

Grundlagsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (RP 18/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- regeringsråd Sanna Palo, inrikesministeriet
- chef för underrättelsetjänsten, överstelöjtnant Tommi Tiittanen, inrikesministeriet
- enhetschef Krista Oinonen, utrikesministeriet
- justitiekansler Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande professor Maija Dahlberg
- professor Mikael Hidén
- f.d. domare vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter Pauliine Koskelo
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att giltighetstiden för lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa förlängs till den 31 december 2026. Det föreslås inga ändringar i lagens innehåll.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft senast den 21 juli 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att propositionen ska behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen och att det i ärendet finns tvingande skäl att godkänna propositionen i den brådskande lagstiftningsordning som föreskrivs i 73 § 2 mom. i grundlagen. Eftersom det i propositionen föreslås att giltighetstiden för en temporär undantagslag som stiftats i den ordning som anges i 73 § i grundlagen förlängs, anser regeringen att det är nödvändigt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att giltighetstiden för lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa förlängs till den 31 december 2026. Lagen trädde i kraft den 22 juli 2024 och gäller i ett år från ikraftträdandet.

(2) Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa har med grundlagsutskottets medverkan stiftats som ett avgränsat undantag från grundlagen i enlighet med 73 § i grundlagen (GrUU 26/2024 rd, GrUU 29/2024 rd). Grundlagsutskottet instämde då (GrUU 26/2024 rd, stycke 17) i propositionens bedömning att lagförslaget strider mot vissa bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag. Grundlagsutskottet instämde till denna del också i bedömningen i propositionsmotiven till lagstiftningsordningen och i slutsatsen att lagförslaget således inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottet hade undantagslagens tillämpningsområde i det aktuella regleringssammanhanget avgränsats i förhållande till grundlagen som helhet (GrUU 26/2024 rd, stycke 45).

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

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

(4) Grundlagsutskottet noterar att Gränsbevakningsväsendet enligt propositionen (s. 12) har förberett sig på tillämpningen av lagen genom att utarbeta omfattande anvisningar och genom att utbilda sin personal. I anvisningarna och utbildningarna har lagens bestämmelser och förfaranden preciserats med tanke på den praktiska verksamheten. Särskilda prioriteringar är bedömning av grunderna för undantag, identifiering av särskilt utsatta personer och verksamhet i samband med förhindrande av eventuellt inträngande i landet. Syftet med anvisningarna och utbildningarna är att säkerställa att verksamheten hos Gränsbevakningsväsendet och övriga myndigheter som stöder Gränsbevakningsväsendet är enhetlig och lagenlig på alla områden i eventuella situationer då lagen tillämpas.

(5) En förutsättning för att statsrådet ska kunna fatta ett beslut om begränsning enligt 3 § i lagen är bland annat att begränsningen är nödvändig för att säkerställa Finlands suveränitet eller nationella säkerhet och att andra metoder inte är tillräckliga för att säkerställa Finlands suveränitet eller nationella säkerhet.

(6) Enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är Finland en suverän republik. Redan att bestämmelsen placerats i början av grundlagen visar enligt grundlagsutskottet tydligt att det är fråga om en av de mest grundläggande och centrala principerna i Finlands konstitution.

(7) Statens suveränitet omfattar både den inre och den yttre suveräniteten. Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten inom staten. Det centrala innehållet i den inre suveräniteten är förmågan att föreskriva om behörigheten för alla myndigheter och andra organ som utövar offentlig makt inom statens territorium. Det omfattar också rätten att besluta om rättsordningens innehåll, att bestämma om statliga organs verksamhet och att på olika sätt utöva offentlig makt i förhållande till människor och föremål inom statens territorium. Med yttre suveränitet avses statens frihet att självständigt besluta om sina förhållanden till andra stater och till internationella organisationer (RP 1/1998 rd, s. 72/II).

(8) Enligt grundlagsutskottet är Finlands suveränitet en nödvändig förutsättning för att Finland ska kunna upprätthålla sitt konstitutionella system, de centrala lösningarna för rättsstaten och grundlagen, däribland systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet noterar också betydelsen av territoriell integritet. Bestämmelser om övervakning och tryggnad av Finlands territoriella integritet finns i territorialövervakningslagen. I beredningsunderlaget till den lagen sägs det att till en stats suveränitet hör dess territoriella integritet. Av det följer att de statliga myndigheterna med stöd av lag är behöriga att upprätthålla och vid behov försvara statens territoriella integritet och ingripa i handlingar som kränker den. I den nu aktuella lagen framhävs detta särskilt i bestämmelserna om exceptionella situationer i 6 §.

(9) Statens suveränitet omfattar i regel gränsövervakning, beslut om gränsövergångsställen och reglering av gränstrafiken. I förarbetena till grundlagens paragraf om rörelsefrihet sägs att det i internationell rätt är en huvudregel att en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land (RP 309/1993 rd, s. 56). Utskottet har ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller exempelvis instrumentalisering av migration beaktar statens rätt att besluta dels om säkerheten vid de yttre gränserna, dels om vem som har tillträde till statens territorium (GrUU 16/2022 rd, stycke 7, GrUU 15/2022 rd).

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

(10) Grundlagsutskottets utlåtandep Praxis om suveränitet gäller framför allt frågor om Finlands åtaganden i fråga om internationella förpliktelser. Syftet med den nu aktuella regleringen är å sin sida kopplat till att säkerställa Finlands suveränitet trots en främmande stats påverkansförsök.

(11) Den verksamhet som avses i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa och som bedrivs vid Finlands östgräns kontrolleras och styrs av ryska myndigheter. Det är inte fråga om att de som anmäler sig som asylsökande spontant skulle ha sökt sig till Europas nordligaste gräns. Den verksamhet som avses i lagen bedrivs av ryska staten, och fysiska personer utnyttjas som styrda verktyg på samma sätt som vid medelbart gärningsmannaskap. Enligt utredning till utskottet kan en del av dessa fysiska personer vara medvetna om arrangemangets karaktär.

(12) Enligt grundlagsutskottet ska staten sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla omständigheter (GrUU 26/2024 rd, stycke 5, GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Utskottet har påpekat att enligt internationell sedvanerätt kan en allvarlig och akut nödsituation som riktar sig mot statens väsentliga intressen motivera en överträdelse av de skyldigheter som annars följer av internationell rätt för att skydda dessa väsentliga intressen. I en sådan situation måste man dock enligt utskottets uppfattning kunna visa att det inte finns något alternativ till de åtgärder som ska vidtas (GrUU 26/2024 rd, stycke 11). Utskottet har fäst uppmärksamhet även vid Europadomstolens rättspraxis, enligt vilken en stat enligt en etablerad princip inom folkrätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i landet. (t.ex. M.N. med flera mot Belgien, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall) (GrUU 26/2024 rd, stycke 9, GrUU 37/2022 rd, stycke 5). Utskottet betonar att staten även med tanke på suveräniteten bör ha en faktisk möjlighet att avvärja en tredjestats åtgärder genom vilka människomassor obehörigen och i okända syften drivs in i landet.

(13) Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av den lag som nu föreslås bli ändrad att regleringen i lagförslaget inte är förenlig med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna. I rättspraxis om de konventionsbestämmelser som avses i utlåtandet nämns dock inte uttryckligen instrumentaliserad inresa, och någon situation som helt motsvarar den som lagförslaget syftar till att påverka har ännu inte avgjorts av till exempel Europadomstolen. Utskottet anser dock att tolkningen också i den nya situationen måste kopplas till gällande rätt och befintlig rättspraxis (GrUU 26/2024 rd, stycke 43, se även GrUU 2/2024 rd, stycke 8, GrUU 80/2022 rd, stycke 3, GrUU 26/2017 rd, s. 9).

(14) Efter lagens ikraftträdande har det enligt propositionen (s. 32) inte tillkommit någon ny rättspraxis som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. Europadomstolen behandlar fortfarande flera klagomål mot Litauen, Lettland och Polen som hänför sig till läget vid gränsen mellan dessa länder och Belarus 2021—2023. Tre av dessa klagomål (C.O.C.G. m.fl. mot Litauen (nr 17764/22), H.M.M. m.fl. mot Lettland (nr 42165/22) och R.A. m.fl. mot Polen (nr 42120/22)) överfördes under våren och sommaren 2024 till Europadomstolens stora kammare för behandling. I propositionen konstateras det att det i detta skede inte är möjligt att närmare bedöma hur rättspraxisen kommer att utvecklas.

(15) Grundlagsutskottet påpekar att konventionsstaterna enligt artikel 1 i Europakonventionen har förbundit sig att inom sin jurisdiktion garantera fri- och rättigheterna enligt konventionen. En

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

stat måste vara suverän för att den över huvud taget ska kunna bli en fördragsslutande part. Suveräniteten och skyddet mot kränkningar som äventyrar den är därför enligt grundlagsutskottet en förutsättning för att Finland ska kunna uppfylla sina avtalsförpliktelser.

(16) Grundlagsutskottet noterar att Europakonventionen inte uttryckligen tryggar rätten till asyl eller föreskriver om förbud mot tillbakasändning, utan enligt artikel 3 får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Skyddet enligt artikel 3 i konventionen har utvecklats genom tolkningar i rättspraxis. Enligt utredning till utskottet är det i Europadomstolens praxis värt att notera att avgörandena utgår från fakta i varje enskilt fall. Domstolen har, vid bedömningen av ett eventuellt åsidosättande av artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till avtalet, beaktat den förändrade säkerhetssituationen och den svarande statens ökade rimliga farhågor vad gäller säkerhet, territoriell integritet och demokratisk ordning. (Zjdanoka mot Lettland (nr 2) 42221/18, 25.7.2024, punkt 56). Grundlagsutskottet anser att det är motiverat att fästa vikt vid situationsbundenheten också i de fall som nu är aktuella.

(17) Om rättsstatens suveränitet och den nationella säkerheten är i allvarig fara, måste enligt grundlagsutskottet också en rättsstat ha rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja faran. Det gäller också när de nödvändiga motåtgärderna verkar strida mot människorättsförpliktelserna, i det fall att ett visst slag av verksamhet som medför 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 (GrUU 26/2024 rd, stycke 49). Grundlagsutskottet anser det vara klart att Finland, när det förband sig till Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll och till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inte godkände att en främmande stat genom missbruk och utnyttjande av dessa skyldigheter enligt konventionen allvarligt får äventyra Finlands suveränitet eller nationella säkerhet.

(18) Grundlagsutskottet har i ett tidigare utlåtande hänvisat till de artiklar i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och fördragen som är relevanta i ärendet. Utskottet uppmanade förvaltningsutskottet att bland annat 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. I den nu aktuella propositionen redogörs det för kommissionens meddelande om instrumentaliserad inresa. Meddelandet är inte juridiskt bindande, men det kan anses ge uttryck för kommissionens syn på de EU-rättsliga ramvillkoren. Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet fortfarande bedöma regleringens förhållande till EU-rätten och dess utveckling.

(19) Det föreslås nu inga ändringar i innehållet i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Grundlagsutskottet bedömer fortfarande att det är fråga om ett avgränsat undantag från grundlagen enligt 73 § i grundlagen. Utskottet har därför att bedöma frågan om en förlängning av lagens giltighetstid med något under ett och ett halvt år.

(20) Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa rent nationella lagar som avviker från grundlagen (se även GrUU 29/2022 rd, stycke 34). Inställningen till undantagslagsförfarandet är i princip restriktiv, och området för undantag från grundlagen

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

avgränsas så mycket som möjligt. Eventuella motstridigheter mellan grundlagen och ett lagförslag bör i första hand undanröjas genom ändringar i lagförslaget. Förfarandet med undantagslag kan tillgripas endast i särskilt exceptionella fall och av tvingande skäl (RP 1/1998 rd, s. 125/II, se även t.ex. GrUU 6/2009 rd, s. 14/II). Utskottet anser att om undantagslagar används i nationella sammanhang bör undantagen från grundlagen i första hand ges en begränsad giltighetstid. Lagarna bör alltså vara temporära (GrUB 10/1998 rd, s. 21/II).

(21) Grundlagsutskottet fäste vid sin tidigare bedömning av den nu aktuella lagen inte uttryckligen uppmärksamhet vid lagens exakta giltighetstid. Utskottet har tidigare i olika sammanhang bedömt giltighetstiden för temporära undantagslagar (se t.ex. GrUU 25/2005 rd, s. 5, GrUU 46/2004 rd, s. 3/II, GrUU 67/2002 rd, s. 4/II, GrUU 59/2001 rd, s. 2–3). Det har då till exempel varit fråga om situationer där det under giltighetstiden för den temporära undantagslagen har varit nödvändigt att bereda permanent lagstiftning som uppfyller grundlagens krav (se t.ex. GrUU 25/2005 rd, s. 5, GrUU 67/2002 rd, s. 4/II). På grund av olikheterna i de bedömda situationerna kan man inte utifrån tidigare praxis dra någon klar slutsats om undantagslagens giltighetstid i den nu aktuella särskilda situationen. Det väsentliga är enligt grundlagsutskottet att det kan motiveras att lagen och dess giltighetstid är nödvändiga.

(22) Grundlagsutskottet har betonat att bestämmelser som innebär undantag från grundlagen måste vara nödvändiga (GrUU 26/2024 rd, stycke 46). Utskottet konstaterar att i likhet med den proposition som ledde till att lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa stiftades, grundar sig också den nu aktuella propositionen på ett konstitutionellt godtagbart och synnerligen vägande syfte att bekämpa en främmande stats påverkan mot Finland genom utnyttjande av inresande (GrUU 26/2024 rd, stycke 14). Tröskeln för tillämpning av lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa är tämligen hög och bunden till nödvändigheten (GrUU 26/2024 rd, stycke 33). Utskottet anser att det vid bedömningen av lagens giltighetstid inte är utan betydelse att lagen stiftats och börjar tillämpas i olika steg, och inte heller att något beslut enligt 3 § om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte har fattats under den tid lagen hittills varit i kraft.

(23) Enligt propositionen har lagen stiftats i en situation där det inte har funnits något annat effektivt sätt att bekämpa påtryckningar mot Finland där inresande utnyttjas. I propositionen sägs det också att den rättsliga referensramen inte har ändrats sedan lagen stiftades. Den nya lagstiftning som trätt i kraft efter att lagen antogs har medfört fler metoder för hantering av inresa, men lagändringarna gör det inte möjligt att förebygga instrumentaliserad inresa. Finlands säkerhetspolitiska omgivning är också fortsättningsvis allvarig och svårförutsägbar. Enligt propositionen och annan utredning till utskottet kan bara det att lagen är i kraft ha en förebyggande effekt. Grundlagsutskottet instämmer utifrån propositionsmotiven och annan inkommen utredning i slutsatsen att det fortfarande finns tvingande skäl för att hålla lagen i kraft för att säkerställa Finlands suveränitet och nationella säkerhet. Tillämpning av lagen på det sätt som avses i lagens 3 § 1 mom. är en sista utväg för att hantera situationen (se även GrUU 26/2024 rd, stycke 33). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna förlängningen av giltighetstiden kan anses nödvändig.

(24) I enlighet med grundlagsutskottets tidigare praxis har man på undantagslagar som stiftats i grundlagsordning tillämpat den så kallade författningsrättsliga luckteorin. En sådan lag kan enligt

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

utskottets vedertagna tolkning ändras i vanlig lagstiftningsordning, om ändringslagen inte utvidgar det undantag från grundlagen som gjorts genom den lag som ändras. Tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som innebär en ringa utvidgning av grundlagsundantaget kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen var ett undantag från grundlagen, och dess innehållsliga betydelse inte därigenom får en annan karaktär (GrUU 2/2024 rd, stycke 16, GrUU 29/2022 rd, stycke 6, se också t.ex. GrUU 8/2006 rd, s. 4—5). I det nu aktuella läget utvidgar själva förlängningen av lagens giltighetstid undantaget från grundlagen, och 7 § kan inte utifrån den så kallade luckteorin regleras i vanlig lagstiftningsordning.

(25) Lagförslaget bör därför behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen, vilket också ska framgå av ingressen till lagförslaget. Om lagen har stiftats i grundlagsordning, ska detta enligt 79 § 1 mom. i grundlagen framgå av lagen. Det är nödvändigt att ändra lagens ingress. Grundlagsutskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid betydelsen av att lagförslagen är korrekta.

(26) Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är viktigt att ändringar i texten i grundlagen behandlas enligt huvudregeln, dvs. i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom. där förslaget förklaras brådskande bör enligt utskottet inte användas, om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (GrUB 10/2006 rd, s. 6). Förfarandet enligt 73 § 1 mom. i grundlagen möjliggör offentlig debatt om grundlagsändringar inför normala riksdagsval, så att väljarna genom att använda sin rösträtt får delta i förfarandet för att ändra grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 9).

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

(28) Grundlagsutskottet har tidigare, i samband med bedömningen av en ändring av 10 § 4 mom. i grundlagen, bedömt att det är motiverat att förklara ett ärende brådskande på grund av förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska miljö och de anknyttande osäkerhetsfaktorerna (GrUB 4/1998 rd, s. 10—11). På motsvarande sätt var det motiverat att skyndsamt komplettera beredskapslagen, som stiftades som undantagslag, med bestämmelser om hybridhot på grund av den plötsliga försämringen av den internationella säkerhetspolitiska miljön (GrUU 29/2022 rd, stycke 45). När lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa stiftades, ansåg grundlagsutskottet med beaktande av den utredning som presenterades i propositionen och annan utredning som grundlagsutskottet fått att det undantagsvis var nödvändigt att förklara ärendet brådskande (se även GrUB 5/2005 rd, s. 6), och att det också var fråga om en tvingande situation (se även GrUB 10/2006 rd, s. 6).

(29) Grundlagsutskottet konstaterar tidigare i detta utlåtande angående regleringens nödvändighet och också med beaktande av den gällande lagens giltighetstid att det inte finns

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

något absolut konstitutionellt hinder för att den nu aktuella undantagslagen undantagsvis behandlas i brådslande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar vid rösträkningen uppfylls.

(30) Enligt 3 § 3 mom. i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa ska statsrådet utan dröjsmål lämna riksdagens förvaltningsutskott, utrikesutskott och försvarsutskott en utredning om ett beslut som avses i 1 mom. Utskottet 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.

(31) Enligt en uttrycklig bestämmelse i 47 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både en skyldighet att på eget initiativ tillställa riksdagen behövlig information och en skyldighet att lägga fram sådan information som riksdagen begär (RP 1/1998 rd, s. 98/II). Den minister som saken gäller ska se till att utskott utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna (RP 1/1998 rd, s. 98/II).

(32) Med tanke på tillgodoseendet av riksdagens grundlagsfästa rätt att få information betonar grundlagsutskottet vikten av att riksdagen får den utredning som föreskrivs i lagen. Enligt grundlagsutskottets praxis påverkas rätten att få information inte av att de upplysningar ett utskott behöver är sådana till sin juridiska karaktär att de borde hållas hemliga (GrUB 7/1990 rd, s. 2/II). Bestämmelser om behandling av sekretessbelagda handlingar i utskott och om utskottsmedlemmarnas tystnadsplikt finns i 50 § 2 och 3 mom. i grundlagen och i 43 a—43 c § i riksdagens arbetsordning. Grundlagsutskottet betonar riksdagens rätt att få tillgång till alla väsentliga uppgifter som använts vid statsrådets beslutsfattande, inklusive uppgifter som är sekretessbelagda till sin juridiska natur.

(33) Förvaltningsutskottet bör också i övrigt bedöma riksdagens ställning i förfaranden enligt den nu aktuella lagen och huruvida riksdagens möjligheter att påverka förfarandena enligt 3 § är tillräckliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

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

Utlåtande GrUU 14/2025 rd

Helsingfors 11.4.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Elisa Gebhard sd

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 14/2025 rd
Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

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

Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa står i uppenbar konflikt med det absoluta förbudet mot tillbakasändning, rätten till liv, förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling, förbudet mot kollektiva utvisningar, rättsskyddet och rätten till ett effektivt rättsmedel samt asylrätten, sådana de är skyddade bland annat i Europakonventionen, konventionen om flyktingars rättsliga ställning, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, FN-konventionen mot tortyr och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt tolkningspraxis i fråga om dessa.

De internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland är en oskiljaktig och fast del av det inhemska systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och Finlands konstitution. Detta är en av de viktigaste grundläggande principerna i Finlands system för grundläggande fri- och rättigheter och i grundlagen och konstitutionen i allmänhet. Den ifrågavarande lagen eller det aktuella förslaget om förlängning av dess giltighetstid kan därför inte betraktas som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten kan en stat inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga underlåtenhet att fullgöra en traktat. Ett undantagslagsförfarande löser inte konflikten med internationella avtal och det går inte att genom en undantagslag effektivt avvika från de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Den ifrågavarande lagen strider också mot människorättsförpliktelser som det inte är tillåtet att avvika från ens under krig eller andra nödsituationer.

Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella lagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten. Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslag har ansetts höra till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 10/2024 rd, s. 3), GrUU 79/2018 rd, s. 3). I den nu aktuella lagen föreligger en sådan grund. Det väsentliga är att när den nationella lagstiftningen på det sätt som den nu aktuella lagen står i strid med EU-rätten — såsom stadgan om de grundläggande rättigheterna och asylprocedurdirektivet — ska domstolen eller någon annan myndighet i enlighet med principen om EU-rättens företräde tillämpa EU-rätten i stället för den nationella lagstiftningen.

Utlåtande GrUU 14/2025 rd
Avvikande mening

Eftersom det ursprungliga lagförslaget inte borde ha behandlats som ett avgränsat undantag från grundlagen, kan inte heller förslaget om förlängning av lagens giltighetstid behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Utöver de oöverstigliga problemen i anslutning till de grundläggande lösningarna i den ifrågavarande lagen är det värt att notera att det i den nu aktuella propositionen föreslås att giltighetstiden för den ursprungligen för ett år föreskrivna undantagslagen den här gången förlängs med ett och ett halvt år. De grunder som föreslås i propositionen, såväl för att förlänga undantagslagens giltighetstid i nuläget som för den föreslagna längre giltighetstiden, är påfallande tunna i förhållande till ärendets betydelse. Det är också av betydelse att flera klagomål som är relevanta för ärendet och i vilka en dom torde ges redan i år är anhängiga vid Europadomstolen. Kravet i 73 § i grundlagen på att ett undantag från grundlagen ska vara avgränsat och principen om undvikande av undantagslagar förutsätter också att tiden begränsas till vad som är nödvändigt.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.

Helsingfors 11.4.2025

Johannes Yrttiaho vänst
Fatim Diarra gröna
Elisa Gebhard sd