enligt gränsbevakningslagen är avsett för mycket kortvariga situationer där det i allmänhet inte behövs någon annan nationell eller regional samordning. Under undantagsförhållanden tillämpas i första hand bestämmelsen i beredskapslagen.

Utskottet betonar att både en beordran om kortvarig överlåtelse av egendom och en beordran om kortvarigt utförande av tjänster förutsätter att Gränsbevakningsväsendets brådskande enskilda uppdrag nödvändigtvis förutsätter det och att det inte annars är möjligt att hantera situationen. Rätt att beordra detta har en gränsbevakningsman med minst kapten eller kaptenlöjtnants grad, således i praktiken en gränsbevakningsman på allmän ledarnivå. I propositionsmotiven betonas att de föreskrifter som avses i 39 a § endast kan utfärdas som en sista utväg. I första hand ska man försäkra sig om att de lagstadgade uppgifterna utförs med Gränsbevakningsväsendets egna resurser eller med hjälp av handräckning från andra myndigheter.

Den föreslagna skyldigheten att tillfälligt överlåta egendom innebär enligt grundlagsutskottets utlåtande en begränsning av det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen. Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att skyldigheten att tillfälligt överlåta egendom har utsträckts till att gälla allt utförande av Gränsbevakningsväsendets brådskande enskilda uppdrag. Grundlagsutskottet anser att den på detta sätt definierade

Betänkande FvUB 16/2022 rd

överlåtelseskyldigheten till sitt syfte blir avsevärt omfattande, även om den är förenad med ett krav på nödvändighet och ett krav på att situationen inte annars kan hanteras. Förutsättningarna för skyldigheten att överlåta egendom bör med beaktande av att Gränsbevakningsväsendets uppgifter är omfattande begränsas till särskilt definierade uppgifter som utförs av Gränsbevakningsväsendet.

Förslaget om skyldighet att tillhandahålla tjänster innebär enligt grundlagsutskottets utlåtande begränsningar i näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen, och i förhållande till privatpersoner som är näringsidkare också en begränsning av den personliga frihet som tryggas i 7 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet bör också skyldigheten att utföra tjänster begränsas till särskilt definierade uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet. Dessutom ska det föreskrivas mer exakt om den maximala längden på skyldigheten än vad som föreslås. De ovan nämnda ändringarna i 39 a § är enligt grundlagsutskottet en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 39 a § preciseras så som framgår närmare av detaljmotiveringen.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotion AM 57/2022 rd föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att bygga ett gränsstängsel som förhindrar olagliga gränsövergångar vid gränsen mellan Finland och Ryssland och att regeringen ansöker om finansiering från EU för att bygga ett gränsstängsel som förhindrar olagliga gränsövergångar vid gränsen mellan Finland och Ryssland.

I motiveringen till åtgärdsmotionen framförs behovet av att effektivisera gränssäkerheten samt beredskapen att hantera massinvandring särskilt vid östgränsen. Enligt motionen bör det byggas betydligt stadigare stängsel vid gränsen mellan Finland och Ryssland för att effektivisera övervakningen av östgränsen och bekämpa massinvandring. Utskottet förordar i enlighet med det som föreslås ovan i detta betänkande en reglering som gör det möjligt att utöver stängsel också bygga andra slags hinder vid östgränsen. Utskottet anser att man i den nuvarande säkerhetssituationen också bör förbereda sig på att bygga bestående hinder på en del av östgränsen. Utskottet föreslår följaktligen att åtgärdsmotionen förkastas.

DETALJMOTIVERING

Lagen om ändring av gränsbevakningslagen

16 §. Tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe, begränsning av gränsövergångstrafiken och koncentreringsansökan om internationellt skydd.

Statsrådet har på de grunder som avses i 1 mom. behörighet att besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas eller att gränsövergångstrafiken ska begränsas för viss tid eller tills vidare. Precis som för närvarande beslutar inrikesministeriet om behövliga omedelbara åtgärder i brådskande situationer innan frågan avgörs av statsrådet. Vid utskottets sakkunnighörande har det framförts ett behov av att precisera bestämmelsen så att

Betänkande FvUB 16/2022 rd

inrikesministeriet utan dröjsmål ska föredra sitt beslut i brådska situationer för statsrådet. Utskottet föreslår en precisering i detta syfte i 1 mom.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande ansett att bestämmelserna behöver förtydligas genom en uttrycklig bestämmelse om skyldigheten att återkalla eller upphäva ett begränsningsbeslut enligt 1 mom., när begränsningen inte längre är nödvändig för att avvärja det hot som nämns i bestämmelsen. Förvaltningsutskottet anser att det är motiverat att ta in en sådan bestämmelse i paragrafen. Utskottet föreslår dock att bestämmelsen tas in i 3 mom. och att den utvidgas till att gälla beslut som fattats både med stöd av 1 mom. och 2 mom. Bestämmelsen innehåller i praktiken en skyldighet för statsrådet att noggrant följa upp förutsättningarna för beslutets giltighet.

I 2 mom. föreskrivs om möjligheten att genom beslut av statsrådet koncentrera ansökan om internationellt skydd vid riksgränsen i Finland till ett eller flera gränsövergångsställen. Utskottet har ovan i den allmänna motiveringen redogjort för bestämmelsens nödvändighet. Förvaltningsutskottet konstaterar att det utifrån en utredning ändå finns skäl att förtydliga och precisera bestämmelserna i det föreslagna 2 mom.

Enligt det inledande stycket i 2 mom. i den form som utskottet föreslagit 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 hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. I 1 punkten i momentet föreskrivs om en situation där det är fråga om ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period och i 2 punkten om en situation där inresan sker på grund av en främmande stats påverkan. Utskottet har ovan i den allmänna motiveringen betonat att hybridpåverkan kan vara svår att identifiera särskilt i initialskedet. Utskottet anser det också viktigt att notera att det bakom hybridpåverkan kan finnas inte endast statliga aktörer utan också andra än statliga aktörer. Därför föreslår utskottet att bestämmelsen i 2 mom. 2 punkten kompletteras så att det är fråga om information eller grundad misstanke om att inresan sker på grund av en främmande stats eller någon annan aktörs inflytande.

Förvaltningsutskottet har i den allmänna motiveringen ansett det nödvändigt att komplettera bestämmelserna i 16 § också så att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. där det sägs att "Om statsrådet har fattat ett beslut enligt 2 mom., får internationellt skydd sökas vid Finlands riksgräns endast vid ett sådant gränsövergångsställe till vilket ansökan om internationellt skydd har koncentrerats. Undantag från detta kan göras i enskilda fall med beaktande av rättigheterna för barn, personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer." Utskottet konstaterar att bestämmelsen förtydligar tillämpningen av lagen genom att tydligt framhäva att syftet med koncentrationen av ansökan om internationellt skydd i en situation där det under de förutsättningar som anges i 16 § 2 mom. har beslutats att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen är att internationellt skydd i regel endast kan sökas vid ett sådant gränsövergångsställe. Genom bestämmelsen tryggas dock rättigheterna för barn, personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer genom att det blir möjligt för sådana personer att lämna in ansökningar i enskilda fall. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande betonat att det i statsrådets beslutsfattande är skäl att fästa

Betänkande FvUB 16/2022 rd

uppmärksamhet vid koncentrerings konsekvenser för särskilt utsatta grupper, såsom barn och personer med funktionsnedsättning som asylsökande.

Utskottet föreslår att bestämmelserna i 1 och 2 mom. i lagförslaget, enligt vilka gränsövergångsställen inte får stängas, gränsövergångstrafiken inte får begränsas och ansökan om internationellt skydd inte får koncentreras mer än vad som är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller folkhälsan, flyttas till 4 mom. Utskottet hänvisar i fråga om bestämmelsens innehåll till det som anförs i propositionsmotiven och i den allmänna motiveringen till betänkandet. I den form som utskottet föreslagit innehåller 4 mom. också en bestämmelse om att ett beslut ska upphävas när det inte längre är nödvändigt för att avvärja nämnda hot. I momentet föreskrivs också om information som gäller alla situationer som avses i paragrafen.

De ovan nämnda strukturella ändringarna i paragrafen innebär att 16 § 3 mom. i lagförslaget enligt propositionen blir 5 mom. och 4 mom. blir 6 mom.

39 a §. Temporär skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster. Rätten för en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad att bestämma att den egendom som avses i 1 mom. 1 punkten ska ställas till Gränsbevakningsväsendets förfogande eller att tillhandahålla Gränsbevakningsväsendet de tjänster som avses i 2 punkten har i det föreslagna 1 mom. utsträckts till att gälla allt utförande av Gränsbevakningsväsendets brådska enskilda uppdrag. Enligt grundlagsutskottets utlåtande bör förutsättningarna för skyldigheten att överlåta egendom med beaktande av att Gränsbevakningsväsendets uppgifter är omfattande begränsas till särskilt definierade uppgifter som utförs av Gränsbevakningsväsendet. Detsamma gäller tillfällig skyldighet att utföra tjänster. Dessutom ska det föreskrivas mer exakt om den maximala längden på skyldigheten än vad som föreslås.

För att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning ska beaktas föreslår förvaltningsutskottet att det inledande stycket i 1 mom. preciseras så att det innehåller en noggrannare definition av Gränsbevakningsväsendets brådska uppgifter för vilka ett beordrande om kortvarig överlåtelse av egendom för Gränsbevakningsväsendets bruk eller om kortvarigt tillhandahållande av tjänster kan ges. Utskottet föreslår att förutsättningarna för skyldigheten att överlåta egendom begränsas till att utföra Gränsbevakningsväsendets brådska enskilda uppdrag i anslutning till upprätthållandet av gränsordningen och gränssäkerheten, övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten eller upprätthållandet och utvecklandet av försvarsberedskapen. En förutsättning är dessutom på det sätt som föreslås att utförandet av en sådan uppgift nödvändigtvis förutsätter det och att det inte annars är möjligt att hantera situationen. Det är därför fråga om en sista utväg.

Dessutom föreslår utskottet att maximitiden för de åtgärder som avses i paragrafen begränsas till sju dygn åt gången. Utskottet föreslår en uttrycklig bestämmelse om denna maximitid i paragrafens 1 mom. 1 och 2 punkt. Man kan således åläggas att överlåta egendom och utföra tjänster för högst sju dygn åt gången. Utskottet konstaterar att skyldigheten att utföra tjänster enligt detaljmotiveringen till paragrafen gäller näringsidkare som även i övrigt tillhandahåller sådana tjänster som avses i bestämmelsen. Utskottet föreslår att 1 mom. 2 punkten kompletteras så att detta också nämns på författningsnivå.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Med privata sammanslutningar avses enligt erhållen utredning i paragrafen sammanslutningar som inte annars deltar i utförandet av lagstadgade myndighetsuppgifter. Sådana kan vara till exempel idrottsföreningar, ungdomsföreningar, scoutkårer och andra motsvarande som till exempel hyr ut lokaler, tält eller fordon som de äger eller som erbjuder exempelvis förplägnads-, restaurang- eller inkvarteringstjänster.

60§. Beslut som meddelas muntligen och ändringssökande. I paragrafens föreslagna 2 mom. sägs att ändring i ett beslut om uppförande av hinder enligt 50 § och åtgärder enligt 50 a § 1 mom. inte får sökas genom besvär. I ett beslut som gäller ersättning som betalas till ägaren eller innehavaren av ett mark- eller vattenområde med stöd av 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. får ändring däremot sökas genom besvär.

I propositionsmotiven motiveras besvärsförbudet med ett vägande samhälleligt intresse. Grundlagsutskottet betonar i sitt utlåtande att även om ett vägande intresse som motiverar åtgärder kan motivera själva begränsningens godtagbarhet, motiverar det dock inte i sig i tillräcklig grad avvikelsen från rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet menar att det besvärsförbud som föreslås blir problematiskt med avseende på 15 § 1 mom. och 21 § 1 mom. i grundlagen.

För att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning ska beaktas föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen ändras så att besvärsförbudet stryks ur 2 mom. Den ändring som utskottet föreslår innebär att alla beslut som gäller byggande av hinder, stråk och vägar samt utförande av andra åtgärder som avses i 50 a §, liksom också beslut som gäller ersättningar till ägare och innehavare av mark- eller vattenområden med anledning av dessa åtgärder får överklagas genom besvär.

Utskottet anser dock att det på basis av den utredning som utskottet fått är motiverat att beslut som gäller uppförande av hinder och andra ovan nämnda åtgärder kan verkställas på det sätt som föreslås trots att ändring har sökts. Särskilt i fråga om tillfälliga hinderanordningar kan det vara fråga om en brådskande situation, varvid det inte nödvändigtvis är möjligt att nå alla ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden innan hindret uppförs eller behovet av att använda det uppstår. Genom regleringen tryggas ett vägande samhälleligt intresse i anslutning till byggandet av hinder samtidigt som ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområden garanteras möjlighet att föra ärendet till en oberoende domstol.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 94/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen forkastar åtgärdsmotion AM 57/2022 rd.

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gränsbevakningslagen (578/2005) 16, 50, 50 a och 60 §,
av dem 16 och 50 a § sådana de lyder i lag 749/2014 och 60 § sådan den lyder i lag 1350/2019,
samt
fogas till lagen en ny 39 a § och till 52 § 1 mom. en ny 3 a punkt som följer:

16 §

*Tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe, begränsning av gränsövergångstrafiken och
koncentrering av ansökan om internationellt skydd*

Statsrådet kan besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas eller att gränsövergångstrafiken ska begränsas för viss tid eller tills vidare, om stängningen eller begränsningen är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Inrikesministeriet beslutar om behövliga omedelbara åtgärder i brådskande situationer innan frågan avgörs av statsrådet. Inrikesministeriet ska lägga fram sitt beslut vid statsrådets allmänna sammanträde utan dröjsmål.

Statsrådet kan 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 gäller

- 1) ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period, eller
- 2) information eller grundad misstanke om att inresan sker till följd av en främmande stats påverkan.

Om statsrådet har fattat ett beslut enligt 2 mom., får internationellt skydd sökas vid Finlands riksgräns endast vid ett sådant gränsövergångsställe till vilket ansökan om internationellt skydd har koncentrerats. Undantag från detta kan göras i enskilda fall med beaktande av rättigheterna för barn, personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer. (Nytt 3 mom.)

Gränsövergångsställena får inte stängas, gränstrafiken får inte begränsas och ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras mer än vad som är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Beslutet ska upphävas när det inte längre är nödvändigt för att avvärja nämnda hot. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om ett sådant beslut som avses i denna paragraf. (Nytt 4 mom.)

Åtgärderna enligt denna paragraf får inte utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd. (3 mom. i RP)

Betänkande FvUB 16/2022 rd

Närmare bestämmelser om hur en fråga som avses i denna paragraf ska behandlas utan dröjsmål hos polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

39 a §

Temporär skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster

Om det är nödvändigt för utförandet av ett brådskaende enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet som gäller upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheterna, övervakning och tryggnad av den territoriella integriteten eller upprätthållande och utveckling av försvarsberedskapen och situationen inte annars kan hanteras har en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad rätt att

1) beordra att privatpersoner, enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar kortvarigt, för högst sju dygn åt gången, ställer fordon, arbetsmaskiner och annan materiel, livsmedel, kommunikations- och dataförbindelser och -redskap samt övriga redskap och förnödenheter samt bränsle och smörjmedel och andra ämnen som behövs för att utföra uppdraget till Gränsbevakningsväsendets förfogande,

2) beordra att enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar som erbjuder de behövliga tjänsterna kortvarigt, för högst sju dygn åt gången, utför inkvarterings-, transport-, verkstads-, service- och byggtjänster, informations- och kommunikationstekniska tjänster eller andra motsvarande tjänster som behövs för uppdraget för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris.

Gränsbevakningsväsendet betalar full ersättning för egendom som tas i bruk och ersätter skador på egendomen. Ägaren eller innehavaren får inte beordras att överlåta sådan i 1 mom. 1 punkten avsedd egendom som denne samtidigt själv behöver för att avvärja en olycka eller någon annan allvarlig situation, om det inte är nödvändigt för att rädda människoliv.

50 §

Hinder

Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att tillåta att stängsel eller andra hinder uppförs på gränzonen på statens bekostnad om det är nödvändigt för att upprätthålla gränssäkerheten.

Hinder får inte uppföras på områden som enligt 24 kap. 11 § i strafflagen omfattas av hemfriden. Hindren ska uppföras och placeras så att rättigheterna hos ägare och innehavare av mark- eller vattenområden samt samernas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med hindren. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand underrättas om uppförande av bestående hinder.

För skador och olägenheter som orsakas av uppförande av hinder någon annanstans än vid kanten av en gränsoppning vid Finlands gräns betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

50 a §

Gränsöppningar, gränsszonens stråk och vägar samt underhåll av hinder

Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att på statens bekostnad tillåta att

1) sådana träd och sådan annan växtlighet som stör sikten avlägsnas från gränsöppningen vid Finlands gräns,

2) ett sådant stråk och en sådan högst 10 meter bred väg som krävs för att utföra Gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter samt för att uppföra och underhålla hinder anläggs på gränssonen och vid gränsszonens bakre gräns,

3) sådana träd och sådan annan växtlighet som försvårar uppförandet och underhållet av hinder, stråk eller vägar avlägsnas och att nödvändiga schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten utförs,

4) sådana konstruktioner som är nödvändiga för stråket eller vägen byggs.

Rätten att avlägsna träd och annan växtlighet och rätten att utföra schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt rätten att anlägga stråk och vägar gäller inte på gårdsplaner och i trädgårdar. Ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand meddelas om avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt om anläggande av stråk eller vägar.

För skada och olägenhet som orsakas av avlägsnande av träd och annan växtlighet, schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten samt av anläggande av stråk eller vägar betalas ersättning enligt gängse pris till ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet.

52 §

Gränsszonstillstånd

Om inte något annat föreskrivs i denna eller någon annan lag krävs inom gränssonen tillstånd för

3 a) uppförande av byggnader, stängsel och motsvarande konstruktioner som försvårar Gränsbevakningsväsendets patrullverksamhet och annan verksamhet som är nödvändig för upprätthållandet av gränssäkerheten närmare än 50 meter från ett hinder enligt 50 §, ett stråk eller en väg enligt 50 a § eller fast apparatur för teknisk övervakning i gränssonen enligt 29 § 3 mom.,

60 §

Beslut som meddelas muntligen och ändringssökande

I brådskande fall kan ett sådant tillstånd som avses i 52 § 1 mom. 1, 2, 4 och 5 punkten beviljas muntligen. Ändring i ett muntligen meddelat beslut genom vilket en ansökan godkänns i sin helhet får inte sökas genom besvär. Ett beslut som meddelats muntligen och i vilket ändring inte får sökas meddelas skriftligen endast på särskild begäran. Ändring i ett annat beslut som gäller gränsszonstillstånd får sökas genom besvär.

Betänkande FvUB 16/2022 rd

~~Ändring i ett beslut om uppförande av hinder enligt 50 § och åtgärder enligt 50 a § 1 mom. får inte sökas genom besvär. Ändring i ett beslut om ersättning som betalas till ägare och innehavare av mark eller vattenområden med stöd av 50 § 3 mom. och 50 a § 3 mom. får sökas genom besvär.~~ Ett beslut om uppförande av hinder enligt 50 § och ett beslut om åtgärder enligt 50 a § 1 mom. får verkställas trots att ändring har sökts i ett ersättningsärende.

Bestämmelser om ändringssökande i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 30.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Heidi Viljanen sd

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne
utskottsråd Henri Helo.