

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det 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.

Syftet med propositionen är att effektivt bekämpa sådana påtryckningar riktade mot Finland som sker genom instrumentalisering av inresa, att stärka gränssäkerheten och att förbereda inför de allvarligaste situationerna med instrumentalisering av inresa.

Propositionen är ett led i genomförandet av de mål i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering som avser att säkerställa gränssäkerheten, att proaktivt förbereda sig inför hybridhot och att beakta aktionsberedskap och annan beredskap samt en resilient förvaltning.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Den nuvarande säkerhetspolitiska omgivningen och bedömning av dess utveckling ..	5
2.2 Hybridpåverkan och riskerna med instrumentaliserad inresa.....	6
2.3 Instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns.....	7
2.4 Ansökningar om internationellt skydd.....	9
2.5 Lagen om temporära åtgärder för bekämpning av instrumentaliserad inresa.....	9
2.5.1 Lagens innehåll	9
2.5.2 Förberedelse inför tillämpning av lagen	12
2.6 Annan nationell lagstiftning	13
2.7 EU-lagstiftningen.....	14
2.7.1 EU:s krisförordning	14
2.7.2 Kodexen om Schengengränserna.....	15
2.7.3 Meddelande från kommissionen om instrumentaliserad inresa.....	15
2.7.4 EU-domstolens rättspraxis.....	17
2.8 Internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna	17
3 Målsättningar.....	18
4 Förslagen och deras konsekvenser	19
4.1 De viktigaste förslagen	19
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	19
4.2.1 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	19
4.2.2 Konsekvenser för säkerheten.....	19
4.2.3 Ekonomiska konsekvenser.....	19
4.2.4 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	20
4.2.5 Övriga konsekvenser	20
4.2.6 Konsekvenser för landskapet Åland	21
5 Alternativa handlingsvägar.....	21
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	21
5.1.1 Lagens giltighetstid förlängs inte.....	21
5.1.2 Varaktigheten av förlängningen av lagens giltighetstid	22
5.1.3 Innehållsmässiga ändringar i lagen eller i annan lagstiftning.....	22
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	23
6 Remissvar	24
7 Specialmotivering.....	28
8 Ikraftträdande	29
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	29
9.1 Allmänna utgångspunkter	29
9.2 Grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden	29
9.3 Giltighetstidens betydelse för avgränsade undantag enligt 73 § i grundlagen	31
9.4 Bedömning av lagstiftningsordningen.....	32

9.5 Sammandrag	34
LAGFÖRSLAG.....	35
Lag om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa	35
BILAGA	36
PARALLELLTEXT	36
Lag om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa	36

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Lagen om temporära åtgärder för bekämpning av instrumentaliserad inresa (482/2024) trädde i kraft den 22 juli 2024 och gäller i ett år från ikraftträdandet. Lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar statsrådets allmänna sammanträde kan besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid en begränsad del av riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Tillämpning av lagen är en sista utväg för att hantera situationen. Lagen har tills vidare inte tillämpats.

Instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns har hållits under kontroll genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen (578/2005). Statsrådet har genom sina beslut som fattats i enlighet med 16 § i gränsbevakningslagen koncentrerat mottagandet av ansökningar om internationellt skydd till de gränsövergångsställen inom lufttrafiken och sjötrafiken som är öppna vid Finlands yttre gränser, stängt åtta gränsövergångsställen vid östgränsen fr.o.m. 15.12.2023 och stängt tre gränsövergångsställen som är avsedda för fritidsbåtar fr.o.m. 15.4.2024. Genom besluten har instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns upphört. Det kan bedömas att även det att lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa stiftades har haft en förebyggande inverkan på läget.

Säkerhetsläget vid Finlands östgräns är fortsättningsvis spänt. Kriget i Europa fortsätter och olika fenomen med hybridpåverkan har blivit allt vanligare. Instrumentalisering av inresa är ett sätt att försöka påverka Finlands och Europeiska unionens gränssäkerhet, den nationella säkerheten och den allmänna ordningen. Läget vid gränsen är för närvarande stabilt, men man måste förbereda sig på att läget kan förvärras och på eventuella snabba och allvarliga förändringar. Den mest centrala beredskapsmetoden är lagstiftning som innefattar tillräckliga befogenheter för myndigheterna att agera på ett förebyggande och effektivt sätt.

Jämfört med den tidpunkt då lagen stiftades har inga förändringar skett i den rättsliga referensramen som skulle påverka lagens innehåll eller nödvändighet i fråga om bekämpningen av instrumentaliserad inresa. Kommissionen har utfärdat ett meddelande där det uttryckligen konstateras att medlemsstaterna har rätt att på nationell nivå bestämma om åtgärder för att bekämpa hybridhot i anslutning till användningen av migration som ett vapen och för att stärka säkerheten vid de yttre gränserna.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska regeringen stärka den nationella säkerheten och samhällets kriställighet. Finland förbereder sig på såväl yttre som inre säkerhetshot på ett realistiskt och beslutsamt sätt. Finland förbereder sig på ett proaktivt sätt på hybridhot. Rysslands anfallskrig mot Ukraina och andra förändringar i den säkerhetspolitiska miljön förutsätter att gränssäkerheten ytterligare stärks. Enligt regeringsprogrammet uppdateras lagstiftningen, inklusive befogenheterna, så att den motsvarar behoven för gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendets befogenheter utvecklas i enlighet med kraven i den säkerhetspolitiska miljön.

1.2 Beredning

Inrikesministeriet tillsatte 9.1.2025 ett lagstiftningsprojekt för att förlänga giltighetstiden för lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Projektet hade till

uppgift att bereda en regeringsproposition i ärendet och att i beredningen beakta det aktuella säkerhetsläget, utvecklingen av lagstiftningen och domstolspraxis samt andra omständigheter som inverkar på bedömningen. Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning.

Utlåtanden om utkastet till proposition begärdes under tiden 13.2–6.3.2025 i tjänsten utlåtande.fi. Remisstiden var kortare än de sex veckor som föreskrivs i anvisningen om hörande vid lagberedning på grund av att propositionen måste behandlas i riksdagen under vårsessionen 2025, innan lagen upphör att gälla. Lagen antogs för mindre än ett år sedan och har än så länge aldrig tillämpats. Det föreslås inga ändringar i lagens innehåll i propositionen.

Utlåtanden lämnades av justitieministeriet, försvarsministeriet, utrikesministeriet, Riksdagens justitieombudsmans kansli, Justitiekanslersämbetet, barnombudsmannens byrå, diskrimineringsombudsmannens byrå, centralkriminalpolisen, Polisstyrelsen, skyddspolisen, Tullen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Befälsförbundet rf, Gränssäkerhetsunionen rf, Aleksanterinliitto ry, Amnesty International Finländska sektionen rf, Människorättscentret, Centralförbundet för Barnskydd rf, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Naisjärjestöjen Keskusliitto - Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry, Pakolaisneuvonta ry, Rädda Barnen rf, Migrationsinstitutet, Finlands Advokater, Finlands Flyktingshjälp rf, Finlands Röda Kors, Turvapaikan hakijoiden tuki ry, UNHCR, Handikappforum rf samt två privatpersoner.

Finansministeriet, underrättelsetillsynsombudsmannen, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf meddelade att de inte har något att yttra.

Beredningsunderlaget till propositionen finns på adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning> under projektkoden SM001:00/2025.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Den nuvarande säkerhetspolitiska omgivningen och bedömning av dess utveckling

Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (statsrådets publikationer 2024:34) bedrivs Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i en allvarlig och svårförutsägbar omvärld. Finlands säkerhetsmiljö har förändrats i grunden och för en lång tid framåt. Det olagliga anfallskriget mot Ukraina som Ryssland inledde i februari 2022 är en fortsättning på de aggressiva åtgärder som Ryssland inledde i Georgien 2008 samt i Krim och östra Ukraina 2014. Angreppet på Ukraina och den destabiliserande verksamheten i EU:s östra grannskap är ett uttryck för detta och en del av en långsiktig utveckling där Ryssland, som strävar efter att stärka sin ställning som stormakt och skapa intressesfärer, försöker öka sitt inflytande. Ryssland har visat att landet inte respekterar andra staters suveränitet eller territoriella integritet och har gjort sig skyldigt till grova kränkningar av FN-stadgan och brutit mot den europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen.

Rysslands fientliga hybrid- och sabotageåtgärder har i stor utsträckning nått Europa. Den hybridpåverkan som riktas mot Finland i synnerhet från Rysslands sida har ökat betydligt. Fenomenet med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns är ett exempel på ett hybridangrepp. Det är sannolikt att hotet inte kommer att minska under de kommande åren, utan att intensiteten och metodarsenalen för hybridpåverkan i Finland kommer att variera. Ett slut på Rysslands anfallskrig i Ukraina är inte i sikte. Även om de aktiva krigshandlingarna i Ukraina skulle upphöra kan man inte förvänta sig en snabb utveckling till det bättre. Rysslands angrepp

på Ukraina har påverkat Finlands och Rysslands bilaterala relationer i grunden och den interna utvecklingen i Ryssland kommer att förbli svårförutsägbar en längre tid.

I statsrådets försvarsredogörelse (försvarsministeriets publikationer 2024:5) konstateras det att Ryssland i och med anfallskriget har övergått till en svårförutsägbar och långvarig, öppet konfrontativ hållning till väst. Enligt redogörelsen strävar Ryssland, som syftar till att stärka sin ställning som stormakt och skapa intressesfärer, efter att öka sitt inflytande också genom öppen användning av militära maktmedel. Ryssland är det största direkta hotet mot Natos och Natoländernas säkerhet samt mot fred och stabilitet i det euroatlantiska området. Motsättningarna mellan Ryssland och väst kommer i Finlands närområden till uttryck särskilt i form av bredspektrig påverkan, genom vilken Ryssland främjar sina strategiska mål. Rysslands fientliga hybridåtgärder, inklusive sabotage, har riktat sig mot Europa i stor utsträckning. Enligt redogörelsen kan Ryssland flexibelt reglera intensiteten av påverkan och urvalet av metoder för att uppnå sina mål.

2.2 Hybridpåverkan och riskerna med instrumentaliserad inresa

Finland är en stat vid Natos yttre gräns som ligger i ett strategiskt viktigt område som hör till både Östersjöområdet och det arktiska området. Ryssland betraktar Finland som ett ovänligt land och utsätter Finland för hybridpåverkan. Det finns skäl att förbereda sig på illvilliga handlingar nu och på lång sikt. Skyddspolisens har förutom instrumentaliserad inresa i synnerhet framhåvt de ökade hoten i anslutning till cybermiljön och den kritiska infrastrukturen.

Hybridpåverkan används för att leta efter sårbarheter i samhället. Metoder som används vid hybridpåverkan omfattar bland annat politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan. Metoderna för hybridpåverkan används under tröskeln för en öppen konflikt. Samtidigt justeras intensiteten av påverkan på ett flexibelt sätt. Till målen hör bland annat att påverka det utsatta landets sammanhållning, beslutsfattande och den allmänna opinionen samt att öka motsättningarna. Identifierade sårbarheter ökar den främmande statens vilja att påbörja påverkan. Hybridpåverkan kan vara långvarig och i små steg, nästan obemärkt, undergräva samhället, den allmänna ordningen och den nationella säkerheten. Det kan också vara fråga om en enskild betydande helhet av påverkan. Målen kan variera från en nästan omärkbar strävan till en situation där hybridpåverkan till exempel genom instrumentalisering av inresa är ett sätt att förbereda verksamhetsmiljön för följande allvarigare former av påverkan. Genom förberedelser inför de svåraste situationerna och lagstiftning som stöder dessa förberedelser kan påverkan förebyggas och bekämpas.

Instrumentaliserad inresa har identifierats och används som ett sätt att påverka en suverän stats nationella säkerhet och suveränitet. Genom instrumentalisering av inresande strävar en främmande stat efter att besluta vem som anländer till Finland, när de anländer och i vilket syfte. En främmande stat kan genom instrumentaliserad inresa försöka rubba den allmänna ordningen genom att belasta myndigheterna, öka polariseringen i samhället, skapa misstro i samhället och eventuellt verka för att landet infiltreras av personer med koppling till extremism, personer med militär bakgrund och brottslingar. Konsekvenserna kan vara omedelbara eller påverka samhället långsamt och på lång sikt. Påverkan kan basera sig på försök att instrumentalisera hundratals personer till landet i stora grupper varje vecka eller så kan man försöka nå målet med mindre antal, som dock överskrider myndigheternas planerade hanteringsförmåga och belastar asyl- och mottagningssystemet.

Instrumentaliserad inresa gynnar och är också förknippad med betydande gränsöverskridande och internationell brottslighet. Brottslingar försöker tjäna pengar genom att delta i ordnandet av instrumentaliserad inresa. Denna verksamhet omfattar systematiskt arrangerande av visum,

resor, transporter och fortskaffningsmedel. I en situation med instrumentaliserad inresa ordnas gränspassage trots bristfälliga handlingar eller så bistås personerna olagligt över terränggränsen. Öppna och behövliga rutter inklusive alla tjänster marknadsförs aktivt i sociala medier. Nya rutter eller alternativa sätt att passera gränsen söks och marknadsförs aktivt. De som ordnar olaglig inresa har förmåga att reagera snabbt och är motiverade att fortsätta sin verksamhet om omständigheterna tillåter det. Brottslingars och sociala mediers inverkan på fenomenet är svår att förutse.

I situationer med instrumentaliserad inresa binder upprätthållandet av gränssäkerheten samt den allmänna ordningen och säkerheten en betydande andel av Gränsbevakningsväsendets och andra myndigheters resurser. Också registrering av asylsökande och övrig handläggning belastar myndigheterna och mottagningssystemet. I situation som denna måste uppgifterna ställas i prioritetsordning på nationell nivå.

Instrumentaliseringen av inresa kan som helhet påverka såväl Finlands nationella säkerhet, finländarnas känsla av trygghet som de finländska myndigheternas funktionsförmåga och förtroendet för dem. För att trygga Finlands suveränitet och den nationella säkerheten är det nödvändigt att de finska myndigheterna har gränssituationen under kontroll i alla hotscenarier. En förutsättning för upprätthållandet av gränsordningen är att identiteten hos de personer som anländer till Finland, deras förutsättningar för inresa, deras personliga förhållanden samt eventuella behov av hjälp kan identifieras och undersökas i behörig ordning. På detta sätt kan man förhindra de risker för utnyttjande som en person som anländer till landet utan någon kontakt med myndigheterna utsätts för, identifiera personer i behov av hjälp samt de personer som under vistelsen i landet kan utgöra ett hot mot andra.

2.3 Instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns

Den allvarliga störningssituation i gränssäkerheten vid Finlands östgräns som fick sin början 2023 och fenomenet med instrumentaliserad inresa är förhållandena vid Finlands östgräns och det läge som rått vid gränsen i årtionden beaktat exceptionellt. Tidigare har motsvarande instrumentaliserad inresa till Finland genomförts 2015–2016, då fenomenet upphörde efter bilaterala förhandlingar. Före 2015 och 2016 och fram till 2023 har det vid Finlands östgräns, med undantag av dem som ansökt om tillfälligt skydd i anslutning till kriget i Ukraina, årligen påträffats några tiotal personer som anlant till Finland utan att uppfylla förutsättningarna för inresa. Åren 2015–2016 och under hösten 2023 var fenomenet också i fråga om antalet helt exceptionellt jämfört med tidigare år och en främmande stats delaktighet i fenomenet har varit uppenbar. Rysslands mål har varit att utöva påtryckning mot Finland. Situationen vid Finlands östgräns avspeglar det internationella säkerhetsläget.

Enligt säkerhetsmyndighetens uppgifter och observationer är delaktigheten av en främmande stat och andra aktörer i fenomenet vid Finlands östgräns som helhet betydande. Det är inte fråga om en naturlig utveckling – nuläget är en följd av de ryska myndigheternas aktiva verksamhet. Rysslands gränszon och gränsovergångsställen är noggrant kontrollerade. Det är inte möjligt att röra sig utan tillstånd eller kontroll i stora grupper där. De ryska gränsmyndigheterna är inte självständiga aktörer, utan deras verksamhet styrs av statsledningen. Rysslands gränsbevakningstjänst är en del av säkerhetstjänsten FSB. Fenomenet med utbredd instrumentaliserad inresa kan inom Ryssland uppstå endast genom centralstyrda myndigheters medverkan eller godkännande. Organiserad brottslighet, ordnande av olaglig inresa, korruption och användning av sociala medier för att marknadsföra instrumentaliserad inresa är en integrerad del av fenomenet. Med myndigheternas tillåtelse och stöd tjänar den organiserade brottsligheten statens syften och mål. Om de ryska myndigheterna så vill skulle de kunna få slut på fenomenet med instrumentaliserad inresa i sina gränsområden.

När två gränsövergångsställen var öppna i december 2023 samlades det vid dem hundratals personer genom de ryska myndigheternas medverkan. Det rådde svår trafikstockning, den normala gränsövergångstrafiken måste stoppas och de personer som ville resa in i landet och som trängdes vid riksgränsens omedelbara närhet äventyrade såväl trafiksäkerheten som den allmänna ordningen och säkerheten. I Vaalimaa fanns det tidvis ett överhängande hot om att hundratals inresande skulle tränga in Finland med hjälp av sitt stora antal eller våld. Myndigheterna i grannlandet deltog inte i hanteringen av trafikflödet. Tidvis verkade det som att myndigheterna i grannlandet inte kunde hantera situationen ens i den omedelbara närheten av riksgränsen. Tvärtom såg myndigheterna till att hålla strömmen av inresande konstant och vid behov riktad. Enligt Gränsbevakningsväsendets uppgifter och den bedömning som gjorts utifrån uppgifterna kan situationen med instrumentaliserad inresa upprepas, om Ryssland ser ett behov av att påverka Finland och det erbjuds en lämplig möjlighet att instrumentalisera människor. När statsrådet för första gången beslutade att stänga gränsövergångsställena i november 2023, ökade antalet asylsökande mycket kraftigt. Utan begränsningarna hade minst 10 000–20 000 asylsökande årligen tagit sig till Finland via östgränsen.

Gränsbevakningssamarbetet enligt gränsordningsöverenskommelsen mellan Finland och Ryssland (FördrS 32/1960) pågår fortfarande. Finland har strävat efter att upprätthålla det praktiska samarbetet. Samarbetet har dock minskat, i strid med de ståndpunkter som den finska parten framfört. Den finska parten har strävat efter att främja brottsbekämpningssamarbetet i anslutning till olaglig inresa. Vid förhandlingarna mellan Rysslands och Finlands gränsmyndigheter har det tills vidare inte funnits förutsättningar att komma till en lösning och situationen har inte kunnat stabiliseras.

Bland dem som anlänt till Finland har man identifierat tiotals personer som på olika sätt på grund av sin bakgrund kan bedömas äventyra den allmänna ordningen. Cirka 30 procent av de asylsökande har försvunnit från processen vid utgången av 2024, och de omfattas för närvarande inte längre av Finlands asylsystem. En liten del av de försvunna har återvänt till Finland på eget initiativ eller återsänts som så kallade Dublinfall.

Avsikten med instrumentaliserad inresa har varit att påverka Finlands beslutsfattande, nationella säkerhet och val, bryta sammanhållningen i samhället och uppnå sådana fördelar för Ryssland som Finland inte självmant skulle ha gått med på. Till denna del har också de påtryckningar som utövats genom det antal asylsökande som setts till och hotet om att påtryckningarna fortsätter allvarligt äventyrat den nationella säkerheten. Trots de resurser som använts har gränssäkerheten och den allmänna ordningen också hittills allvarligt äventyrats på grund av det tidvis stora antalet asylsökande. Svårigheterna i samband med den omedelbara hanteringen av fenomenet ökade på båda sidor av gränsen när gränsövergångsställena öppnades och man försökte återuppta gränsövergångstrafiken. Man har berett sig på allt det som nämns ovan, men en eventuell ökning av påtryckningarna förutsätter att beredskapen stärks.

Hotet om instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns fortsätter tills vidare att ligga på hög nivå. Enligt Gränsbevakningsväsendets uppgifter och bedömning har ryska statliga aktörer och kriminella organisationer fortfarande förmåga att använda instrumentaliserad inresa som ett verktyg för statlig påverkan som allvarligt kan äventyra Finlands nationella säkerhet eller suveränitet. Inga av de tillgängliga uppgifterna tyder på att de ryska myndigheterna vid gränsen mot Finland har ändrat sin verksamhetsmodell eller sina avsikter.

Under den tid fenomenet med instrumentalisering pågått har det blivit klart att genomresan för dem som försöker komma in i landet från ursprungsländerna till Finlands gräns kan ske på några få dygn när den styrs och kontrolleras av de ryska myndigheterna. Det är inte möjligt att få heltäckande säker information om antalet personer i Finlands närområden som försöker komma

till Finland. Goda trafikförbindelser från Ryssland till Finlands gräns gör det möjligt för dem som försöker komma till Finland olagligt att röra sig smidigt och snabbt. Smugglingsorganisationerna följer noggrant hur situationen utvecklas, eftersom ordnande av olaglig inresa i anslutning till detta fenomen är en ekonomiskt mycket lönsam verksamhet för dem. De ryska myndigheterna har inte aktivt tagit itu med de eventuella orsakerna till fenomenet, bland annat viseringspraxis i ursprungsländerna, möjligheten att resa in i Ryssland och olaglig vistelse i Ryssland. Enligt Gränsbevakningsväsendets och andra säkerhetsmyndigheters bedömning är det sannolikt att det rör sig om en långvarig situation som har sina rötter i det försämrade allmänna säkerhetsläget i Europa.

2.4 Ansökningar om internationellt skydd

År 2024 lämnades det in 2399 asylansökningar i Finland (2023: 4557) (inte medräknat nya ansökningar). Det höga antalet asylansökningar 2023 berodde delvis på kampanjen att instrumentalisera inresa vid östgränsen, under vilken ca 1 300 personer sökte asyl i Finland. Under normala år har det vid östgränsen lämnats in högst några tiotal asylansökningar. År 2019, som kan användas som jämförelseår före covid-19-pandemin, lämnades det in 2532 första asylansökningar i Finland. Trots att östgränsen stängts med stöd av 16 § i gränsbevakningslagen söks det fortfarande internationellt skydd i Finland. De sökande anländer till Finland via andra gränsövergångsställen än de som har stängts vid östgränsen. Dessutom är fördelningen av medborgarskap liknande när man jämför åren 2023 och 2024 med varandra. De som ansöker om internationellt skydd har andra rutter till Finland än gränsen mellan Finland och Ryssland. Den gällande lagen har inte begränsat sökandet av internationellt skydd i Finland, eftersom den tills vidare inte har tillämpats. Dessutom anländer sökande av internationellt skydd till Finland via öppna gränsövergångsställen eller Schengenområdets inre gränser.

Antalet beslut som fattats i fråga om asylsökande som anlant till Finland via östgränsen under 2023 och 2024 är 744 den 26 januari 2025, varav största delen har förfallit (422). Utöver dessa har det fattats sammanlagt 176 positiva beslut och 138 negativa beslut. Flest positiva beslut har fattats i fråga om syriska och somaliska medborgare. Nästan 500 personer har försvunnit från förläggningarna. Med försvinnande avses att en person i något skede har lämnat förläggningen och inte kunnat nå efteråt. Det bör noteras att cirka 600 av de asylsökande som anlant via östgränsen 2023–2024 fortfarande väntar på att få sin sak behandlad av myndigheterna. Denna siffra skulle sannolikt ligga på flera tusen, om gränsövergångsställena inte hade stängts snabbt och målmedvetet på grund av situationen med instrumentaliserad inresa.

2.5 Lagen om temporära åtgärder för bekämpning av instrumentaliserad inresa

2.5.1 Lagens innehåll

Tillämpningsområde

Enligt 2 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa tillämpas den lagen på utlänningars inresa, avlägsnande av utlänningar ur landet och mottagande av ansökningar om internationellt skydd i situationer där en främmande stat strävar efter att påverka Finland genom att utnyttja inresande.

Av bestämmelsen om tillämpningsområdet följer att lagen inte ska tillämpas på utlänningars inresa, avlägsnande av utlänningar ur landet eller mottagande av ansökningar om internationellt skydd i några andra situationer. I praktiken åsidosätter lagen de bestämmelser i utlänningslagen

(301/2004) och förvaltningslagen (434/2003) som reglerar samma sak. Till övriga delar är övrig lagstiftning tillämplig även i sådana situationer som avses i undantagslagen.

Begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa kan statsrådets allmänna sammanträde besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid en begränsad del av riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet för högst en månad åt gången, om republikens president och statsrådet i samverkan har konstaterat att

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

Enligt 2 mom. begränsar ett beslut enligt 1 mom. inte mottagandet av ansökningar om internationellt skydd någon annanstans än på det område som beslutet avser. I praktiken förhindrar dock ett beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte att åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen (tillfällig stängning av ett eller flera gränsövergångsställen, begränsning av gränsövergångstrafiken och koncentrerings av ansökan om internationellt skydd) vidtas på samma område.

Enligt 3 mom. ska statsrådet utan dröjsmål lämna riksdagens förvaltningsutskott, utrikesutskott och försvarsutskott en utredning om ett beslut som avses i 1 mom. Utskotten kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Förvaltningsutskottet kan också utifrån utredningen utarbeta ett betänkande för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det.

Enligt 4 mom. får mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte begränsas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt för att förhindra att Finlands suveränitet eller nationella säkerhet allvarligt äventyras. Statsrådet ska regelbundet i samarbete med myndigheterna bedöma beslutets innehåll och omfattning utifrån hur läget utvecklas. Beslutet ska upphävas när beslutet inte längre är nödvändigt för det syfte som anges i 1 mom. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om beslut som avses i 3 §.

Förhindrande av inresa samt avlägsnande ur landet

Enligt 4 § ska de personer som används för påverkan i det område som avses i ett beslut som statsrådet har fattat enligt 3 § 1 mom. hindras från att resa in i landet. Personer som används för påverkan och som har kommit in i landet ska utan dröjsmål avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot. Enligt den paragrafen ska en person som avlägsnas ur landet skriftligen underrättas om grunderna för åtgärden, om att personen kan begära ny prövning av avlägsnandet ur landet och om var personen kan ansöka om internationellt skydd.

Ny prövning

Enligt 4 § får avlägsnande ur landet inte överklagas genom besvär. Den som avlägsnas ur landet kan skriftligen hos Gränsbevakningsväsendet begära ny prövning av avlägsnandet ur landet inom 30 dagar från avlägsnandet. Avlägsnandet verkställs dock trots att ny prövning begärs. Begäran gällande ny prövning ska behandlas skyndsamt. Den nya prövningen kan göras utan att den berörda personen hörs på grundval av begäran och det skriftliga material som fogats till den samt de uppgifter av betydelse som Gränsbevakningsväsendet i övrigt har.

Uppgift om den nya prövningen sänds per post som brev eller som elektroniskt meddelande till den adress som personen uppgett. En ny prövning får inte överklagas genom besvär. I stället för vad som föreskrivs i förvaltningslagens (434/2003) 6 kap. om utredning av ärenden och hörande av parter, 7 kap. om avgörande av ärenden, 7 a kap. om omprövningsförfarande, 9 kap. om delgivning och 10 kap. om förfarandet vid delgivning, ska bestämmelserna i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa iakttas vid ny prövning.

I enlighet med begränsningen av lagens tillämpningsområde enligt 2 § är bestämmelserna om förfaranden i t.ex. utlänningslagen eller lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) inte tillämpliga i fråga om ny prövning. Det är fråga om ett separat, retroaktivt rättsmedel med anknytning till undantagslagen.

Undantag

I 5 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa finns det bestämmelser om undantag från 4 § i den lagen. En ansökan om internationellt skydd tas emot, om det enligt en bedömning i ett enskilt fall av en gränsbevakningsman som har utbildats och getts anvisningar för uppgiften är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan person i en särskilt utsatt ställning. Vid bedömningen ska barnets bästa beaktas, liksom även huruvida ett avlägsnande ur landet skulle medföra en omedelbar fara för personens liv eller hälsa. En ansökan om internationellt skydd kan tas emot också från den som ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan person i en särskilt utsatt ställning medan bedömningen pågått har konstaterats vara faktiskt beroende av.

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

Den bedömning som avses i 5 § ska genomföras på ett sätt som behövs för att trygga personens rättigheter, för att trygga gränssäkerheten eller den nationella säkerheten eller med hänvisning till andra omständigheter. Gränsbevakningsmannen ska vid bedömningen försäkra sig om att personen blir tillräckligt förstådd och att personen har en faktisk möjlighet att föra fram omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Väsentliga uppgifter som hänför sig till bedömningen, personen och dennes omständigheter och som är betydelsefulla samt resultatet av bedömningen ska dokumenteras och specificeras på ett tillräckligt sätt.

Om en ansökan om internationellt skydd tas emot i sådana fall som avses i den paragrafen eller till följd av en ny prövning, ska utlänningslagen tillämpas på behandlingen av ansökan.

Förhindrande av inträngande i landet

I 6 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa finns det bestämmelser om exceptionella situationer. Enligt den paragrafen kan inträngande i landet med hjälp av våld eller med utnyttjande av stora antal personer förhindras omedelbart vid riksgränsen utan att det görs någon i 5 § i den lagen avsedd bedömning i enskilt fall, om det är nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa och om förfarandet som helhet bedömt kan anses vara försvarbart.

Med våld avses våldshandlingar som riktar sig mot människor eller egendom på området. Det kan vara fråga om utomstående, andra inresande eller tjänstemän eller att någon t.ex. skadar hinderanordningar i samband med ett försök att ta sig in i landet. Tillämpningen av bestämmelserna förutsätter inte att det finns ett visst antal personer som försöker ta sig in i landet, utan det väsentliga är att personerna utnyttjar sitt stora antal och på så sätt försöker försvåra myndigheternas verksamhet.

2.5.2 Förberedelse inför tillämpning av lagen

Utgångspunkten är att Gränsbevakningsväsendet ska svara för verkställigheten av ett beslut om begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd. Övriga myndigheter kan ge Gränsbevakningsväsendet handräckning enligt de befogenheter de har enligt gällande lagstiftning. Gränsbevakningsväsendet har förberett sig på att tillämpa 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 verksamhet i praktiken. 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.

Enskilda frågor som behandlats i anslutning till förberedelserna inför tillämpning av lagen är bland annat tillämpligheten av bestämmelserna i förvaltningslagen samt dataskyddsfrågor. I 4 § föreskrivs det uttryckligen om tillämpligheten av förvaltningslagen i anslutning till ny prövning av avlägsnande ur landet. Av bestämmelsen om tillämpningsområdet följer dessutom, på de sätt som framgår av förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 15/2024 rd), att bestämmelserna om förfaranden i utlänningslagen eller lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet inte är tillämpliga i fråga om ny prövning. I samband med det tidigare skedet där grunderna för undantag bedömdes (5 §) måste emellertid tillämpligheten av förvaltningslagen och den övriga lagstiftningen bedömas på basis av den i 2 § avsedda tillämpningsbestämmelsens avgränsning. Av den nämnda paragrafen följer att denna lag tillämpas på utlänningars inresa, avlägsnande av utlänningar ur landet och mottagande av ansökningar om internationellt skydd i stället för den övriga lagstiftningen på området.

I lagens förarbeten (RP 53/2024 rd och FvUB 15/2024 rd) har det ansetts att det vid bedömningen av grunderna för undantag är fråga om faktisk förvaltningsverksamhet och att det inte ska fattas något förvaltningsbeslut om bedömningen enligt förvaltningslagen. Ett beslut om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd har i den situationen redan fattats vid statsrådets allmänna sammanträde med stöd av 3 §. Enligt förvaltningslagens

förarbeten (RP 72/2002 rd) tillämpas den lagen till vissa delar även på faktisk förvaltningsverksamhet. Liksom ovan konstateras har Gränsbevakningsväsendet utfärdat en anvisning för hur lagstiftningen ska tillämpas vid bedömningen av grunderna för undantag och det är varken ändamålsenligt eller nödvändigt att lyfta upp den till lagnivå.

I regeringens proposition RP 53/2024 rd konstateras det att på behandlingen av behövliga personuppgifter tillämpas den gällande lagstiftningen om behandling av personuppgifter. Relevant är i synnerhet lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet (639/2019), vilken till behövliga delar kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt dataskyddslagen (1050/2018). I lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet finns inga uttryckliga bestämmelser om behandling av de personuppgifter som omfattas av lagens tillämpningsområde. I praktiken är det delvis fråga om behandling av personuppgifter vid gränskontroll samt för upprätthållande av gränssäkerheten och gränsordningen enligt 7 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet och delvis fråga om behandling av personuppgifter i Gränsbevakningsväsendets övriga lagstadgade uppgifter enligt 15 § i den lagen. I båda paragraferna är det fråga om behandling av sådana personuppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen. För dessa ändamål har Gränsbevakningsväsendet rätt att behandla såväl sådana grundläggande personuppgifter som avses i 6 § i den lagen som specificeringar, beskrivningar och klassificeringar i anknytning till Gränsbevakningsväsendets uppgifter, åtgärder och händelser. De nämnda bestämmelserna är av betydelse i synnerhet vid behandlingen av sådana personuppgifter som behövs i samband med bedömningen av grunderna för undantag. Trots att det i lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet inte finns någon uttrycklig hänvisning till lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa kan den betraktas som att den i tillräcklig utsträckning möjliggör behandlingen av behövliga personuppgifter, inklusive röst och bild, vid tillämpningen av den sistnämnda lagen.

Eftersom lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa tills vidare inte har tillämpats har man ingen praktisk erfarenhet av hur väl den fungerar. Detta gäller förutom tillämpningen av beslut om begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd också statsrådets och presidentens beslutsfattande i ärendet samt riksdagens rätt att i efterhand få information om statsrådets beslut och dess grunder. Bestämmelserna måste dock även till denna del betraktas som ändamålsenliga och tillräckliga. Förutsättningarna för att fatta ett sådant beslut som avses ovan, vilka framhäver att beslutet ska vara exceptionellt och bara tillgripas som en sista utväg, är fortfarande ändamålsenliga.

2.6 Annan nationell lagstiftning

Den övriga nationella lagstiftning som är av betydelse för tillämpningsområdet för lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa har beskrivits i regeringens proposition RP 53/2024 rd. I den propositionen bedömdes även andra alternativa metoder och regleringsmodeller för bekämpande av instrumentaliserad inresa. En del av de ändringar i lagstiftningen som var anhängiga när den propositionen lämnades har sedan dess trätt i kraft.

Bestämmelserna om gränsförfarandet och det påskyndade förfarandet i utlänningslagen (426/2024) trädde i kraft den 1 september 2024. Syftet med gränsförfarandet är att effektivisera prövningen av asylansökningar som saknar grund och att försnabba återsändandet av sökande som får avslag på sin ansökan. Dessutom förhindrar det att asylsökande förflyttar sig till andra EU-länder. Gränsförfarandet kan tillämpas på asylansökningar som lämnas in vid eller i

närheten av EU:s yttre gräns och som bedöms vara sannolikt ogrundade. Vid gränsförfarandet ska ansökan prövas individuellt inom en tidsfrist på fyra veckor. Vid gränsförfarandet ska sökanden under prövningen av ansökan stanna vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa. Lagändringarna möjliggjorde också snabbare verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet. Det är fråga om t.ex. personer som anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten och personer som lämnat in nya asylansökningar.

Riksdagen godkände i mars 2025 ändringar i lagstiftningen om tagande i förvar (RP 143/2024 rd, RSv 12/2025 rd). Till utlänningslagen fogades två nya grunder för tagande i förvar som syftar till att säkerställa den allmänna ordningen och säkerheten. Myndigheterna gavs bättre möjligheter att agera exempelvis i situationer där man vet att det som asylsökande till Finland anländer personer som är farliga för samhället eller andra människor, men som inte nödvändigtvis i snäv bemärkelse uppfyller kriterierna för äventyrande av den nationella säkerheten.

De ändringar i gränsbevakningslagen som trädde i kraft den 5 juli 2024 (429/2024) utvidgade Gränsbevakningsväsendets rätt att bedriva teknisk övervakning. Teknisk övervakning kan numera bland annat bedrivas för upprätthållande av gränssäkerheten på ett mer allmänt plan. En ny befogenhet avseende radioteknisk övervakning, med stöd av vilken Gränsbevakningsväsendet har rätt att observera, identifiera, lokalisera, specificera och följa radiofrekventa elektromagnetiska vågor och radioutrustning med hjälp av egenskaperna hos de elektromagnetiska vågorna fogades också till gränsbevakningslagen. Ändringarna gör det möjligt att skapa en bättre lägesbild och göra en bättre prognostisering än för närvarande i Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet och även i större utsträckning vid beslutsfattande som gäller gränssäkerheten.

Liksom konstateras i proposition RP 53/2024 rd förbättrar de ovan angivna lagändringarna samt de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i den propositionen för sin del hanteringen av massinvandring, men de möjliggör inte bekämpande av påtryckningar från en främmande stat i form av utnyttjande av inresande. De ovannämnda lagändringarna inverkar således inte på bedömningen av nödvändigheten av lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Även enligt grundlagsutskottet motsvarar de grundläggande lösningarna i den föreslagna regleringsmodellen syftet med regleringen på ett sätt som vore svårt att uppnå med de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i proposition RP 53/2024 rd (GrUU 26/2024 rd).

2.7 EU-lagstiftningen

2.7.1 EU:s krisförordning

Den EU-lagstiftning som är av betydelse på lagens tillämpningsområde (grundfördragen, kodexen om Schengengränserna ((EU) 2016/399) och förfarandedirektivet (2012/32/EU)) har beskrivits i regeringens proposition RP 53/2024 rd. I den propositionen beskrevs också det centrala innehållet i EU:s migrations- och asylpakt, vilken då var under beredning. Pakten trädde i kraft den 11 juni 2024, och de rättsakter som ingår i den kommer i huvudsak att börja tillämpas inom två år från ikraftträdandet. Det nationella genomförandet av lagstiftningspaketet pågår som bäst vid inrikesministeriet (SM032:00/2024).

Till migrations- och asylpakten hör EU:s s.k. krisförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147). Krisförordningen ger medlemsstaterna möjlighet att till exempel avvika från vissa förfaranderegler i EU:s

asyltagstiftning vid vissa inreserelaterade störningssituationer, såsom massankomst eller instrumentalisering av inresande. Med instrumentalisering av inresa avses i krisförordningen en situation där ett tredjeland eller en fientlig icke-statlig aktör uppmuntrar eller underlättar tredjelandsmedborgares och statslösa personers förflyttning till unionens yttre gränser eller till en medlemsstat, när syftet är att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra en medlemsstats väsentliga funktioner, inbegripet upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.

Medlemsstaterna kan bland annat begära att tiden för registrering av ansökningar, varaktigheten av gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande förlängs samt att tillämpningsområdet för gränsförfarandet utvidgas. I situationer med instrumentalisering av inresa kan tiden för registrering av ansökningar förlängas till och med till fyra veckor från normalt fem dagar. Både gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande kan förlängas med sex veckor från normalt 12 veckor och vid gränsförfarandet kan ansökningarna från alla sökande som är föremål för instrumentalisering prövas. I situationer med instrumentalisering är det enligt krisförordningen inte möjligt att avvika från bestämmelserna om asylförfarandet på något annat sätt.

Enligt krisförordningen kan en medlemsstat också begära solidaritetsåtgärder för att underlätta situationen. Slutligen fattar rådet ett beslut utifrån förslag från kommissionen. Åtgärder som kan vidtas är omplaceringar av asylsökande eller, enligt separat överenskommelse, av personer som får internationellt skydd, ekonomiskt stöd, så kallade responsibility offsets (en medlemsstat tar ansvar för behandlingen av en ansökan och överför inte sökanden till den ansvariga staten), så kallade andra stödåtgärder som den gynnade medlemsstaten behöver (till exempel expert- eller materialstöd) samarbete med tredjeländer för att bemöta situationen eller andra åtgärder som behövs för att bemöta situationen. Åtgärderna motsvarar i stor utsträckning de åtgärder enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget som föreslogs 2021 till förmån för Polen, Lettland och Litauen för att bemöta den akuta situation som orsakats av Belarus agerande.

De ovan beskrivna åtgärderna i EU:s krisförordning underlättar hanteringen av instrumentaliserad inresa, men de kan inte användas för att avvärja eller förebygga en situation där en främmande stat instrumentaliseras inresande i syfte att undergräva den nationella säkerheten eller suveräniteten i en annan stat.

2.7.2 Kodexen om Schengengränserna

Enligt den nya 4 punkten i artikel 5 i kodexen om Schengengränserna, vilken trädde i kraft i juli 2024, får medlemsstaterna i synnerhet i situationer som gäller instrumentalisering av inresande enligt EU:s krisförordning tillfälligt stänga, eller begränsa öppethållandetiderna för, specifika gränsövergångsställen som anmälts till kommissionen, om omständigheterna så kräver. Åtgärderna ska genomföras på ett proportionerligt sätt som tar hänsyn till rättigheterna för bland annat tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd. Åtgärderna motsvarar bestämmelserna i 16 § i den gällande gränsbevakningslagen. Genom åtgärder enligt gränsbevakningslagen kan hanteringen av instrumentaliserad inresa vid gränsövergångsställena förbättras, men dessa åtgärder erbjuder inga lösningar i en situation där påtryckningarna från en främmande stat ökar eller instrumentaliseringen av inresande sprider sig över terränggränsen och till stängda gränsövergångsställen.

2.7.3 Meddelande från kommissionen om instrumentaliserad inresa

Sedan lagens ikraftträdande har ingen ny lagstiftning som skulle vara relevant för bedömningen av ärendet trätt i kraft i EU. På EU-nivå har det dock konstaterats att medlemsstaterna

fortfarande har ett berättigat behov av att kunna reagera på påtryckningar och instrumentaliserad inresa från främmande stater.

Kommissionen antog den 11 december 2024 ett meddelande om motverkande av hybridhot från användning av migration som vapen och om förstärkning av säkerheten vid EU:s yttre gränser (COM (2024) 570 final). I meddelandet behandlas utmaningar vid EU:s yttre landgränser mot Ryssland och Belarus och hotet mot unionens säkerhet, EU:s politiska åtgärder och tillämpliga bestämmelser.

För att garantera unionens säkerhet och medlemsstaternas territoriella integritet anser kommissionen att det är nödvändigt att de medlemsstater som gränsar till Ryssland och Belarus har förmåga att agera beslutsamt och konsekvent för att effektivt kontrollera unionens yttre gränser. Medlemsstaterna har ansvaret för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten inom sina nationella territorier. De är också skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivt kontrollera och förvalta de yttre gränserna och därigenom säkerställa en hög säkerhetsnivå inom unionen i enlighet med EU-rätten. Den internationella rätten och EU-rätten gör det enligt kommissionen möjligt för medlemsstaterna att agera beslutsamt där detta behövs för att upprätthålla säkerheten och den allmänna ordningen, samtidigt som de av åtgärderna berörda personernas rättigheter respekteras.

I meddelandet konstateras det att EU:s krisförordning erbjuder vissa handlingsmodeller för att hantera sådana situationer med instrumentalisering som det föreskrivs om i den förordningen. Jämfört med vissa av dessa situationer kan man enligt meddelandet svara på exceptionella situationer genom att komplettera krisförordningens metoder med andra instrument. Sådana situationer är i synnerhet sådana där migration används som vapen. Kommissionen hänvisar i detta avseende till Rysslands och Belarus agerande.

Kommissionen anser att medlemsstaterna, mot bakgrund av hybridhot från fientliga stater som äventyrar medlemsstaternas säkerhet och territoriella integritet samt upprätthållandet av lag och ordning, får vidta exceptionella åtgärder för att försvara sig mot yttre hot. I sitt meddelande hänvisar kommissionen till artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget. Enligt artikel 4.2 i EU-fördraget ska unionen respektera väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar. Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska avdelning V inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Artikel 72 har i princip ansetts möjliggöra undantag från EU:s sekundärrätt i syfte att skydda den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Innehållet i de nämnda artiklarna i grundavtalen beskrivs närmare i regeringens proposition RP 53/2024 rd.

Med tanke på den allvarliga och varaktiga karaktären hos hotet mot unionens säkerhet och medlemsländernas territoriella integritet, får medlemsländerna enligt kommissionen undantagsvis och på stränga villkor åberopa fördragsbestämmelser och gå utöver vad som föreskrivs i EU:s sekundärrätt, under domstolens kontroll. De åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att upprätthålla den nationella säkerheten i enlighet med fördragen måste vara förenliga med unionsrättens begränsningar och villkor. Kommissionen hänvisar till kodexen om Schengengränserna, som förpliktar medlemsstaterna att skydda EU:s yttre gränser. Medlemsstaterna har en principiell rätt att övervaka utländska medborgares inresa, vistelse och utresa. Samtidigt som medlemsstaterna förvaltar EU:s yttre gränser är de skyldiga att respektera grundläggande rättigheter och principen om non-refoulement. Alla åtgärder måste vara proportionerliga och lämpliga för att hantera det hot som orsakas av Ryssland och Belarus samt vara begränsade till vad som är absolut nödvändigt. När medlemsstaterna vidtar åtgärder för att

skydda den nationella säkerheten ska de beskriva varför de valda åtgärderna är nödvändiga. Åtgärder som kan leda till en begränsning av vissa grundläggande rättigheter ska även vara av tillfällig natur.

Kommissionen anser det stå klart att medlemsstaterna vid EU:s yttre gräns mot Ryssland och Belarus utsätts för hybridattacker av fientliga stater som har för avsikt att destabilisera regionen genom ett anfallskrig mot Ukraina, samtidigt som man använder migration som vapen för att undergräva unionens säkerhet. Kommissionen konstaterar att medlemsstaterna måste kunna göra vad som krävs för att försvara sig mot hybridattacker som utförs av Ryssland och Belarus och skydda sin nationella säkerhet, allmänna ordning och suveränitet. Medlemsstaterna kan behöva anta åtgärder som skulle kunna medföra allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheterna, såsom rätten till asyl och därmed sammanhängande garantier.

Kommissionen konstaterar att EU:s säkerhetsmiljö har förändrats dramatiskt jämfört med den tidpunkt då berörda folkrättsliga instrument antogs, och detta kan behöva beaktas vid tillämpningen av dem. Dessutom fäster kommissionen uppmärksamhet vid att Europeiska människorättsdomstolen också har erkänt att vissa exceptionella situationer påverkar tolkningen av rättigheterna enligt Europakonventionen.

Meddelandet är inte juridiskt bindande, men det kan anses ge uttryck för kommissionens syn på de EU-rättsliga ramvillkoren. Statsrådet anser att de åtgärder som möjliggörs av den gällande lagen, vars giltighetstid föreslås bli förlängd i denna proposition, uppfyller kraven på nödvändighet, proportionalitet och temporär karaktär enligt meddelandets principer. I enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 2.5.1 kan de åtgärder som föreskrivs i lagen vidtas endast om de är nödvändiga och som en sista utväg. Tillämpningen av lagen förutsätter ett separat beslut av statsrådet och dessförinnan att statsrådet och republikens president delar uppfattningen att den förhandenvarande situationen uppfyller de strikta kriterier som avses i lagen. Enligt lagen får mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte begränsas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt för att förhindra att Finlands suveränitet eller nationella säkerhet allvarligt äventyras. Detta framhäver vikten av bedömningen av åtgärdernas proportionalitet i varje situation där lagen eventuellt tillämpas. Enligt lagen kan ett beslut fattas för högst en månad åt gången, så endast temporära åtgärder är möjliga.

2.7.4 EU-domstolens rättspraxis

EU-domstolens rättspraxis beskrivs i regeringens proposition RP 53/2024 rd. Efter lagens ikraftträdande har det inte tillkommit någon ny rättspraxis som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. Enligt regeringens uppgifter är inte heller några nya fall där det är fråga om instrumentaliserad inresa anhängiga vid en domstol. EU-domstolen har således inte haft att avgöra något sådant fall som skulle överensstämma med situationen med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns.

2.8 Internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna

I regeringens proposition RP 53/2024 rd beskrivs de internationella människorättsförpliktelser som är centrala med tanke på lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. I propositionen behandlas särskilt förbudet mot tillbakasändning, förbudet mot kollektiv utvisning, rättsmedlen vid sökande av asyl, förbudet mot missbruk av rättigheter, rätten till frihet och säkerhet samt förbudet mot diskriminering samt likabehandling och jämställdhet mellan könen. Fördrag som är centrala med tanke på de nämnda människorättsförpliktelserna är Europeiska människorättskonventionen (FördrS 18 och 19/1990), konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77 och 78/1968), den

internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976, nedan MP-konventionen) samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989, nedan konventionen mot tortyr).

Även den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnande (FördrS 20 och 21/2023), konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991), konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016), konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 67 och 68/1986), Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 52 och 53/2015) och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 43 och 44/2012) är av betydelse för tillämpningen av lagen.

I den nämnda regeringspropositionen beskrivs också Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis, som är central med tanke på lagen. Sedan lagen trädde i kraft har Europeiska människorättsdomstolen meddelat två avgöranden i fråga om Grekland, vilka gällde återsändande av asylsökande till Turkiet utan behandling av asylansökan (G.R.J. mot Grekland, 15067/21; 3.12.2024 och A.R.E. mot Grekland, 15783/21; 7.1.2025). I det förstnämnda fallet (G.R.J. mot Grekland) avvisade domstolen besvären på grund av bristande bevisning. I det senare fallet (A.R.E. mot Grekland) ansåg domstolen att det vid den tidpunkt då händelserna inträffade fanns en systematisk praxis bland Greklands myndigheter att utöva påtryckningar mot tredjelandsmedborgare för att få dem att återvända till Turkiet från Grekland. Domstolen konstaterade att Grekland hade brutit mot artikel 3 (förbud mot tortyr), artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel) och artikel 5 (rätt till frihet och säkerhet) i Europeiska människorättskonventionen. I dessa fall var det dock inte fråga om instrumentaliserad inresa.

Europeiska människorättsdomstolen 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 Europeiska människorättsdomstolens stora kammare för behandling. Europeiska människorättsdomstolen beviljade Finland rätt att göra intervention i klagomålen i fråga. Finland lämnade skrivelsen om sin intervention till Europeiska människorättsdomstolen den 30 september 2024. Dessutom beviljade Europeiska människorättsdomstolen Finland yttranderätt i stora kammarens huvudförhandlingar, vilka hölls den 12 februari 2025. I sina interventioner betonade Finland att den förändrade säkerhetspolitiska miljön i Europa och att särdragen hos instrumentaliserad inresa bör beaktas som ett medel för hybridpåverkan vid tolkningen av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna i situationer med instrumentaliserad inresa. Finland ansåg det vara viktigt att instrumentaliserad inresa erkänns i Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis och att också staternas suveränitet och nationella säkerhet beaktas på behörigt sätt vid tillämpningen av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det efter lagens ikraftträdande inte har tillkommit någon ny rättspraxis som skulle vara av betydelse vid bedömningen av ärendet. Europeiska människorättsdomstolen har således inte hittills avgjort något sådant fall som skulle överensstämma med situationen med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns.

3 Målsättningar

Målet med propositionen är att effektivt bekämpa sådana påtryckningar riktade mot Finland som sker i form av instrumentalisering av inresa och att stärka gränssäkerheten. Avsikten är att

förbereda inför de allvarligaste situationerna med instrumentalisering av inresa och att säkerställa myndigheternas möjligheter att agera också då.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det 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.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Det att lagen är i kraft kan anses ha en förebyggande effekt på instrumentaliseringen av inresa, vilket för sin del förbättrar myndigheternas verksamhetsförutsättningar i det nuvarande säkerhetsläget. Tillämpningen av lagen vid behov i en gränssituation som snabbt försvåras förbättrar i betydande grad Gränsbevakningsväsendets förmåga att hantera situationen och gör det svårare att utöva påtryckning mot Finland. Tillämpningen av lagen medför ett betydande mervärde också för hanteringen av situationen vid terränggränsen samt för situationer där de inresande använder våld eller drar nytta av sitt stora antal. Syftet med lagen är också att trygga myndigheternas tillräcklighet i exceptionella och allvarliga situationer.

Liksom beskrivs i avsnitt 2 har Gränsbevakningsväsendet förberett sig på att tillämpa lagen genom att utarbeta omfattande anvisningar och genom att utbilda sin personal. En förlängning av lagens giltighetstid förutsätter att Gränsbevakningsväsendets personals kompetens upprätthålls och att de praktiska anvisningarna hålls uppdaterade. I anvisningarna beaktas också det stöd som andra myndigheter ger Gränsbevakningsväsendet vid eventuell tillämpning av lagen.

4.2.2 Konsekvenser för säkerheten

Liksom ovan konstateras kan det att lagen är i kraft anses ha en förebyggande effekt på instrumentaliseringen av inresa. Lagen förbättrar för sin del Finlands förmåga att trygga sin nationella säkerhet och suveränitet i en situation där andra tillgängliga medel inte är effektiva. Genom att hindra de instrumentaliserade inresandena från att resa in i landet och genom att avlägsna dem ur landet kan man avvärja främmande staters påverkan samt allvarliga hot mot den nationella säkerheten och Finlands suveränitet.

4.2.3 Ekonomiska konsekvenser

Gränsbevakningsväsendet har efter lagens ikraftträdande i slutet av 2024 gett sin personal den tilläggsutbildning som eventuell tillämpning av lagen förutsätter samt skaffat infrastruktur och verktyg för att stödja de förfaranden vid gränsövergångsställena som avses i lagen. Det föreslås att ovannämnda extra kostnader för kompetenshantering och anskaffningar ersätts till beloppet av de faktiska kostnaderna i tilläggsbudgeten för 2025. Förlängningen av lagens giltighetstid har ringa ekonomiska konsekvenser som beror på de extra kostnader som orsakas av den infrastruktur som tillfälligt upprätthålls vid gränsövergångsställena inför en eventuell tillämpning av lagen. De extra kostnaderna uppgår till cirka 60 000 euro i månaden och består av hyreskostnader för byggarbetsplatscontainrar och anordningar som styr kundflödet samt av elektrifiering och den utrustning som de tillfälliga arrangemangen kräver. Upprätthållandet av

kompetensen hos Gränsbevakningsväsendets personal för tillämpningen av lagen genomförs i fortsättningen inom ramen för de anslag som anvisats Gränsbevakningsväsendet.

De kostnader som kan uppstå vid eventuell tillämpning av lagen beskrivs närmare i regeringens proposition RP 53/2024 rd. Kostnaderna för de olika myndigheterna uppstår på grund av den extra personal som situationen kräver, ersättningar för personalens tjänsteresor och arbetstid, kostnader för tolkning, transport och lokaler samt materialanskaffningar. Beloppet av tilläggskostnaderna kan inte uppskattas exakt på förhand, utan det beror på situationens allvar, tidpunkt och varaktighet. För de extra kostnader som situationen medför föreslås det att man anhåller om medel genom tilläggsbudgetarna till beloppet av de faktiska kostnaderna. De mekanismer för extern finansiering som eventuellt kan användas för de extra kostnaderna (t.ex. nödhjälpsfinansiering från EU:s finansieringsinstrument BMVI) ska utnyttjas fullt ut, i syfte att minimera de extra kostnader som orsakas av finska staten.

4.2.4 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

I regeringens proposition RP 53/2024 rd behandlas lagens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna särskilt med tanke på förbudet mot tillbakasändning, förbudet mot kollektiva utvisningar, rättsmedel, rätten till liv samt personlig frihet, integritet och trygghet, utsatta personer, förbudet mot diskriminering samt jämlikhet och jämställdhet mellan könen, rörelsefrihet, rätten till arbete och näringsfrihet. Utgångspunkterna för lagen har inte förändrats, och därmed gäller fortfarande samma konsekvensbedömningar, från bedömningen av dess centrala konsekvenser till konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De ändringar som gjordes i lagen i samband med riksdagsbehandlingen måste dock beaktas.

Vid riksdagsbehandlingen fogades till lagen bestämmelser om de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av grunderna för undantag samt om möjligheten att kräva ny prövning av avlägsnande ur landet. Genom tilläggen förbättrades identifieringen av särskilt utsatta personer och beaktandet av deras rättigheter. Syftet med bedömningen av grunderna för undantag är att bland de instrumentaliserade inresandena identifiera de personer som genuint är i omedelbart behov av internationellt skydd. Bestämmelserna är av betydelse särskilt med tanke på förbudet mot tillbakasändning. Utgångspunkten för en ny prövning är att granska den första bedömningens innehållsmässiga riktighet utifrån de omständigheter som lades fram vid tidpunkten för bedömningen samt huruvida bedömningen har gjorts i enlighet med förutsättningarna i lagstiftningen. En person kan i sin begäran om ny prövning lägga fram en utredning till stöd för sin begäran. Syftet med ändringarna var att förbättra rättsskyddet för både gränsbevakningsmän och inresande. Genom ändringarna strävade man också efter att minska motstridigheterna mellan den föreslagna regleringen och människorättsförpliktelseerna enligt internationella avtal.

Lagens konsekvenser för asylsökande konkretiseras på praktisk nivå i en situation där det beslutas att lagen ska tillämpas som en sista utväg för att bekämpa instrumentaliserad inresa. Lagens existens utgör således inget direkt hinder för någons rätt att söka internationellt skydd i Finland.

4.2.5 Övriga konsekvenser

I regeringens proposition RP 53/2024 rd behandlas lagens EU-rättsliga och folkrättsliga konsekvenser. I det snabbt föränderliga internationella läget måste man med tanke på Finlands säkerhet förutom kortvariga lösningar som är nödvändiga också överväga deras långvariga konsekvenser ur en folkrättslig synvinkel.

Riksdagen förutsatte i samband med att lagen antogs (RSv 68/2024 rd) att statsrådet aktivt följer utvecklingen av EU-lagstiftningen och dess tolkningspraxis samt agerar aktivt i förhållande till Europeiska unionens kommission och andra medlemsstater för att Finland i framtiden ska få tillgång till EU-lagstiftningens alla stöd- och undantagsåtgärder som lämpar sig för bekämpning och hantering av instrumentaliserad inresa.

Statsrådet och Gränsbevakningsväsendet har sedan lagens ikraftträdande fört en dialog med bland annat Europeiska kommissionen, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, UNHCR och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter. Under diskussionerna har det getts information om på vilka grunder lagen har bedömts vara nödvändig i Finland och om bedömningen av Finlands internationella människorättsförpliktelser i samband med att lagen stiftades. Vid mötena har man också gett information om förutsättningarna för tillämpning av lagen och om lagens övriga innehåll. Dessutom har Gränsbevakningsväsendet informerat bl.a. om förberedelserna inför tillämpningen av lagen, hur man vid eventuell tillämpning av lagen har planerat att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska beaktas samt hur Gränsbevakningsväsendets personal har utbildats och om de övningar som utförts tillsammans med andra myndigheter inför tillämpningen av lagen. Finland har erbjudits möjlighet till fortsatta diskussioner med organisationerna, stöd till utbildning och annat nödvändigt samarbete. Vid diskussionerna har man dryftat synpunkter på alternativa sätt att bekämpa instrumentaliserad inresa. Man har dock inte identifierat några metoder som kunde vara effektiva för att bekämpa instrumentaliserad inresa men som inte bedömdes som en alternativ metod i regeringens proposition RP 53/2024 rd.

Regeringen har kännedom om att klagomål i fråga om lagen har anförts hos kommissionen. I EU pågår dock inget överträdelseförfarande mot Finland i fråga om lagen.

4.2.6 Konsekvenser för landskapet Åland

Enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om avvikelse från grundlag samt i fråga om utlänningslagstiftning enligt 26 punkten i den paragrafen. Lagen om temporära åtgärder för bekämpning av instrumentaliserad inresa kan inte heller betraktas som en i 28 § i självstyrelselagen avsedd lag som har särskild betydelse för landskapet och om vilken utlåtande ska inhämtas av landskapet innan den stiftas.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Lagens giltighetstid förlängs inte

Enligt beslutet om tillsättande av lagstiftningsprojektet hade projektet till uppgift att bereda en regeringsproposition om förlängning av giltighetstiden för lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Innan projektet tillsattes bedömde man ett alternativ där lagens giltighetstid inte förlängs på förhand, utan endast om en omedelbar och allvarlig förändring i säkerhetsläget kräver det. Detta skulle innebära att man när detta inträffar måste stifta hela lagen på nytt. Lagberedning kräver i alla situationer att man har tillräckligt med tid. Det är inte möjligt att genom ny lagstiftning snabbt reagera på direkta säkerhetshot, utan den lagstiftning som behövs måste redan vara klar på förhand. Den gällande lagen gör det möjligt för statsledningen och Gränsbevakningsväsendet att vidta omedelbara och effektiva åtgärder i situationer där en annan stat utövar påtryckningar mot Finland genom att utnyttja inresande.

Liksom konstateras i avsnittet om nuläget finns det tills vidare inga andra effektiva metoder för att ingripa i sådan påverkan.

Ett av lagens syften är också att förebygga utnyttjande av människor och påtryckningar mot Finland genom instrumentalisering av inresa. Det kan bedömas att lagen tillsammans med sådana beslut som avses i 16 § i gränsbevakningslagen har fungerat i enlighet med denna målsättning. Tröskeln för tillämpning av lagen är hög och lagen är avsedd som en sista utväg för att hantera situationen. Som slutsats kan det således konstateras att det är nödvändigt att förlänga lagens giltighetstid utan avbrott. En oavbruten förlängning av lagens giltighetstid bidrar till att upprätthålla det stabila gränssäkerhetsläge som uppnåts genom de nuvarande åtgärderna och till att förebygga arrangemang där människor återigen samlas i närheten av Finlands gräns under ofördelaktiga förhållanden.

5.1.2 Varaktigheten av förlängningen av lagens giltighetstid

Lagen trädde i kraft den 22 juli 2024 och gäller för närvarande i ett år från ikraftträdandet. Liksom beskrivs i avsnitt 9.3 har lagens tidsbundenhet ansetts vara en förutsättning för att lagen ska kunna stiftas som ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som avses i 73 § i grundlagen. I den regeringsproposition RP 53/2024 rd som ledde till att lagen stiftades ansågs det ändamålsenligt med en giltighetstid på ett år. Det som talade för att begränsa giltighetstiden till ett år var grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis och behovet av att följa eventuella ändringar i den rättsliga referensramen.

Under beredningen av denna proposition övervägde man att förlänga lagens giltighetstid med ytterligare ett år. Vid bedömningen ansågs det att de ovannämnda konstitutionella grunderna i den ursprungliga propositionen understödde den nya giltighetstiden på ett år. Det är också möjligt att Europeiska människorättsdomstolen under denna ettårsperiod meddelar avgöranden som är av betydelse vid bedömningen av ärendet. Liksom konstateras i avsnitt 2.1 och 2.3 förväntas dock inga betydande förändringar i den säkerhetspolitiska omgivningen eller i gränssäkerhetsläget i Finland inom den närmaste framtiden, utan de förväntas förbli allvarliga och svårförutsägbara under en lång tid framöver. Olika former av hybridpåverkan har förekommit kontinuerligt, och det finns fortfarande en hög risk för att osaklig påverkan genom instrumentalisering av inresande aktiveras på nytt. En giltighetstid för lagstiftningen på bara ett år kan således anses vara rätt kortvarig ur en beredskapssynvinkel. Grundlagsutskottet har inte uttryckligen tagit ställning till vilken giltighetstid som är godtagbar för den aktuella temporära lagstiftningen (se närmare avsnitt 9.2). Det ansågs således finnas motiverade grunder för en längre giltighetstid än ett år.

Som ett alternativ övervägdes också en förlängning av lagens giltighetstid med två år. Till denna del beaktade man dock i bedömningen att säkerhetsmiljön och i synnerhet den rättsliga referensramen kan komma att förändras inom denna tvåårsperiod. Europeiska människorättsdomstolen behandlar sådana fall vars avgöranden kan ha betydelse för lagens innehåll eller tillämpning. Under beredningen konstaterades det också att det inte är nödvändigt att förlänga lagens giltighetstid med hela år, utan för en ändamålsenlig period. I propositionen har det därför på de grunder som beskrivs i specialmotiveringen och i avsnitt 9.3 ansetts motiverat att föreslå att giltighetstiden förlängs till den 31 december 2026, dvs. med cirka ett och ett halvt år.

5.1.3 Innehållsmässiga ändringar i lagen eller i annan lagstiftning

Enligt beslutet om tillsättande av lagstiftningsprojektet hade projektet till uppgift att bereda en proposition endast om förlängning av lagens giltighetstid. Under beredningen har man dock

också bedömt huruvida det är nödvändigt att göra innehållsmässiga ändringar i lagen eller i annan lagstiftning som har nära samband med den.

I avsnitt 2.3 beskrivs närmare de omständigheter som kommit fram efter lagens ikraftträdande. Eftersom lagen tills vidare inte har tillämpats har man dock ingen praktisk erfarenhet av hur väl den fungerar. Därför kan detta inte anses vara en ändamålsenlig tidpunkt att göra eventuella innehållsmässiga ändringar i lagen. Det har inte framkommit några behov av preciseringar som skulle vara nödvändiga med tanke på lagens tillämpning eller funktion. Liksom konstateras ovan i avsnitt 2 har det efter lagens ikraftträdande inte heller tillkommit sådan ny lagstiftning eller rättspraxis som är av betydelse vid bedömningen av ärendet. De omständigheter som anges i avsnitt 2.3 har beaktats i Gränsbevakningsväsendets anvisningar och utbildning om tillämpningen av lagen.

Liksom beskrivs i avsnitt 4.2.2 gjordes vissa ändringar i lagen under riksdagsbehandlingen. Genom ändringarna förbättrades i synnerhet rättsskyddet för dem som söker internationellt skydd. Syftet med bestämmelserna var att i synnerhet att trygga förbudet mot tillbakasändning. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 29/2024 rd att förvaltningsutskottets kompletteringar av rättsskyddet uppfyllde de krav som framförts i utskottets tidigare utlåtande GrUU 26/2024 rd. Eftersom lagen tills vidare inte har tillämpats finns det ingen anledning att bedöma saken på något annat sätt, utan bestämmelserna kan anses vara tillräckliga till denna del.

När lagens giltighetstid förlängs framhävs den parlamentariska tillsynen över statsrådets beslutsfattande verksamhet. Med stöd av 93–95 och 58 § i grundlagen fattar riksdagen också de centrala besluten om Finlands internationella relationer. 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 om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd. Utskotten kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Förvaltningsutskottet kan också utifrån utredningen utarbeta ett betänkande för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det. Bestämmelserna kompletterar riksdagens rätt att få information enligt 47 och 97 § i grundlagen, och den betraktas som tillräcklig också i en situation där lagens giltighetstid förlängs. Bestämmelserna fogades till lagen i samband med riksdagsbehandlingen.

Liksom konstateras i regeringens proposition RP 53/2024 rd och i förvaltningsutskottets betänkande FvUB 15/2024 rd, är det i beslutsfattandet inte fråga om att överföra lagstiftningsbehörigheten till statsrådet exempelvis på ett sätt som motsvarar 23 § i grundlagen, och därför ska riksdagen inte ha rätt att sköta efterhandsgranskningen av beslutet. Det bör också beaktas att lagen inte är direkt tillämplig, utan åtgärderna enligt lagen förutsätter att statsrådet och republikens president delar uppfattningen att den förhandenvarande situationen uppfyller de strikta kriterier som avses 3 § 1 mom. När ett beslut om en eventuell tillämpning av lagen fattas ska en central del av bedömningen vara huruvida åtgärderna är en sista utväg, dvs. att ingen annan metod är tillräcklig i situationen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I regeringens proposition RP 53/2024 rd beskrivs Estlands, Lettlands och Litauens lagstiftning i vilken det föreskrivs om befogenheter i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten och bekämpandet av instrumentaliserad inresa. Inrikesministeriet har också i samband med riksdagsbehandlingen av den propositionen lämnat kompletterande utredningar om Estlands lagstiftning till grundlagsutskottet [den 6 juni 2024](#) och [den 12 juni 2024](#) (på finska).

Efter lagens ikraftträdande har Litauen godkänt ändringar i lagen om statens gränser och skyddet av dem (*alstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas*). Lagen ändrades den 12 november 2024 så att den svarar mot hoten i den nuvarande omgivningen genom bl.a. komplettering av gränsmyndighetens befogenheter att använda tvångsmedel och maktmedel, inklusive skjutvapen. Litauen har också den 8 januari 2025 ändrat regeringens resolution av den 23 november 2016 om särskilda åtgärder och förfarandet för införande av dem (nr 1162). Genom ändringen beaktades bland annat användningen av fjärrstyrda anordningar på land, i vatten och i luften, användningen av specialammunition samt grunderna för användning av brukshundar i samband med särskilda åtgärder.

Polen har på grund av läget vid gränsen mot Belarus och den omfattande instrumentaliserade inresa som Polen i flera år varit föremål för genom inrikes- och förvaltningsministeriets föreskrift fr.o.m. den 15 mars 2020 tills vidare stoppat gränsövergångstrafiken vid gränsövergångsställena mot Ryssland och Belarus och fr.o.m. den 1 juni 2023 godstrafiken tills vidare vid gränsövergångsställena mot Ryssland och Belarus. Beslutet grundar sig på lagen om skydd av riksgränsen (*ustawa o ochronie granicy państwowej*). Ministeriet har också den 6 december 2024 utfärdat en förordning som tillfälligt förbjuder trafik på vissa områden i närheten av gränsen mellan Polen och Belarus. Restriktionsområdena omfattar i regel inte städer eller turistmål. Syftet med trafikförbudet är att trygga myndighetsverksamheten i området och minska riskerna för utomstående. Syftet är också att förebygga människosmuggling.

I det polska parlamentets underhus behandlas för närvarande ett förslag till ändring av lagen om beviljande av skydd för utlänningar inom Republiken Polens territorium (*ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*). Det föreslås att det till lagen fogas en egen helhet om instrumentalisering av olaglig inresa när en statlig aktör ligger bakom fenomenet. I fall av olaglig inresa i anslutning till instrumentalisering kan mottagandet av ansökningar om internationellt skydd enligt förslaget temporärt begränsas för högst 60 dygn åt gången på ett särskilt fastställt gränssnitt, om andra medel för att undanröja det nationella hotet inte är tillräckliga. I lagen föreslås också bestämmelser om särskilt definierade undantag i fråga om utsatta människogrupper. Enligt lagförslaget ska en person som utnyttjar våld och som olagligt försöker ta sig in i landet dock avlägsnas ur landet och han eller hon ska inte ha rätt att söka asyl även om han eller hon hör till en utsatt grupp av människor. Efter behandlingen i parlamentet förutsätter lagen ännu att presidenten godkänner lagen. I Polen bereds också lagändringar som gäller visum och arbete för utlänningar.

6 Remissvar

Allmänt

Försvarsministeriet, centralkriminalpolisen, Polisstyrelsen, skyddspolisen, Befälsförbundet rf och Gränssäkerhetsunionen rf anser det motiverat att förlänga lagens giltighetstid med tanke på det rådande säkerhetsläget. Lagen anses vara viktig särskilt med tanke på beredskapen. Med hjälp av lagen kan man bekämpa en främmande stats påverkan samt allvarliga hot mot den nationella säkerheten och Finlands suveränitet i en situation där andra tillgängliga medel inte är tillräckliga. Enligt Polisstyrelsen kan enbart det faktum att lagen är i kraft anses ha en förebyggande effekt på instrumentaliserad inresa. Centralkriminalpolisen har i samband med det fenomen som pågått vid östgränsen sedan 2023 identifierat personer som eventuellt äventyrar den inre säkerheten, och därför är det viktigt att myndigheterna håller inresan under kontroll.

Utrikesministeriet lyfte fram synpunkter som hänför sig till det aktuella säkerhetsläget och bedömde propositionen med tanke på de internationella människorättsförpliktelserna. Utrikesministeriet betonade i enlighet med vad som konstateras i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen att instrumentaliseringen av inresa som en del av hybridpåverkan ska bemötas med nödvändiga politiska, operativa, juridiska, diplomatiska och ekonomiska medel. Ministeriet betonade att när en annan stat instrumentaliserar asylsökande för sina politiska syften är det viktigt att upprätthålla det skydd som människorättskonventionerna erbjuder och samtidigt sträva efter att finna metoder och tillvägagångssätt för att bekämpa den instrumentaliserande statens klandervärda verksamhet genom att delta i den rättsliga dialogen för att finna metoder för att bekämpa instrumentaliserad inresa. Tolkningen av konventionerna om mänskliga rättigheter utvecklas dock kontinuerligt genom tillämpningspraxis. Utrikesministeriet anser att den gällande lagen stärker Finlands nationella säkerhet. Lagen stärker också EU:s och Natos avskräckning, eftersom den höjer tröskeln för Ryssland att använda instrumentaliserad inresa för att uppnå sina mål.

Enligt justitiekanslern har säkerhetsläget i Finlands närmiljö allmänt taget snarare förvärrats än lättat. Under dessa allt svårare förhållanden måste Finland effektivt kunna upprätthålla sin nationella säkerhet och skydda de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som en helhet och på ett balanserat sätt. Trots att inga ändringar föreslås i lagens innehåll ska utgångspunkten för den rättsliga bedömningen vara att det är fråga om en ytterst exceptionell lag, vars nödvändighet och proportionalitet i ett konstitutionellt och EU-rättsligt hänseende ska motiveras mycket noggrant. Vad gäller bedömningen av lagens nödvändighet och proportionalitet är situationen i praktiken likadan som när lagen stiftades för första gången. Justitiekanslern ansåg att propositionsutkastets motivering, i synnerhet lägesbeskrivningen och hotbedömningen, behöver preciseras och kompletteras.

Riksdagens justitieombudsman konstaterade att han inte har några grunder att ifrågasätta behovet av att förlänga lagens giltighetstid. Det som man i en rättsstat kan göra i den rådande situationen är just att i lag föreskriva om proportionella befogenheter som enligt en förhandsbedömning kan anses nödvändiga för avvärjande av fara.

Barnombudsmannens byrå, diskrimineringsombudsmannen och organisationsvärlden förhåller sig kritiska till propositionen. Remissinstanserna hänvisade till sina utlåtanden år 2024 och framförde sin fortlöpande oro över lagens motstridiga förhållande till grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna, EU-rätten samt Finlands internationella människorättsförpliktelser. I utlåtandena framhävdes i synnerhet tryggheten av förbudet mot tillbakasändning och för de föreslagna befogenheternas konsekvenser för dem som organisationerna företräder (asylsökande i allmänhet och i synnerhet bland annat barn, personer med funktionsnedsättning, kvinnor och familjer). I utlåtandena ansågs det att identifieringen av utsatta och förföljda personer bör vara mer omfattande än vad som föreskrivs i lagen, liksom också utredningen av behovet av internationellt skydd. I utlåtandena fäste man vikt vid kompetenskraven hos de gränsbevakare som fattar sådana beslut som avses i lagen. Det framfördes också oro över en eventuell eskalering av situationen vid Finlands gränser, om lagen tillämpas. Remissinstanserna hänvisade dessutom till Europeiska människorättsdomstolens och EU-domstolens avgörandepraxis samt till de ställningstaganden om lagen som framförts av övervakarna av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Lagens giltighetstid

I flera utlåtanden ansågs det att motiveringen till att förlänga lagens giltighetstid med just ett och ett halvt år var otillräcklig. I utlåtandena lyfte man fram risken för att lagstiftningen, som

är avsedd att vara temporär, håller på att bli mer permanent. Justitiekanslern ansåg att kraven på lagens nödvändighet och att den ska vara en sista utväg också gäller i fråga om lagens giltighetstid. Nödvändigheten och proportionaliteten ska bedömas också i förhållande till den totala giltighetstiden för lagen. Även justitieministeriet betonade att en adekvat motivering till den föreslagna giltighetstiden är central, i synnerhet med tanke på lagstiftningsordningen och bedömningen av lagens nödvändighet. I flera utlåtanden framfördes också att Europeiska människorättsdomstolen lär meddela avgöranden som är av betydelse för ärendet innan utgången av 2025.

Justitieministeriet konstaterade att grundlagsutskottet under den tid som den nuvarande grundlagen varit i kraft inte verkar ha behandlat en situation där det föreslås att giltighetstiden för en temporär undantagslag förlängs. Ministeriet konstaterade att även om det i sig är fråga om en delvis ny slags bedömningskonstellation, ska tolkningen av grundlagen dock även i en ny situation baseras på gällande rätt och befintlig rättspraxis. I grundlagsutskottets tidigare utlåtandepraxis har giltighetstiden för en temporär undantagslag haft en grundad anledning. Vare sig i förarbetena till grundlagen eller i utskottets utlåtandepraxis har man dock inte tagit ställning till uttryckligen hur länge en temporär undantagslag kan vara i kraft.

Alternativa metoder

I flera utlåtanden ansågs det att de alternativa metoderna, EU:s nya krisförordning och kommissionens meddelande om instrumentaliserad inresa inte hade utretts och bedömts i tillräcklig utsträckning. Enligt justitiekanslern är bedömningen av alternativa handlingssätt och de slutsatser som dras av den bedömningen av konstitutionell betydelse med tanke på lagförslagets godtagbarhet också nu. Statsrådet ska kunna visa att det över huvud taget är nödvändigt att förlänga lagens giltighetstid. Justitiekanslern ansåg att propositionen bör innehålla en mer omfattande beskrivning av propositionens förhållande till EU-rätten. Nödvändighetskravet förutsätter att det i propositionen också ska bedömas varför de förfaranden som redan finns i EU-lagstiftningen och de nya förfarandena inte är tillräckliga. Bedömningen ska göras separat i förhållande till varje rättsligt instrument.

Riksdagens justitieombudsman konstaterade att gränsen mellan juridisk och politisk argumentation ofta är vag, i synnerhet i EU-rättsliga sammanhang. Kommissionens meddelanden anses höra till s.k. soft law-rättskällor. Vissa tidigare meddelanden från kommissionen har haft en betydande inverkan på EU-rätten, och även i de högsta laglighetsövervakarnas beslutspraxis har kommissionens meddelanden getts faktisk rättslig betydelse.

Andra synpunkter

Justitiekanslern ansåg att det finns skäl att i propositionen åtminstone i stora drag redogöra för innehållet i och slutresultatet av de diskussioner som statsrådet och Gränsbevakningsväsendet fört med olika organisationer med tanke på lagförslagets nödvändighet och proportionalitet. I lagen ska det i så stor utsträckning som möjligt säkerställas att internationella människorättsförpliktelser iakttas och eftersträvas att lagen inte innebär att individens grundläggande och mänskliga rättigheter kränks i en konkret situation. Utgångspunkten bör vara att lagen inte alls ska tillämpas. En del av de övriga remissinstanserna ägnade också uppmärksamhet åt att det i propositionen inte hade beskrivits hur man strävar efter att säkerställa att lagen inte behöver tillämpas. Justitiekanslern ansåg att det i propositionen också är motiverat att bedöma på vilka sätt statsrådet strävar efter att undvika att den fullständiga stängningen av gränsövergångsställena vid östgränsen de facto blir en permanent situation. Dessutom bör man

i propositionen granska i vilken utsträckning lagen i praktiken har inverkat på möjligheten att söka asyl eller alternativt internationellt skydd.

Enligt justitiekanslern finns det grunder för att tröskeln att tillämpa lagen ska vara till och med högre än när lagen ursprungligen utfärdades. Dessutom är det motiverat att på nytt bedöma det rättsskyddsförfarande som ingår i lagen och huruvida det i gällande form i en konkret situation tryggar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Också utrikesministeriet ägnade uppmärksamhet åt rättsskyddet i lagen. Enligt justitiekanslern finns det också skäl att genom lag trygga riksdagens tillgång till information och deltagande i beslutsfattandet vad gäller tillämpning av lagen. Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf ansåg det vara viktigt att tjänstemännens rättsskydd tryggas vid eventuell tillämpning av lagen.

Lagstiftningsordning

Justitieministeriet, justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman delade den uppfattning som framgår av propositionsutkastets bedömning att redan enbart en förlängning av lagens giltighetstid utvidgar undantaget från grundlagen och att grundlagsutskottets utlåtande om regeringspropositionen bör inhämtas. På basis av utlåtandena gjordes dock vissa kompletteringar i motiveringen till lagstiftningsordningen.

Beaktande av remissutlåtandena

Utifrån utlåtandena kompletterades den aktuella lägesbeskrivningen och hotbedömningen av instrumentaliserad inresa särskilt med tanke på verksamheten hos myndigheterna i den främmande staten och det hot som detta innebär för Finlands suveränitet och nationella säkerhet. Dessutom beskrivs tidigare händelser vid Finlands östra gräns närmare och den information som myndigheterna fått till den del informationen inte är sekretessbelagd. Statsrådet och riksdagen har separat tillgång till sekretessbelagd information som är av betydelse för ärendet.

Motiveringen till att förlänga lagens giltighetstid med uttryckligen ett och ett halvt år kompletterades. Dessutom bedömdes lagens totala giltighetstid närmare med hänsyn till dess nödvändighet och proportionalitet. Också den del av motiveringen som gäller lagens innehåll samt bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kompletterades. Utifrån utlåtandena föreslogs dock inga innehållsmässiga ändringar i lagen. Till propositionen fogades en närmare beskrivning av statsrådets och Gränsbevakningsväsendets dialoger med olika EU-aktörer och övervakare av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I motiveringen till lagstiftningsordningen gjordes de kompletteringar som justitieministeriet föreslog.

Propositionens förhållande till EU-rätten preciserades genom en mer djupgående beskrivning av kommissionens meddelande om instrumentaliserad inresa, EU:s krisförordning och annan EU-lagstiftning samt deras betydelse för ärendet. I fråga om andra alternativa metoder ansågs det att beskrivningarna i regeringens proposition RP 53/2024 rd fortfarande är aktuella. I fråga om domstolarnas avgörandep Praxis fogades till propositionen en redogörelse för de fall som för närvarande behandlas vid Europeiska människorättsdomstolen och Finlands intervention i dem.

7 Specialmotivering

7 §. Ikraftträdande. Det föreslås att paragrafen ändras så att giltighetstiden för den temporära lagen förlängs till den 31 december 2026. I och med ändringen förlängs lagens totala giltighetstid till cirka två och ett halvt år.

Grundlagsutskottet tog inte uttryckligen ställning till lagens giltighetstid i sina utlåtanden under riksdagsbehandlingen av lagen (GrUU 26/2024 rd och GrUU 29/2024 rd). Grundlagsutskottet har inte heller i sin tidigare utlåtandepraxis på ett allmänt plan tagit ställning till den tillåtna giltighetstiden för undantagslagar, utan bedömningen har gjorts från fall till fall.

Liksom beskrivs i avsnitt 2 förväntas det inte inom den närmaste framtiden ske några väsentliga förändringar i den säkerhetspolitiska miljön i en bättre riktning, utan den förväntas förbli allvarlig och svårförutsägbar under hela den föreslagna lagens giltighetstid. Olika former av hybridpåverkan har förekommit kontinuerligt, och det finns fortfarande en hög risk för att osaklig påverkan genom instrumentalisering av inresande aktiveras på nytt.

Lagen innehåller bestämmelser om befogenheter i en situation för vilken det enligt regeringens proposition RP 53/2024 rd och grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2024 rd inte finns någon annan effektiv lagstiftning. För att säkerställa Finlands suveränitet och den nationella säkerheten krävs det förutom taktisk och teknisk beredskap hos myndigheterna också lagstiftning som kan börja tillämpas snabbt och effektivt om hotbedömningen kräver det. Det förväntas inga snabba ändringar i EU-lagstiftningen om instrumentaliserad inresa. Den gällande EU-lagstiftningen erbjuder medel för att hantera instrumentaliserad inresa, men det är inte möjligt att med hjälp av den avvärja hot mot Finlands nationella säkerhet och suveränitet som orsakas av påtryckningar från en främmande stat.

Europeiska människorättsdomstolen behandlar liksom beskrivs i avsnitt 2.7 för närvarande sådana fall vars avgöranden kan ha betydelse för lagens innehåll eller tillämpning. I detta skede är det dock inte möjligt att närmare bedöma hur rättspraxisen kommer att utvecklas. Om Europeiska människorättsdomstolens kommande avgöranden ger anledning att ompröva den gällande lagen eller lagens innehåll, ska tillräckligt med tid reserveras för detta. Samtidigt bör det bedömas på vilka sätt man effektivt kan bemöta det allvarliga hot mot Finlands nationella säkerhet och suveränitet som instrumentaliserad inresa utgör. Liksom konstateras ovan har man tills vidare inte identifierat några alternativa lagstiftningsmetoder.

Den föreslagna giltighetstiden kan på de grunder som beskrivs ovan anses motiverad och nödvändig med hänsyn till det aktuella säkerhetsläget och den rättsliga referensramen samt utvecklingsprognoserna för dem. Lagens totala giltighetstid på två och ett halvt år kan anses vara skäligen beaktande av att syftet med lagen är att bereda sig på en långvarig allvarlig säkerhetssituation. Det bör dessutom beaktas att tillämpningen av lagen förutsätter ett separat beslut av statsrådet och dessförinnan att statsrådet och republikens president delar uppfattningen att den förhandenvarande situationen uppfyller de strikta kriterier som avses i lagen. Lagen är enligt i 3 § 1 mom. avsedd som en sista utväg för att bekämpa instrumentaliserad inresa. Om säkerhetsläget eller rättsläget förändras avsevärt under lagens giltighetstid, ska regeringen se över lagens giltighetstid och innehåll och vid behov lämna en proposition till riksdagen med förslag till ändring eller upphävande av lagen. Förlängningen av lagens giltighetstid behandlas också i avsnitt 5.1.2 och 9.3 i denna proposition.

Stängningen av gränsövergångsställena och koncentrationen av ansökan om internationellt skydd genom statsrådets beslut enligt 16 § i gränsbevakningslagen har tills vidare hållit situationen under kontroll i allmänhet och under myndigheternas kontroll, och lagen har inte

behövt tillämpas. Statsrådet bedömer regelbundet beslutets innehåll och omfattning samt huruvida giltighetstiden är nödvändig och proportionell i samarbete med inrikesministeriet, Gränsbevakningsväsendet och andra behöriga myndigheter utifrån hur situationen utvecklas.

Beslut enligt gränsbevakningslagen och den lag som föreslås i denna proposition är inte beroende av varandra och utesluter inte heller varandra. Ändamålsenliga åtgärder för att hantera situationen förutsätter bedömning från fall till fall och en helhetsprövning. Det centrala vid tillämpningen av båda lagarna är åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet för avvärjande av allvarliga hot mot Finland.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft senast den 21 juli 2025. Lagen måste träda i kraft innan den temporära lagens giltighetstid upphör.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

9.1 Allmänna utgångspunkter

I regeringens proposition RP 53/2024 rd bedömdes lagförslaget med tanke på 1, 6 och 7 §, 9 § 4 mom., 21, 22, 73 och 106 § i grundlagen. Vid bedömningen beaktades de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt till undantagslagar som institution. När det gäller förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna behandlades i samband med bedömningarna suveränitet, nationell säkerhet, barnens rättigheter och skyddet för familjelivet, rätten att söka asyl, rättsskydd, förbudet mot tillbakasändning, rätten till liv samt till personlig frihet och säkerhet, förbudet mot kollektiv utvisning samt likabehandling. Vad gäller undantagslagar som institution granskades principen om att undvika av undantagslagar, användningsområdet för undantagslagar under 2000-talet, förutsättningarna för ett begränsat undantag, propositionens förhållande till de centrala avgörandena i grundlagen, förekomsten av tvingande skäl och den tidsmässiga begränsningen av undantagslagens giltighet.

Lagförslaget granskades också i förhållande till Europeiska unionens lagstiftning (bl.a. kodexen om Schengengränserna och direktivet om asylförfaranden) och till människorättsförpliktelserna (artikel 2, 3, 5, 13 och 15 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artikel 33.1 i FN:s flyktingkonvention, artikel 4, 6 och 7 i MP-konventionen och artikel 3 i konventionen mot tortyr). Vid bedömningen ägnade man uppmärksamhet också åt tolkningspraxis.

Lagförslaget ändrades under riksdagsbehandlingen. Utgångspunkterna för de tidigare bedömningarna har dock inte förändrats väsentligt.

9.2 Grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden

Allmänt

Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande GrUU 26/2024 rd regeringens proposition RP 53/2024 rd med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Utskottet ansåg utifrån den utredning som det fått att de grundläggande lösningarna i den föreslagna regleringsmodellen motsvarar syftet med regleringen i den här miljön på ett sätt som

vore svårt att uppnå med de alternativa regleringsmodeller som beskrivs i propositionen. I ljuset av den utredning som inkommit ansåg utskottet att den föreslagna regleringen var nödvändig.

Grundlagsutskottet ansåg att propositionen grundade sig på ett konstitutionellt godtagbart och ytterst vägande syfte att bekämpa en främmande stats påverkan på Finland genom utnyttjande av inresande. Utskottet ansåg att detta gäller i synnerhet i fråga om bestämmelserna om exceptionella situationer i 6 § i lagförslaget. Grundlagsutskottet konstaterade att om rättsstatens suveränitet och den nationella säkerheten är i allvarlig fara, måste också en rättsstat ha rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja faran, även om de nödvändiga motåtgärderna verkar strida mot människorättsförpliktelserna, i det fall att ett visst slag av verksamhet som medför allvarliga risker inte kunde beaktas när förpliktelserna fastställdes eller när staten förband sig till dem. Det väsentliga är att det i en rättsstat ska föreskrivas i lag om befogenheter som enligt en förhandsbedömning kan anses nödvändiga för att avvärja en sådan fara som avses ovan.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet instämde i slutsatsen i regeringens proposition RP 53/2024 rd, enligt vilken lagförslaget inte kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I fråga om möjligheterna att stifta en undantagslag hänvisade utskottet till förarbetena till grundlagsreformen (RP 1/1998 rd) och sin utlåtandepraxis i frågan. (t.ex. GrUB 10/1998 rd, GrUU 6/2009 rd och GrUU 29/2022 rd). Inställningen till undantagslagsförfarandet är i princip restriktiv, och området för undantag från grundlagen avgränsas så mycket som möjligt. Grundlagsutskottet noterade dock att förarbetena till grundlagen inte utesluter någon enskild bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna från möjligheten till avvikelse.

Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna undantagslagen inte ingriper i grundlagens centrala avgöranden, som enligt förarbetena omfattar till exempel de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Utöver detta var det dock ännu nödvändigt att bedöma om de föreslagna undantagen var avgränsade till vad som är absolut nödvändigt. Till denna del konstaterade grundlagsutskottet att nödvändigheten av regleringen och de befogenheter som ingår i den bedöms också i andra skeden av förfarandet. Tröskeln för tillämpning av regleringen är tämligen hög och bunden till nödvändigheten. Utskottet anser att bestämmelsen i 3 § om att mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inte får begränsas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt för att förhindra att Finlands suveränitet eller nationella säkerhet allvarligt äventyras är av särskild betydelse vid bedömningen av avgränsningen till det nödvändiga. Statsrådets allmänna sammanträde ska regelbundet i samarbete med myndigheterna bedöma beslutets innehåll och omfattning utifrån hur läget utvecklas. Beslutet ska upphävas när beslutet inte längre är nödvändigt för det syfte som anges i 3 § 1 mom.

Grundlagsutskottet anser att det är av betydelse att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att inte bara de grundläggande fri- och rättigheterna utan också de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Utskottet anser dock att det väsentliga är att avvikelserna från internationella människorättsförpliktelser i den aktuella propositionen är tidsmässigt, regionalt och innehållsmässigt avgränsade och att människorättsförpliktelserna utanför lagens avgränsade tillämpningsområde är i kraft fullt ut. Lagen innehåller bestämmelser som syftar till att lindra identifierade konflikter med människorättsförpliktelserna. Dessutom syftar bestämmelserna i 5 § till att säkerställa att människorättsförpliktelserna fullgörs också inom lagens tillämpningsområde. I detta regleringssammanhang anser utskottet att området för undantagslagen är avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet. Grundlagsutskottet ansåg dock att förvaltningsutskottet måste komplettera rättsskyddet för den som vill resa in i landet

med ett explicit rättssäkerhetsförfarande i efterhand för att lagförslaget skulle kunna stiftas som ett sådant avgränsat undantag som avses i 73 § i grundlagen.

Brådskandeförklaring

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). Utskottet 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).

Grundlagsutskottet ansåg 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). Grundlagsutskottet drog slutsatsen att det inte fanns något absolut konstitutionellt hinder för att undantagsvis behandla undantagslagen och preciseringar av den i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar av de avgivna rösterna uppfylldes i enlighet med bestämmelsen.

Grundlagsutskottets utlåtande om förvaltningsutskottets utkast till betänkande

Grundlagsutskottet gav under riksdagsbehandlingen av lagen också ett utlåtande om förvaltningsutskottets utkast till betänkande (GrUU 29/2024 rd). Utifrån utskottets tidigare utlåtande (GrUU 26/2024 rd) föreslogs i utkastet till betänkande vissa kompletteringar i fråga om bedömningen av grunderna för undantag samt nya bestämmelser om ny prövning av avlägsnande ur landet. Grundlagsutskottet tog ställning till frågan huruvida förvaltningsutskottets ändringar uppfyllde det som grundlagsutskottet i sitt utlåtande hade förutsatt om uttryckliga bestämmelser om ett rättsskyddsförfarande i efterhand för en inresande.

Grundlagsutskottet ansåg att förvaltningsutskottet hade ändrat regleringen och kompletterat rättsskyddet för den som vill resa in i landet genom ett explicit rättssäkerhetsförfarande i efterhand inom ramen för de krav som framförts i det tidigare utlåtandet. Kompletterat på detta sätt kunde lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen som ett avgränsat undantag från grundlagen.

9.3 Giltighetstidens betydelse för avgränsade undantag enligt 73 § i grundlagen

Grundlagsutskottet har ansett att förfarandet med undantagslag kan tillgripas endast i särskilt exceptionella fall och av tvingande skäl, och dessutom ska man även då sträva efter att föreskriva att undantagslagen ska vara temporär (RP 1/1998 rd, s. 125/II, se även t.ex. GrUB 1/1998 rd, s. 21, GrUU 10/1998 rd, s. 15). Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden (se t.ex. GrUU 59/2001 rd, GrUU 67/2002 rd, GrUU 46/2004 rd, GrUU 25/2005 rd och GrUU 54/2005 rd) förutsatt att temporära undantagslagar ska vara kortvariga. Undantagslagens tidsbundenhet har också kunnat hänföra sig till någon annan orsak än det att en permanent undantagslag om saken bereds under dess giltighetstid (GrUU 59/2001 rd).

På det sätt som beskrivs i regeringens proposition RP 53/2024 rd var lagens tidsbundenhet ett centralt element vid bedömningen av förutsättningarna för ett avgränsat undantag från grundlagen. Den giltighetstid på ett år som då föreslogs ansågs ändamålsenlig med beaktande av den snabba utvecklingen av säkerhetsläget och grundlagsutskottets tidigare utlåtandepraxis. Grundlagsutskottet tog inte uttryckligen ställning till lagens giltighetstid i sina utlåtanden under riksdagsbehandlingen av lagen (GrUU 26/2024 rd och GrUU 29/2024 rd). Grundlagsutskottet har inte heller i sin ovannämnda tidigare utlåtandepraxis på ett allmänt plan tagit ställning till den tillåtna giltighetstiden för undantagslagar, utan bedömningen har gjorts från fall till fall.

Liksom beskrivs i avsnitt 2 förväntas inga betydande förändringar i säkerhetsmiljön inom den närmaste framtiden, utan den kommer sannolikt att förbli allvarlig och svårförutsägbar. Lagen innehåller bestämmelser om befogenheter i en situation för vilken det enligt den nämnda propositionen och grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2024 rd inte finns någon annan effektiv lagstiftning. Det förväntas inte heller några snabba ändringar i EU-lagstiftningen om instrumentaliserad inresa. Den gällande EU-lagstiftningen erbjuder medel för att hantera instrumentaliserad inresa, men det är inte möjligt att med hjälp av den avvärja hot mot Finlands nationella säkerhet och suveränitet som orsakas av påtryckningar från en främmande stat. Europeiska människorättsdomstolen behandlar liksom beskrivs i avsnitt 2.7 för närvarande sådana fall vars avgöranden kan ha betydelse för lagens innehåll eller tillämpning. I detta skede är det dock inte möjligt att närmare bedöma hur rättspraxisen kommer att utvecklas.

På de grunder som beskrivs ovan föreslås det i propositionen att lagens giltighetstid förlängs med cirka ett och ett halvt år, vilket innebär att lagens totala giltighetstid förlängs till cirka två och ett halvt år. Den föreslagna giltighetstiden kan på betraktas som motiverad och nödvändig med hänsyn till det aktuella säkerhetsläget och den rättsliga referensramen samt utvecklingsprognoserna för dem. Lagens totala giltighetstid på två och ett halvt år kan anses vara skäligen med beaktande av att syftet med lagen är att bereda sig på en långvarig allvarlig säkerhetssituation. Det bör dessutom beaktas att tillämpningen av lagen förutsätter ett separat beslut av statsrådet och dessförinnan att statsrådet och republikens president delar uppfattningen att den förhandenvarande situationen uppfyller de strikta kriterier som avses i lagen. Lagen är enligt i 3 § 1 mom. avsedd som en sista utväg för att bekämpa instrumentaliserad inresa. Om säkerhetsläget eller rättsläget förändras avsevärt under lagens giltighetstid, ska regeringen se över lagens giltighetstid och innehåll och vid behov lämna en proposition till riksdagen med förslag till ändring eller upphävande av lagen. För närvarande syns dock inga tecken på väsentliga förändringar i säkerhetsläget.

9.4 Bedömning av lagstiftningsordningen

Den gällande lagen har godkänts som en s.k. undantagslag i den lagstiftningsordning som avses i 73 § i grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagsreformen avses med en undantagslag en i grundlagsordning stiftad lag som utan att ändra grundlagens ordalydelse i sak innebär ett undantag från grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 125/I). I författningshierarkin jämföras undantagslagarna med vanliga lagar (RP 1/1998 rd, s. 125/II). I fråga om undantagslagarna är avsikten med att använda grundlagsordning uttryckligen att undanröja konflikten med grundlagen, fastän undantagslagen i materiellt hänseende står i konflikt med grundlagen.

Undantagslagar kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om inte ändringen utvidgar det undantag som ursprungligen gjordes från grundlagen (RP 1/1998 rd). I grundlagsutskottets vedertagna praxis har det också ansetts att även sådana för helheten oväsentliga tillägg och ändringar kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning även om de innebär en liten utvidgning av undantaget, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen var ett undantag från grundlagen, och dess innehållsliga betydelse inte därigenom får en annan karaktär (s.k.

luckteori, se till exempel GrUU 2/2024 rd, styckena 15–18, GrUU 29/2022 rd, styckena 6, 7 och 25, GrUU 8/2006 rd s. 4–5, GrUU 31/1998 rd, GrUU 30/1998 rd, s. 2).

I propositionen föreslås inga innehållsmässiga ändringar i lagen. Ovan i avsnitt 9.3 behandlas giltighetstidens betydelse med tanke på sådana avgränsade undantag som avses i 73 § i grundlagen. Som slutsats har det konstaterats att lagens begränsade giltighetstid var ett av de centrala elementen för det avgränsade undantaget och således en förutsättning för godkännande av lagen. Grundlagsutskottet kan anses ha gjort en helhetsbedömning i ärendet, även om det inte explicit tog ställning till giltighetstiden. Därför kan det anses att bara en förlängning av lagens giltighetstid i detta fall utvidgar det undantag som gjorts från grundlagen, och att det inte är motiverat att tillämpa den ovan beskrivna luckteorin. Enligt regeringens bedömning ska propositionen således behandlas i den lagstiftningsordning som avses i 73 § i grundlagen.

En förutsättning för att undantagslagsförfarandet ska kunna tillämpas är att det är fråga om ett ytterst exceptionellt fall och att det finns tvingande skäl att stifta en undantagslag (GrUB 10/1998 rd, s. 21). Grundlagsutskottet har från fall till fall bedömt huruvida dessa kriterier uppfylls.

Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa har stiftats i en situation där det inte har funnits något annat effektivt sätt att bekämpa påtryckningar mot Finland där inresande utnyttjas. Liksom konstateras ovan i avsnitt 2 har den rättsliga referensramen inte ändrats sedan lagen stiftades. Den nya lagstiftning som trätt i kraft efter att lagen antogs har medfört fler metoder för hantering av inresa, men lagändringarna gör det inte möjligt att förebygga instrumentaliserad inresa. Finlands säkerhetspolitiska omgivning är också fortsättningsvis allvarlig och svårförutsägbar. Det finns således fortfarande nödvändiga och tvingande skäl för lagen att vara i kraft för att trygga 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. Bara det faktum att lagen är i kraft kan dock anses ha en förebyggande effekt.

Enligt 73 § 1 mom. i grundlagen ska förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen eller om avgränsade undantag från grundlagen i den andra behandlingen med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Förslaget ska då, sedan respektive utskott lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Enligt 73 § 2 mom. kan förslaget dock förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Förfarandet enligt 73 § 2 mom. där förslaget förklaras brådskande bör enligt grundlagsutskottet inte användas, om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 4/2018rd, s. 9, GrUB 5/2005 rd, s. 5). Utskottet har tidigare också bedömt trängande behov av försnabbade förfaranden (t.ex. GrUB 10/2006 rd, s. 6).

Lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa upphör att gälla i juli 2025. Därför står det klart att en förlängning av lagens giltighetstid utan avbrott i den lagstiftningsordning som avses i 73 § i grundlagen förutsätter ett försnabbat förfarande enligt 2 mom. Det säkerhetsläge som ledde till att lagen stiftades och de därmed sammanhängande grunderna för tillämpning av ett försnabbat förfarande har inte heller förändrats på ett väsentligt sätt.

9.5 Sammandrag

Regeringen anser att lagen också efter att dess giltighetstid förlängts kan betraktas som ett avgränsat undantag från grundlagen. Undantaget är klart avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet. Förlängningen av giltighetstiden är tidsbegränsad och motiverad i förhållande till det aktuella säkerhetsläget och prognoserna för dess utveckling samt den gällande rättsliga referensramen. Om lagen tillämpas ska det vara fråga om ytterst exceptionella situationer, och det finns tvingande skäl att förlänga lagens giltighetstid. Grundlagsutskottet har också tidigare ansett att lagen inte ingriper i de centrala avgörandena i grundlagen och inte står i uppenbar strid med den. Lagen kan godtas också med tanke på Finlands internationella människorättsförpliktelser. Enligt förvaltningsutskottets bedömning uppfyller lagen dessutom kraven i EU-lagstiftningen.

Enligt regeringens uppfattning är andra medel än en förlängning av lagens giltighetstid inte tillräckliga för att avvärja en främmande stats påverkan mot Finland. Regeringen anser att propositionen har mycket vägande och godtagbara mål som den anser vara motiverade under rådande förhållanden.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen 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. Grundlagsutskottet har inte tidigare explicit tagit ställning till den aktuella lagens giltighetstid.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa
(482/2024) 7 § som följer:

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 22 juli 2024 och gäller till och med den 31 december 2026.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 27 mars 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

Lag

om ändring av 7 § i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa
(482/2024) 7 § som följer:

Gällande lydelse

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 22 juli 2024 och
gäller i ett år från ikraftträdandet.

Föreslagen lydelse

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 22 juli 2024 och
gäller *till och med den 31 december 2026*.

Denna lag träder i kraft den 20 .
