

RP 53/2024 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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

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

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

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	5
1 Bakgrund och beredning.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Beredning.....	8
2 Nuläge och bedömning av nuläget	9
2.1 Hybridpåverkan och riskerna med instrumentaliserad inresa.....	9
2.2 Instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns.....	10
2.3 En eventuell försämring av säkerhetsläget	12
2.4 Gränsbevakningslagen.....	15
2.5 Asylförfarandet.....	16
2.6 Lagstiftning om störningssituationer som gäller asylförfarandet	18
2.7 Tagande i förvar av en utlänning	19
2.8 Ändringar som är under beredning i lagstiftningen om asylförfarandet.....	21
2.8.1 Allmänt	21
2.8.2 Gränsförfarande	21
2.8.3 Påskyndat förfarande	22
2.8.4 Utvecklandet av tagande i förvar	22
2.9 Internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna	23
2.9.1 Tillämpningsområde och jurisdiktion i fråga om människorättskonventionerna	24
2.9.2 Förbud mot tillbakasändning	24
2.9.3 Förbud mot kollektiv utvisning	26
2.9.4 Effektiva rättsmedel vid sökande av asyl	28
2.9.5 Förbud mot missbruk av rättigheter.....	28
2.9.6 Rätt till frihet och säkerhet	29
2.9.7 Förbud mot diskriminering samt likabehandling och jämställdhet mellan könen.....	29
2.10 EU-lagstiftning	30
2.10.1 Kodexen om Schengengränserna.....	30
2.10.2 Internationellt skydd och ett gemensamt europeiskt asylsystem.....	31
2.10.3 Krav enligt förfarandedirektivet	31
2.10.4 EU-domstolens rättspraxis.....	32
2.10.5 Möjligheter att avvika från kraven i förfarandedirektivet	34
2.10.6 Instrumentaliserad inresa i framtida EU-lagstiftning	36
2.10.7 Nationell säkerhet, allmän ordning och inre säkerhet i EU-rätten.....	37
3 Målsättning	39
4 Förslagen och deras konsekvenser	39
4.1 De viktigaste förslagen	39
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	39
4.2.1 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	39
4.2.2 Konsekvenser för säkerheten	40
4.2.3 Ekonomiska konsekvenser.....	41
4.2.4 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna	42

4.2.5 Om tillsynen över verkställigheten av förpliktelser som gäller mänskliga rättigheter	47
4.2.6 Konsekvenser för Finlands internationella relationer	48
4.2.7 EU-rättsliga konsekvenser	49
5 Alternativa handlingsvägar	50
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	50
5.1.1 Inledning	50
5.1.2 Möjligheter att tillämpa gränsbevakningslagen och effektivisera asylutredningen	51
5.1.3 Beträktande av Ryssland som ett säkert tredjeland	54
5.1.4 Reglerat behandlingsförfarande vid gränsen	54
5.1.5 Förfarande för snabb behandling vid gränsen	55
5.1.6 Mottagande av asylansökningar utanför Finlands gränser	55
5.1.7 Slutsatser	57
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	57
6 Remissvar	59
7 Specialmotivering	61
8 Ikraftträdande	71
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	72
9.1 Om utgångspunkterna för bedömningen	72
9.1.1 Allmänna utgångspunkter	72
9.1.2 Om EU-rättens betydelse i ärendet	74
9.2 Bedömning utifrån de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna	77
9.2.1 Suveränitet och nationell säkerhet som grund för begränsning	77
9.2.2 Barnets rättigheter och skyddet för privatlivet	78
9.2.3 Rätt att ansöka om asyl	79
9.2.4 Rättssäkerhet	80
9.2.5 Förbud mot tillbakasändning	82
9.2.6 Rätten till liv, personlig frihet och integritet samt dess koppling till förbudet mot tillbakasändning	85
9.2.7 Förbud mot kollektiva utvisningar	86
9.2.8 Jämlikhet	87
9.2.9 Bedömning utifrån de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna	89
9.3 Bedömning av propositionen med avseende på möjligheterna att stifta en undantagslag enligt 73 § i grundlagen	90
9.3.1 Principen om att undvika undantagslagar	90
9.3.2 Granskning av användningsområdet för undantagslagar under 2000-talet enligt grundlagsutskottet	91
9.3.3 Om utgångspunkterna för användningsområdet för undantagslagar enligt 73 § 1 mom. i grundlagen	92
9.3.4 Bedömning av huruvida området för undantaget är avgränsat	93
9.3.5 Bedömning av propositionen i förhållande till de centrala avgörandena i grundlagen	94

9.3.6 Bedömning av situationens exceptionella karaktär och förekomsten av tvingande skäl att stifta en undantagslag	101
9.3.7 Frågan om tidsmässig begränsning av en undantagslags giltighet	102
9.3.8 Sammanfattning av bedömningen med avseende på 73 § 1 mom. i grundlagen...	102
9.4 Bedömning av propositionen med avseende på 73 § 2 mom. i grundlagen	103
9.5 Sammanfattning av bedömningen av lagstiftningsordningen.....	104
LAGFÖRSLAG.....	106
Lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa	106

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Finlands säkerhetspolitiska omgivning förändrades i grunden och på lång sikt när Ryssland anföll Ukraina i februari 2022. Säkerhetsläget i Europa och i Finlands närområden är instabilt och dess förutsägbarhet har försämrats. Flera europeiska länder har utsatts för hybridpåverkan, bland annat genom instrumentalisering av inresande. Spänningarna i den säkerhetspolitiska miljön återspeglas i gränssäkerhetssituationen vid Finlands östgräns. Finland har sedan hösten 2023 varit utsatt för instrumentaliserad inresa. Instrumentalisering av inresa är ett sätt att försöka påverka Finlands och Europeiska unionens gränssäkerhet, den nationella säkerheten och den allmänna ordningen. Finland måste förbereda sig på att påtryckningarna genom instrumentaliseringen av inresa fortsätter under lång tid och antar mer omfattande och allvarligare former.

Enligt punkt 10 *En trygg och kriställig rättsstat* i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering är de utmaningar som vårt samhälle och våra medborgare ställs inför allt mer komplexa. Fenomenen berör flera samhällssektorer, och det krävs allt mer samarbete och nya verksamhets sätt för att identifiera fenomenen och ta itu med dem. Förändringarna i verksamhetsmiljön förutsätter också att befogenheterna och resurserna för aktörerna inom den inre säkerheten och rättsvärderna ökas. Kärnan i rättsstaten utgörs av medborgarnas förtroende för ett rättvist samhälle och rättssystem. Rysslands anfallskrig mot Ukraina och de skärpta spänningarna i världspolitiken betonar betydelsen av samhällets kriställighet. Enligt regeringsprogrammet stärker regeringen den övergripande säkerheten, kriställigheten och försörjningsberedskapen. Finland förbereder sig på såväl yttre som inre säkerhetshot på ett realistiskt och beslutsamt sätt. 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.

Hybridpåverkan som stater riktar mot andra stater har blivit vanligare och metoderna för påverkan mer varierande. I statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (statsrådets publikationer 2020:31) konstateras det att hybridpåverkan blivit ett allt större säkerhetshot. Hybridpåverkan är verksamhet för vilken det inte finns någon internationellt godkänd gemensam definition. Som hybridpåverkan betraktas planmässig verksamhet där en statlig eller icke-statlig aktör använder sig av icke-militära metoder på ett omfattande sätt i syfte att försöka påverka en stats svagheter och nå sina egna mål. Avsikten är att utsätta den som är föremål för åtgärden för press, skada, osäkerhet och instabilitet. Hybridpåverkan kan också vara en del av en militär operation, särskilt i den inledande fasen. Då är det fråga om att göra den operativa miljön förmånligare för användning av militära maktmedel. Hybridpåverkan kan samtidigt inbegripa till exempel informationspåverkansoperationer och annan verksamhet med varierande innehåll. Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen anlitar statliga aktörer i sin hybridpåverkan ofta utomstående aktörer, såsom extremistiska grupper och grupper av organiserad brottslighet. Också migration, flyktingar och hybridpåverkande länders medborgare i andra länder kan utnyttjas för hybridpåverkan. Påverkan kan också ske under förevändning av epidemier och pandemier. Metoderna kan användas samtidigt eller så att de följer på varandra. Påverkan kan inledas snabbt redan under normala förhållanden, och det kan vara svårt att upptäcka och bekräfta den i synnerhet i den inledande fasen.

Vid sidan av hybridpåverkan används också begreppet bredspektrig påverkan. I statsrådets försvarsredogörelse (statsrådets publikationer 2021:79) behandlas bredspektrig påverkan som en hotbild som används inom militär beredskap. Enligt redogörelsen omfattar bredspektrig påverkan också hybridpåverkan, men i hotbilden ingår även öppen militär användning av maktmedel mellan parterna. Gemensamma nämnare mellan hybridpåverkan och bredspektrig påverkan är bland annat att även bredspektrig påverkan ofta är planmässig och långvarig, i den kombineras olika medel och i den utnyttjas samhällets sårbarheter redan under normala förhållanden. På samma sätt som hybridpåverkan kan det också vara svårt att identifiera bredspektrig påverkan.

Hybridpåverkan kan också innefatta användning av i och för sig lagliga medel, vilket ytterligare kan göra det svårare att identifiera hybridpåverkan. Eftersom förändringar i omvärlden för närvarande sker mycket snabbt ökar betydelsen av beredskap. När hybridhoten antar konkretare former utgör de sådana störningar i den inre eller yttre säkerheten som kräver samarbete mellan flera myndigheter för att bekämpas. Det ska i första hand vara möjligt att bemöta hoten med myndigheternas befogenheter under normala förhållanden. Dessutom bör myndigheternas förmåga att bereda sig på hybridpåverkan och att stå emot belastningen från hybridpåverkan och dess följder stärkas.

I statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (statsrådets publikationer 2022:19) konstateras det att Finland i och med förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön bereder sig på att bli föremål för exceptionella, omfattande och mångsidiga metoder för hybridpåverkan både på kort och på lång sikt. Effektiviteten hos förebyggandet av hybridpåverkan ligger i den avskräckande effekt som skapas av hela samhället och alla förvaltningsområden genom beredskap och annan verksamhet. En fungerande övergripande säkerhet är en viktig del av avskräckningen. Utöver en uppdaterad lägesbild har tydliga lednings- och ansvarsförhållanden, tillräckligt flexibla och eventuellt delvis överlappande befogenheter samt förmåga att utnyttja samhällets ändamålsenliga helhetsresurser för att avvärja respektive hot en nyckelroll.

Enligt redogörelsen måste instrumentalisering av migration som ett medel för hybridpåverkan bemötas med behövliga operativa, rättsliga, diplomatiska och ekonomiska medel. Bemötande av instrumentalisering av migration kräver delvis ett annorlunda förhållningssätt än hantering av invandring. Sådan hybridpåverkan kan synas som allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten, och genom hybridpåverkan kan det skapas spänningar exempelvis mellan migranter och grupper som motsätter sig dem. I de allvarligaste situationerna ska mållandet överväga åtgärder som tryggar samhällsordningen och rättsordningen, den nationella säkerheten, den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan samtidigt som förpliktelsen att granska ansökningar om internationellt skydd uppfylls.

Det kan antas att antalet människor som försöker komma till Europa ökar och att migrationen kommer att instrumentaliseras som ett medel att utöva politisk påtryckning. Flera globala utvecklingstrender och regionala konflikter bidrar till att ytterligare öka befolkningens rörlighet i olika delar av världen. Invandringen till Europa ökar. Vid instrumentalisering börjar en främmande stat producera och styra migrationsströmmarna som påtryckningsmedel mot andra stater och kränker således deras suveränitet.

Viktiga beredskapsmetoder inför hybridpåverkan som bygger på instrumentalisering av migration är lagstiftning som innefattar tillräckliga befogenheter för myndigheterna att agera på ett förebyggande och effektivt sätt. Instrumentaliserad inresa kan orsaka störningssituationer

under normala förhållanden, om myndigheterna inte har metoder för att bekämpa påverkan som en främmande stat riktar mot Finland.

I statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (statsrådets publikationer 2021:49) konstateras det att Finlands gränskontroll för närvarande är effektiv och trovärdig. Bland annat hybridhot har emellertid identifierats som en förändringsfaktor. Det har konstaterats att allvarliga och omfattande störningar kan bli vanligare. Beredskapen inför omfattande störningar och hot bygger på samarbetsmodellen för övergripande säkerhet. Enligt redogörelsen ska hybridpåverkan bekämpas också genom lagstiftningsåtgärder. Säkerhetsmyndigheternas befogenheter ska utvecklas konsekvent och riskbaserat. Myndigheternas funktionsförmåga ska tryggas också i överraskande eller snabbt eskalerande situationer som är svåra att definiera på förhand.

I beredskapslagen (1552/2011) togs det 2022 in en ny grund för undantagsförhållanden som gäller situationer med hybridhot samt därtill hörande tilläggsbefogenheter för myndigheterna, bland annat Gränsbevakningsväsendet. Översynen av grunderna för undantagsförhållanden i beredskapslagen minskar emellertid inte behovet av att fortsätta att utveckla också lagstiftningen under normala förhållanden med tanke på förändrade säkerhetshot. En huvudregel också i fråga om hybridhot bör vara att bemöta dem främst genom lagstiftning under normala förhållanden.

Gränsbevakningsväsendets möjligheter att effektivt förbereda sig inför och reagera på olika störningssituationer under normala förhållanden kompletterades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 april 2019 och den 8 juli 2022 (RP 201/2017 rd, RP 94/2022 rd). Det är dock befogat att ytterligare stärka regleringen, eftersom den gällande lagstiftningen inte gör det möjligt för Finland att bekämpa allvarliga påtryckningar som en främmande stat utövar på finskt territorium på ett sätt som inkräktar på Finlands suveränitet. Att Finland inte skulle förmå bekämpa allvarlig påverkan som riktas mot Finland kan allvarligt äventyra Finlands nationella säkerhet.

Internationella instrument och nationell rätt som hänför sig till rätten till internationellt skydd baserar sig på tanken att en person söker internationellt skydd när han eller hon måste fly undan till exempel förföljelse eller tortyr i sitt hemland. Beredskapen inför störningar i samband med invandring och massinvandring har grundat sig på tanken om att de bakomliggande orsakerna till massinvandring är till exempel krig, konflikter, pandemier eller plötsliga miljökatastrofer, till följd av vilka ett stort antal människor i behov av skydd försöker komma in i ett land på en gång. Då är det väsentligt att myndigheterna har metoder för att snabbt kunna säkerställa att människorna får skydd och att situationen hålls under kontroll.

Händelserna under de senaste åren har dock visat att instrumentalisering av inresa numera används som ett sätt att skapa instabilitet, utöva påtryckningar på andra stater eller förbereda ännu kraftigare påtryckningar, till och med användning av väpnat våld. En främmande stat försöker på ett osakligt sätt påverka och skapa instabilitet och misstro mot myndigheterna och försvaga den nationella säkerheten inom en annan stat.

Det finns ännu inte några rättsliga instrument som gör det möjligt för en stat att effektivt bekämpa denna typ av påverkan på suveräniteten och den nationella säkerheten. På EU-nivå har man identifierat medlemsstaternas berättigade behov av att kunna reagera på sådana situationer, men tills vidare har medlemsstaterna endast tillgång till metoder med hjälp av vilka massinvandring som sker antingen spontant eller under ledning av en främmande stat kan hållas under kontroll. Däremot finns det i EU-rätten ingen metod för att bekämpa en process som uppenbart styrs av en främmande stat och vars syfte är att påverka en annan suverän stats interna

angelägenheter. Inte heller inom den internationella rätten innehåller överenskommelserna element med hjälp av vilka en stat effektivt kan bekämpa påtryckningar som riktas mot staten i form av instrumentaliserad inresa. De internationella överenskommelserna i anslutning till detta härrör från en tid då ingen stat i syfte att främja sina egna mål hade missbrukat människors rätt enligt internationella överenskommelser att söka internationellt skydd.

När personer som söker internationellt skydd instrumentaliserar av en annan stat för dess politiska syften är det viktigt att upprätthålla det skydd som konventionerna om mänskliga rättigheter ger och samtidigt försöka hitta metoder för att bekämpa den instrumentaliserande statens klandervärda verksamhet. Tolkningen av konventionerna om mänskliga rättigheter utvecklas kontinuerligt genom tillämpningspraxis. Övervakningsorganen för Förenta nationernas och Europarådets viktigaste konventioner om mänskliga rättigheter tillämpar konventionsbestämmelserna enligt en dynamisk tolkning för dagens förhållanden.

Den instrumentaliserade inresa som Finlands östgräns utsätts för och har hållits under kontroll genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen (578/2005). Gränsbevakningslagen eller andra bestämmelser erbjuder dock ingen lösning på en situation där påtryckningarna ökar och fortsätter under lång tid, instrumentaliseringen av inresande sprids till terränggränsen och till stängda gränsovergångsställen och situationerna blir av allt svårare och farligare art. Risken för att situationen eskalerar är hög i synnerhet därför att det i närheten av Finlands gräns mycket sannolikt vistas ett betydande antal personer som kan instrumentaliserar till Finland. Därför bör det skyndsamt föreskrivas om myndigheternas befogenheter att bekämpa påverkan som sker genom instrumentalisering av inresa.

1.2 Beredning

Inrikesministeriet tillsatte den 19 februari 2024 ett lagstiftningsprojekt för att bekämpa instrumentalisering av inresa och stärka gränssäkerheten. Syftet med projektet är att utreda och bereda lagändringar med hjälp av vilka man effektivt kan bekämpa sådana påtryckningar riktade mot Finland som sker i form av instrumentalisering av inresa samt stärka gränssäkerheten. Det ålades skyldighet att vid beredningen beakta myndigheternas möjligheter att agera också i de allvarligaste situationerna av instrumentalisering av inresa samt att utreda möjligheten att vid behov föreskriva om saken i grundlagsordning.

Propositionen började beredas i en arbetsgrupp ledd av inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. I arbetsgruppen deltog företrädare för inrikesministeriets migrationsavdelning, justitieministeriet och utrikesministeriet. I enlighet med inrikesministeriets beslut av den 11 mars 2024 har den fortsatta beredningen av propositionen skett som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet.

Utkastet till regeringsproposition var på remiss 15–25.3.2024. Utlåtanden begärdes av centrala ministerier, myndigheter och andra intressentgrupper. Utlåtande lämnades på begäran av justitieministeriet, försvarsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, centralkriminalpolisen, Migrationsverket (inget att yttra), Polisstyrelsen, Huvudstaben, skyddspolisen, Tullen, riksåklagarens byrå, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, barnombudsmannen, underrättelsetillsynsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Befälsförbundet rf, Gränssäkerhetsunionen rf, Upseeriliitto ry, Aleksanterinliitto ry, Amnesty International Finländska sektionen rf, Människorättscentret, Förbundet för mänskliga rättigheter rf, Centralförbundet för Barnskydd rf, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Monika-Naiset liitto

ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto - Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry, Pakolaisneuvonta ry, Rädda Barnen rf, Migrationsinstitutet, Finlands Advokatförbund, Finlands Flyktinghjälp rf, Finlands Röda Kors, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNHCR, Finlands Unicef rf och Handikappforum rf.

Utlåtanden lämnades dessutom av republikens presidents kansli, kyrkostyrelsen, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI), Familia ry, Oikeuspoliittinen yhdistys - Rättspolitiska föreningen Demla ry, Suomen YK-liitto - Finlands FN-förbund ry, akademikern Martti Koskenniemi, professor Elina Pirjatanniemi, professor Martin Scheinin, professor Thomas Wallgren, docent Matti Muukkonen, forskardoktor Aura Kostiaainen samt sex utlåtanden lämnades av enskilda personer.

Jämställdhetsombudsmannen meddelade att den inte ger något utlåtande i ärendet.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning> under projektkoden [SM004:00/2024](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Hybridpåverkan och riskerna med instrumentaliserad inresa

Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina har gått in på det tredje året, och våren 2024 har det förflutit 10 år sedan den olagliga ockupationen av Krimhalvön och sedan Ryssland inledde åtgärder för att destabilisera Ukraina. Rysslands invasion av Ukraina förändrade de bilaterala relationerna mellan Finland och Ryssland i grunden och för lång tid framåt. Det spända säkerhetsläget syns konkret också vid Finlands gränser och havsområde. Finland har utsatts för hybridpåverkan på flera olika sätt. Det geografiska läget gör att Finland är utsatt för regionala spänningar i säkerheten. De nämnda spänningarna hör till kärnan i Finlands säkerhetsintressen, och om de tar sig ett ogynnsamt utlopp för Finland kan det vara ödesdigert.

Försök att kränka Finlands allmänna ordning, nationella säkerhet och suveränitet har förekommit. Bakgrunden till detta är synpunkter som en främmande stat framfört, genom vilka försök gjorts att begränsa Finlands suveränitet och principiellt betydande säkerhetslösningar samt partnerskap. Det har uttryckts att Finlands val har konsekvenser. En av konsekvenserna har eventuellt setts som hybridpåverkan genom instrumentalisering av inresande. De övriga konsekvenserna och den slutliga målsättningen är information som i princip inte är tillgänglig, eftersom den hör till en främmande stats politiska mål. Ryssland satte i början av 2022 genom presidentens beslut upp Finland på listan över ovänliga länder tillsammans med andra länder som infört sanktioner mot Ryssland. Detta syns i Rysslands inställning till Finland.

Instrumentaliserad inresa har identifierats och används som ett sätt att påverka en suverän stats nationella säkerhet och suveränitet. På bekostnad av den allmänna ordningen och den nationella säkerheten i Finland strävar en främmande stat efter att besluta vem som anländer till Finland, när de anländer och i vilket syfte. En främmande stat kan försöka rubba den allmänna ordningen genom att belasta myndigheterna, öka polariseringen i samhället, skapa misstro i samhället och eventuellt verka för landet infiltreras av personer med koppling till extremism, personer med militär bakgrund och brottslingar. Konsekvenserna kan vara omedelbara eller påverka samhället på lång sikt och långsamt. Påverkan kan basera sig på försök att instrumentalisera hundratals personer till landet i stora grupper per vecka eller så kan målet försöka nås med mindre antal, som dock överskrider myndigheternas planerade hanteringsförmåga. Avsikten med dessa åtgärder är sannolikt att skada och åstadkomma en utveckling i Finland som strider mot Finlands intressen och är positiv för den främmande staten och dess mål.

Genom hybridpåverkan söker man sårbarheter och svaga punkter i samhället. 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. Vid Finlands östgräns kan en främmande stat försöka bilda ett krisområde där det i strid med Finlands intressen byggs upp en alternativ situation som inte hör dit och som tjänar den främmande staten och dess syften. Senare ställs Finland inför fullbordade fakta. Det kan också vara fråga om en enskild betydande helhet av påverkan. Målen också vid östgränsen 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 allvarligare former av påverkan, till och med användning av väpnat våld. Också genom förberedelser inför de svåraste situationerna och lagstiftning som stöder dem kan påverkan förebyggas och bekämpas.

Finlands snabbt förändrade säkerhetspolitiska miljö, det försvarade säkerhetsläget i Europa och vissa länders expansionssträvan som baserar sig på användning av militära maktmedel tvingar till att granska lägesbedömningarna, förbättra förutsättningarna för att förbereda sig och ta fram helt nya alternativ för att återställa det försämrade säkerhetsläget till exempel vid riksgränsen så att det blir stabilare än tidigare.

2.2 Instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns

Den allvarliga störningssituation i gränssäkerheten vid Finlands östgräns som fick sin början 2023 och hotet om instrumentaliserad inresa fortgår. Med beaktande av förhållandena vid Finlands östgräns och det läge som rått vid gränsen i årtionden har detta fenomen varit exceptionellt. Över 1 300 personer har anlänt till Finland via gränsovergångsställena under den tid fenomenet pågått. Fenomenet har spridit sig till terränggränsen mitt i vintern, vilket är mycket exceptionellt och oroväckande. Tidigare har motsvarande instrumentaliserade 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 funnits några tiotal personer som anlänt till Finland utan att uppfylla förutsättningarna för inresa. Åren 2015–2016 och från och med 2023 har fenomenet också i fråga om antalet varit helt exceptionellt jämfört med tidigare år och en främmande stats delaktighet i fenomenet har varit uppenbar. År 2024 är förhandlingsmöjligheterna sämre än vad de varit tidigare. Man bör sträva efter att förbereda sig på att situationen försämras både i praktiken genom gränskontroll och genom att utnyttja lagstiftningens möjligheter.

Situationen vid Finlands östgräns avspeglar det internationella säkerhetsläget. Fenomenet utgör instrumentaliserad inresa som genomförs av en annan stat eller någon annan aktör. Syftet är att utöva påtryckning på Finland. Fenomenet vid östgränsen är exceptionellt och mycket oroväckande när man granskar det inom referensramen för förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning och säkerhetsläget i Europa. Också Finland är utsatt för en främmande stats aggressiva strävanden, som verifierats och uttryckts på olika sätt.

En främmande stats och andra aktörers delaktighet i fenomenet vid Finlands östgräns är tydlig och som helhet betydande. Under hösten 2023 skedde en betydande förändring i de ryska myndigheternas verksamhet. Det är inte fråga om en naturlig utveckling. Däremot är nuläget en följd av de ryska myndigheternas aktiva verksamhet. Rysslands gränsszon och gränsovergångsställen är noggrant kontrollerade, och där är det inte möjligt att röra sig utan tillstånd eller kontroll i den omfattning som setts. De ryska gränsmyndigheterna är inte självständiga aktörer, utan deras verksamhet styrs av statsledningen. Rysslands gränsvaktningstjänst är en del av säkerhetstjänsten FSB. En auktoritär stat där

säkerhetsmyndigheternas roll är viktig för upprätthållandet av samhällsordningen leder till slutsatsen att fenomenet med instrumentaliserad inresa kan uppstå endast genom centralstyrda myndigheters medverkan eller godkännande. Organiserad brottslighet, ordnande av olaglig inresa, korruption och sociala medier är en integrerad del av fenomenet. Under kontroll av myndigheterna tjänar de statens mål och syften.

När gränsövergångsställena var öppna till exempel i december 2023, samlades det vi dem under en kort tid hundratals personer genom de ryska myndigheternas medverkan. Potentialen var betydligt större. Det rådde svår trafikstockning, den normala gränsövergångstrafiken måste stoppas och de inresande 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 en större grupp inresande skulle tränga in i landet med hjälp av stort antal eller våld. Myndigheterna i grannlandet deltog inte i hanteringen av trafikflödet. Tidvis verkade situationen inte kunna hanteras av myndigheterna i grannlandet ens i den omedelbar närhet av riksgränsen. Tvärtom såg myndigheterna till att hålla strömmen av inresande konstant och vid behov riktad.

Att fenomenet sprids till terränggränsen framstår som en fortsättning på påtryckningarna, oberoende av hur spontan situation det är fråga om. Fallen vid terränggränsen vittnar om ett betydande tryck på dem som försöker komma in i landet. De som försöker komma till Finland är villiga att ta ytterligare risker för att komma till Finland. Riskerna för att fenomenet sprider sig till terränggränsen i större omfattning än vad man hittills sett ökar. Sommaren ger också de ryska myndigheterna en möjlighet att utöka påverkan och utan svårighet styra människor till Finland via terränggränsen. De finska myndigheterna bör ha förutsättningar att hantera situationen särskilt vid terränggränsen, där båda ländernas gränsmyndigheter är skyldiga att förhindra, avslöja och utreda olaglig gränspassage. Hantering av situationen vid terränggränsen förutsätter ett nytt slags tänkande och komplettering av befogenheterna.

Samarbetet enligt gränsordningsöverenskommelsen mellan Finland och Ryssland (FördrS 32/1960) har fortfarande delvis fungerat. Finland har strävat efter att upprätthålla det praktiska samarbetet. Samarbetet har, i strid med den finska partens initiativ, minskat. De förhandlingar som förts mellan gränsmyndigheterna för att få en lösning på fenomenet har inte gett resultat.

Instrumentaliserad inresa gynnar och är också förknippad med betydande gränsöverskridande och internationell brottslighet. Brottsligheten är mycket lönsam och riskerna små. Genom att utnyttja brottsligheten blir myndigheternas andel otydligare och verksamheten blir självstyrande. I fallen verkar ordnandet av visum, resor, transporter och fortskaffningsmedel vara planerat. Gränspassage ordnas trots bristfälliga handlingar eller så bistås personerna olagligt över terränggränsen. Likaså marknadsförs öppna och behövliga rutter inklusive alla tjänster aktivt i sociala medier. Det är svårt att ensidigt förhindra en rutt som väl uppkommit och förväntningarna på den. Nya rutter eller alternativa sätt att passera gränsen söks och marknadsförs aktivt, inklusive de mest riskfyllda sätten. 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. Om de ryska myndigheterna så vill skulle de kunna få slut på detta fenomen i sina gränsområden. Traditionellt övervakar Ryssland sina gränsområden noggrant.

Vid instrumentaliserad inresa utnyttjas människor i syfte att utöva statlig påtryckning. Syftet med verksamheten är att överbelasta asylsystemet och registreringarna, försöka bryta sammanhållningen i samhället samt att finskt territorium infiltreras av personer som kan utnyttjas för en främmande stats räkning. Det görs försök att försvåra de finska myndigheternas verksamhet och skapa oordning i samhället. Verksamheten binder en betydande mängd

myndighetsresurser till upprätthållande av gränssäkerheten och den allmänna ordningen. Trots de resurser som använts har gränssäkerheten och den allmänna ordningen också hittills allvarligt äventyrats på grund av engångsföreteelser med tidvis stort antal asylsökande. 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 15 procent av de asylsökande har försvunnit från processen inom loppet av några månader, och de omfattas för närvarande inte längre av Finlands asylsystem.

Vid instrumentaliserad inresa har det uttryckligen varit fråga om verksamhet som styrs och kontrolleras av en främmande stats myndigheter och om deras försök att utöva påtryckning på Finland. Avsikten har varit att påverka Finlands beslutsfattande och val, bryta sammanhållningen i samhället och uppnå sådana fördelar för Ryssland som Finland inte själv 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. På kort tid har det skett en betydande förändring i de asylsökandes profil och sättet och kvaliteten i fråga om deras ankomst till landet. En iakttagelse som gjorts är att utmaningarna i samband med den omedelbara hanteringen av fenomenet gång på gång har ökat på båda sidor om gränsen när gränsövergångsställena har öppnats och man har strävat efter att 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. Myndigheterna i grannlandet har enligt vad de själv uppgett fortfarande inga lagliga medel för att hindra personer som lagligen vistas i landet från att lämna landet via gränsövergångsställena. Detta avspeglar en vilja att låta fenomenet fortgå och förmåga att reglera fenomenet. I områden nära Finlands östgräns har det under hela vintern 2023–2024 vistats personer som väntar på möjlighet att försöka komma till Finland. Under den tid fenomenet 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 lätt eller över huvud taget ens möjligt att få heltäckande säker information om antalet personer i Finlands närområden som försöker komma till Finland. Smugglingsorganisationerna följer noggrant hur situationen utvecklas, eftersom ordnande av olaglig inresa i anslutning till detta fenomen också 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, tillåtelse att resa in i Ryssland och olaglig vistelse i Ryssland. Det är sannolikt att det rör sig om en långvarig situation.

2.3 En eventuell försämring av säkerhetsläget

Myndigheterna bereder sig på alla sätt på att läget vid östgränsen kommer att fortgå eller förvärras. Man måste också på lagstiftningsnivå förbereda sig på att läget förvärras. Det är möjligt att läget vid gränsen förvärras avsevärt under våren eller senare.

I en avsevärt svårare situation ökar påtryckningarna på Finland. Eftersom Finland också är medlem i EU och Nato riktar sig påverkan åtminstone indirekt också mot dem. Finland ansvarar också inför EU och Nato för gränskontrollen och för avvärjandet av hot. Om Finland öppnar gränsövergångsställen kan tiotals eller rentav hundratals personer som vill komma in i landet tillåtas komma, styras eller tvingas till dem per dygn. Situationen skulle kunna bli ohanterlig åtminstone från och med riksgränsen. Via gränsövergångsställena skulle flera hundra eller rentav tusentals asylsökande per vecka, beroende på antalet öppna gränsövergångsställen, kunna anlända till Finland. Vid gränsövergångsställena skulle det kunna förekomma

ordningsstörningar. De som försöker komma in i landet kan ha redskap och avsikt att skada myndigheterna. Frustration och de anvisningar som de som försöker ta sig in i landet fått skulle kunna orsaka våldsamma situationer. Normal gränstrafik skulle kanske inte vara möjlig.

Personer som vill ta sig in i landet skulle också kunna styras till stängda gränsövergångsställen eller till och med tvingas att passera tillfälliga hinder. Försök att tränga in i landet med hjälp av våld och med utnyttjande av stort antal inresande skulle kunna förhindras, men till följd av sådana situationer skulle tiotals personer kunna komma in i landet. Om personer kommer förbi eller försöker komma förbi gränshinder med hjälp av våld kan det leda till händelser som äventyrar hälsan och till användning av maktmedel, där både inresande och myndigheter skulle kunna skadas. Spänningarna i samband med situationerna skulle öka och kunna bli allt farligare och våldsammare.

Den som instrumentaliserar inresa skulle kunna tillåta och på ett kontrollerat sätt transportera grupper av personer som försöker komma in i landet också på olika gränsavsnitt av terränggränsen. Via terrängen skulle det kunna anlända hundratals asylsökande på kort tid till Finland. Alla som anlant till Finland skulle inte nödvändigtvis upptäckas och kunna gripas i gränsområdet. Situationen skulle kunna utnyttjas också för andra ändamål med hybridpåverkan. Situationen kan också sprida sig till havsområdet och skärgården. Att de som försöker komma in i landet rör sig och motiveras i riktning mot Finlands gräns ökar under alla förhållanden sannolikt risken för att förlora liv och hälsa för dem som reser i väg. Samtidigt skapas det förutsättningar att anklaga Finland för problemen hos de personer som instrumentaliserats till Finlands gräns.

Asylsökande skulle kunna anlända till gränsnära tätorter i Finland och söka asyl på olika håll i Finland. En del skulle sannolikt kunna fortsätta resan till andra Schengenländer utan någon kontakt med myndigheterna och registrering. På den finska sidan skulle de som ordnar olaglig inresa kunna aktiveras att agera också i gränsområdena. Det skulle kunna uppstå motsättningar i umgänget mellan dem som olagligen anlant till Finland och dem som bor stadigvarande i Finland.

I en sådan situation skulle Gränsbevakningsväsendet utöver sina egna resurser också använda stöd från nationella och internationella partner för att hantera situationen. Trots alla tillgängliga resurser skulle det finnas en risk för att resurserna tar slut, om situationen försvåras på en och samma gång på flera håll.

På grund av trycket vid gränsövergångsställena skulle endast begränsade resurser kunna användas för övervakning av terränggränsen. I praktiken skulle olaglig gränspassage vid terränggränsen utanför den tekniska övervakningen kunna avslöjas först på vägnätet eller i tätorter, där de som vill komma in i landet samlas ihop och transporteras till flyktingslussar. En betydande del av de olagliga gränspassagerna skulle antagligen inte upptäckas alls vid gränsen eller man skulle inte genast kunna reagera på dem på grund av brist på resurser.

Registreringen av inresande skulle antagligen överbelastas så att en del av dem som anlant skulle vara oregistrerade i veckor trots flyktingslussarna. En kontrollerad ökning av mottagningskapaciteten skulle inte motsvara behovet, och inresande skulle sannolikt placeras i kommunernas nödinkvarteringar. När försvarsenheterna har fyllts blir man tvungen att vidta lindrigare säkringsåtgärder, vilket leder till försvinnande från processen. Man har förberett sig på att situationen förvärras, men de finska myndigheternas totala resurser kan allvarligt äventyras om det mycket svåra läget vid gränsen fortgår under lång tid.

En del av de asylsökande som anländer till landet skulle sannolikt utgöra en risk för den allmänna ordningen och säkerheten. Sådana personer kan ha ett förflutet med våldsbrott eller vara utbildade soldater, misstänkta för krigsförbrytelser, personer som eventuellt radikaliserats eller personer som på annat sätt är synnerligen utmanande med tanke på samhällsordningen. En instabil situation gör det också möjligt för personer som allvarligt äventyrar den nationella säkerheten, såsom personer som utövar påverkan eller utför underrättelseinhämtning för en främmande stats räkning, att infiltrera landet. Om fenomenet fortsätter och breder ut sig kan det leda till en ökning av demonstrationer, åsiktsmotsättningar mellan infödda och minoriteter, den allmänna polariseringen i samhället och de risker för den allmänna ordningen eller säkerheten som är förenade med de anländande personerna själva. Om fenomenet fortsätter en längre tid kan det utgöra ett långvarigt hot mot den nationella säkerheten, eftersom de som anländer stannar i landet och det att de anländer till Finland uttryckligen är fördelaktigt för den som ägnar sig åt instrumentalisering av inresa. I Finland skulle det kunna uppstå en situation som myndigheterna inte har kontroll över.

Som helhet kan läget försämrats samtidigt vid riksgränsen och i inlandet till följd av en stor ström av asylsökande. De ökande utmaningarna i hanteringen av asylsystemet, störningarna i den allmänna ordningen, de risker för den nationella säkerheten som uppkommer och en samtidig försämrad trygghetskänsla hos medborgarna skulle vara en situation man inte har erfarenhet av sedan tidigare och följderna av dem skulle vara svåra att förutse. Ökande risker som är svåra att förutse skulle utsätta samhället för andra påverkansförsök eller långsamma förändringar som skulle vara fördelaktiga för den främmande staten och alla dess mest farliga strävanden.

Läget skulle kunna bli svårt också med tanke på informationspåverkan. Vid alla alternativ skulle Finlands åtgärder om någon så vill fås att framstå som oproportionerliga åtgärder som kränker de inresandes rättigheter.

Läget blir särskilt svårt om Finland samtidigt med instrumentaliseringen utsätts för ett ökat militärt hot eller någon annan allvarlig påverkan inte bara i fråga om gränssäkerheten utan också i fråga om någon annan verksamhetsmiljö. Samtidigheten skulle öka myndigheternas uppgifter och göra uppgifterna mer krävande och vara utmanande med tanke på prioriteringen av uppgifterna. I olika länders militära tänkande har hybridpåverkan ett nära samband med det militära tänkandet, och användningen av hybridpåverkan övervägs också som en del av militära operationer och användning av militära maktmedel. I beredskapen kan detta inte uteslutas och också detta måste man förbereda sig på.

I helheten bör det beaktas att instrumentaliserad inresa också kan handla om en okonventionell metod som hör till Rysslands militära tänkande och om att påverka genom den. På basis av sin doktrin gör Ryssland ingen åtskillnad mellan konventionella militära och okonventionella metoder. Viktigare än metoderna är syftet, som kan vara att med okonventionella metoder, bland annat genom instrumentaliserad migration, långsamt och indirekt försöka påverka Finland, EU och Nato genom att orsaka splittring, osäkerhet, konflikter och motsättningar, som inte skulle förekomma utan yttre påverkan. Med hjälp av hybridpåverkan försvagas motparten och utökas den egna relativa kraften eller förbereds miljön för följande eventuellt allvarligare metoder för påverkan. När det gäller metoderna för hybridpåverkan är kreativitet, okonventionella metoder, effektivitet och förnekelse sådant som eftersträvas. Ofta döljs verkliga avsikter bakom lögn eller annan vilseledning. Urvalet av metoder är omfattande och förenligt med målet. Metoderna omfattar bland annat politisk och ekonomisk påtryckning, instrumentalisering av inresande, användning av brottslingar, cyberoperationer, informationspåverkan och förstörande av kritisk infrastruktur.

För att upprätthålla den nationella säkerheten och trygga Finlands suveränitet är det nödvändigt att Finland snabbare och effektivare än för närvarande kan försvara sig mot instrumentalisering av inresande och påtryckning från en främmande stat. Den gällande lagstiftningen begränsar myndigheternas verksamhet till nuvarande nivå. För att effektivisera försvaret är det behövt att föreskriva om nya befogenheter. Målet bör vara att den främmande staten upplever instrumentalisering av inresande som en oanvändbar metod för att utöva påtryckning på Finland och nå sina mål.

2.4 Gränsbevakningslagen

Genom de ändringar av 16 § i gränsbevakningslagen som trädde i kraft i juli 2022 (RP 94/2022 rd) har man förberett sig på en främmande stats eller någon annan aktörs instrumentalisering av inresa. Enligt 16 § 1 mom. i gränsbevakningslagen kan statsrådet besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas för viss tid eller tills vidare, om stängningen är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Inrikesministeriet beslutar om behövliga omedelbara åtgärder i brådskande situationer innan frågan avgörs av statsrådet. Inrikesministeriet ska lägga fram sitt beslut vid statsrådets allmänna sammanträde utan dröjsmål.

Enligt paragrafens 2 mom. kan statsrådet besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan och om det är fråga om ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period, eller information eller grundad misstanke om att inresan sker till följd av en främmande stats eller någon annan aktörs påverkan. I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att om statsrådet har fattat ett beslut enligt 2 mom., får internationellt skydd sökas vid riksgränsen i Finland endast vid ett sådant gränsövergångsställe till vilket ansökan om internationellt skydd har koncentrerats. Undantag från detta kan göras i enskilda fall med beaktande av rättigheterna för barn, personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer.

Enligt paragrafens 4 mom. får gränsövergångsställen inte stängas och ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Beslutet ska upphävas när det inte längre är nödvändigt för att avvärja nämnda hot. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om ett sådant beslut. Enligt paragrafens 5 mom. får åtgärderna enligt paragrafen inte utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd.

Grundlagsutskottet har bedömt 16 § i den gällande gränsbevakningslagen när den bereddes. Grundlagsutskottet redogjorde i sitt utlåtande för avgörandet av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, nedan *Europadomstolen*, gällande förbud mot kollektiv utvisning, *N.D. och N.T. mot Spanien* (8675/15 och 8697/15). Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid att det i avgörandet konstateras att i fråga om de konventionsstater vars gräns utgör Schengenområdet yttre gräns förutsätter ett effektivt tillgodoseende av rättigheterna enligt Europakonventionen att staterna möjliggör lagliga invandringskanaler för dem som anlant till statens gräns. Europadomstolen ansåg i sitt avgörande att Spanien inte hade åsidosatt förbudet mot kollektiv utvisning när landet sände tillbaka till Marocko personer som använt våld för att bryta sig in genom gränsstängslet, eftersom Spanien hade erbjudit människor en faktisk möjlighet till laglig inresa via ett gränsövergångsställe. Denna bedömning ändrades inte av att

tillträde till den tillgängliga platsen kunde ha varit fysiskt krävande. (GrUU 37/2022 rd, punkt 29).

Grundlagsutskottets konstaterade att i situationer med instrumentaliserad inresa har staten inget rättsligt hinder för att besluta om antalet gränsövergångsställen eller deras placering. Grundlagsutskottet menade att en kortvarig total gränsstängning i ytterst exceptionella situationer kan vara möjlig, om man genom en sådan tidsmässigt begränsad åtgärd som begränsas endast till det absolut nödvändiga kan säkerställa att inreseförfarandet är ändamålsenligt (GrUU 37/2022 rd, punkt 30). Vad som avses med kortvarigt har inte definierats närmare i grundlagsutskottets utlåtande.

Enligt grundlagsutskottets syn ska ovan nämnda omständigheter beaktas i beslutsfattandet och verkställandet av regleringen hos den myndighet som tillämpar 16 § i gränsbevakningslagen (GrUU 37/2022 rd, punkt 30). Förvaltningsutskottet betonade betydelsen av prövning från fall till fall i den aktuella situationen (FvUB 16/2022 rd).

Den påverkan som riktas mot Finland har hittills bemötts genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen. Statsrådet har sedan den 16 november 2023 fattat flera beslut om stängning av gränsövergångsställen och om koncentrerings av ansökan om internationellt skydd vid landgränsen mellan Finland och Ryssland. Enligt statsrådets beslut (SM/2024/19), som är i kraft när denna proposition överlämnas, är alla gränsövergångsställen vid östgränsen, med undantag av gränsövergångsstället i Vainikkala, samt gränsövergångsställena inom sjötrafiken på Aspö, i Nuijamaa hamn och på Santio stängda tills vidare. Dessutom har ansökan om internationellt skydd vid Finlands yttre gränser koncentrerats till de i 6 och 8 § i statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem (901/2006) avsedda gränsövergångsställena inom flygtrafiken och sjötrafiken, med undantag av gränsövergångsställena på Aspö, i Nuijamaa hamn och på Santio.

Syftet med statsrådets beslut har varit att stoppa den instrumentaliserade inresan och återställa gränsövergångsrafiken till det normala. Genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen kan hanteringen av situationen vid östgränsen förbättras, men genom dem kan en främmande stats instrumentaliseringsverksamhet bekämpas endast i mycket begränsad utsträckning. En total stängning av gränsövergångsställena vid östgränsen hindrar den normala gränsövergångsrafiken via landgränsen mellan Finland och Ryssland, och därför har det en betydande inverkan på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för ett stort antal människor. En total stängning inverkar i betydande grad i synnerhet på tillgodoseendet av rörelsefriheten, skyddet av privatlivet och familjelivet, egendomsskyddet, näringsfriheten och den grundläggande rätten till arbete.

Utifrån myndigheternas bedömningar och de av Gränsbevakningsväsendet insamlade observationerna finns det grundad anledning att misstänka att den instrumentaliserade inresan kommer att fortsätta på samma sätt som tidigare, om gränsövergångsställena är öppna. Fenomenet har kommit igång igen och delvis försvårats i olika skeden när Finland har strävat efter att öppna gränsövergångsställen för övrig trafik. Därför är det behövligt att utreda och införa alternativa åtgärder för att stoppa instrumentaliserad inresa. Dessutom är det behövligt att förbereda också inför de allvarligaste situationerna med instrumentalisering av inresa.

En regeringsproposition som gäller utnyttjande av teknik vid upprätthållande av gränssäkerheten (RP 25/2024 rd) är under behandling i riksdagen. I regeringens proposition om ändring av gränsbevakningslagen och vissa lagar som har samband med den föreslås utvidgningar av Gränsbevakningsväsendets tekniska övervakning samt nya bestämmelser om radioteknisk övervakning. Den föreslagna regleringen och den nya tekniken 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. Befogenheterna kan stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet och statsledningens beslutsfattande också i situationer med instrumentaliserad inresa.

2.5 Asylförfarandet

De nationella bestämmelserna om asylförfarandet grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning, nedan *förfarandedirektivet*). Förfarandedirektivet innehåller uttömmande bestämmelser om de regler enligt vilka medlemsstaterna ska pröva alla ansökningar om internationellt skydd. En situation där en främmande stat instrumentaliserar inresande för att förverkliga sina egna syften har inte beaktats i förfarandedirektivet och inte i utlänningslagens (301/2004) bestämmelser om asylförfarandet.

Enligt 94 § 1 mom. i utlänningslagen behandlas vid asylförfarandet en ansökan som företetts för en myndighet vid finska gränsen eller på finskt territorium och som grundar sig på ett behov av internationellt skydd. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att en utlänning som åberopar risk för kränkning av sina mänskliga rättigheter anses söka asyl, om han eller hon inte uttryckligen uppger något annat. Ansökan om internationellt skydd förutsätter alltså inte någon viss form. Enligt förarbetena till utlänningslagen (RP 28/2003 rd, s 186) ska en myndighet tolka sökandens avsikt på bästa möjliga sätt till sökandens fördel.

Bestämmelser om asylutredning finns i 97 § i utlänningslagen. Enligt 97 § 1 mom. utreder Migrationsverket identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt utreder muntligen uppgifter som behövs för bestämmande av den stat som ansvarar för handläggningen av asylansökan. Enligt 2 mom. i samma paragraf för Migrationsverket även ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta boplatseland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana.

Enligt 95 § i utlänningslagen ska en ansökan om internationellt skydd lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska registrera ansökan utan dröjsmål.

En ansökan om internationellt skydd behandlas enligt 98 § i utlänningslagen vid normalt eller påskyndat förfarande. Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd bedöms individuellt för varje sökande. I bedömningen beaktas de utredningar som sökanden lagt fram om sina förhållanden samt aktuella uppgifter från olika källor om förhållandena i staten. Enligt 98 a § i utlänningslagen ska beslut om en ansökan om internationellt skydd fattas inom sex månader från det att ansökan har lämnats in, om ansökan behandlas vid normalt förfarande. Utredningstiden kan i vissa situationer förlängas till högst 21 månader. Beslut om ansökan fattas alltid av Migrationsverket, som enligt 116 § i utlänningslagen är behörig myndighet att bevilja uppehållstillstånd i anslutning till internationellt skydd. Om beslutet om internationellt skydd är negativt, fattas det vid behov beslut om avlägsnande ur landet i samma beslut.

Påskyndat förfarande kan enligt 104 § i utlänningslagen tillämpas, om ansökan betraktas som uppenbart ogrundad med stöd av 101 §. En ansökan kan betraktas som uppenbart ogrundad om 1) den inte motiveras med sådana grunder som nämns i 87 § 1 mom. eller 88 § 1 mom. eller med andra grunder som har anknytning till förbuden mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke-trovärdiga, 2) sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet a)

genom att uppsåtligt lämna oriktiga, vilseledande eller bristfälliga uppgifter om omständigheter som är centrala för avgörandet av ansökan, b) genom att utan godtagbart skäl visa upp förfälskade handlingar eller c) genom att lämna in en ansökan enbart för att fördröja eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet, eller 3) sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka. Vid påskyndat förfarande ska ansökan avgöras inom fem månader från det att den lämnades in.

För Migrationsverket innebär tillämpning av påskyndat förfarande att ansökan ska prövas och beslut fattas snabbare än vid ett så kallat normalt förfarande. Vid tillämpningen av påskyndat förfarande ska det beaktas att den beslutande myndigheten ska pröva ansökan på samma sätt som vilken ansökan som helst och konstatera att den är ogrundad. Därefter kan bestämmelserna om påskyndat förfarande tillämpas på förfarandet, om någon av grunderna för påskyndat förfarande uppfylls. En ansökan kan således aldrig avslås enbart av det skälet att någon av grunderna för påskyndat förfarande är uppfyllt. För sökanden innebär tillämpningen av påskyndat förfarande oftast i praktiken att sökanden inte automatiskt har rätt att stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på resultatet av ett eventuellt överklagandeförfarande. Sökanden har dock rätt att hos domstol ansöka om rätt att stanna kvar i landet i avvaktan på resultatet av ändringssökande och att invänta domstolens beslut om rätten att stanna kvar i avvaktan på resultatet av det egentliga överklagandeförfarandet.

En ansökan om internationellt skydd kan också avvisas utan prövning i sak, om förutsättningarna i 103 § i utlänningslagen uppfylls. En ansökan kan enligt paragrafen i fråga avvisas utan prövning, om sökanden 1) har kommit från ett sådant i 99 § i utlänningslagen definierat säkert asylsömland eller ett i 99 a § i utlänningslagen definierat säkert tredjeland dit han eller hon kan sändas tillbaka, 2) kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan, 3) har fått internationellt skydd i en annan medlemsstat i Europeiska unionen dit han eller hon kan sändas eller 4) har lämnat in en ny ansökan som inte uppfyller de i 102 § 3 mom. föreskrivna förutsättningarna för att tas upp till prövning. Även om ansökan lämnas utan prövning i sak, hör Migrationsverket sökanden personligen och fattar också i detta fall ett motiverat beslut.

I 13 kap. i utlänningslagen finns bestämmelser om sökande av ändring. Enligt 190 § i den lagen får ändring i beslut som fattats med stöd av lagen och som gäller bland annat internationellt skydd sökas hos förvaltningsdomstolen. På sökande av ändring tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Enligt 196 § i utlänningslagen får ändring i förvaltningsdomstolens beslut bland annat i ett ärende som gäller internationellt skydd sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar tillstånd. Förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd är något strängare i utlänningslagen än i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

I regel får ett beslut om avvisning inte verkställas i samband med ett ärende som gäller internationellt skydd förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. I 201 § i utlänningslagen finns dock undantag från kravet på att beslutet ska ha vunnit laga kraft i samband med verkställigheten när det gäller påskyndade förfaranden som gäller internationellt skydd. Också då har sökanden med stöd av 198 b § i utlänningslagen rätt att hos förvaltningsdomstolen lämna in en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet och rätt att stanna kvar och invänta beslut om denna ansökan. Enligt 198 b § i utlänningslagen ska ansökan göras inom sju dagar från det att beslutet har delgivits sökanden och enligt 199 § i utlänningslagen ska domstolen fatta beslut om ansökan också inom sju dagar.

2.6 Lagstiftning om störningssituationer som gäller asylförfarandet

I utlänningslagen identifieras endast en störningssituation som beror på att ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt. Enligt 95 § 3 mom. i utlänningslagen kan tidsfristen för registrering av ansökan i en sådan situation förlängas till tio vardagar och prövningen av ansökan enligt 98 a § till upp till 21 månader.

Om antalet invandrare undantagsvis är så stort att det inte är möjligt att vid sedvanligt förfarande klarlägga förutsättningarna för inresa och registrera invandrarna, kan statsrådet enligt 133 § i utlänningslagen besluta att invandrare i fråga om vilka förutsättningarna för inresa är oklara eller identiteten är oklar, för registrering ska föras till en flyktingsluss som avses i 3 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. Under tiden för registreringen ska invandrarna uppehålla sig i flyktingslussen, om inte skäl som hänför sig till deras hälsotillstånd eller någon annan viktig personlig orsak förutsätter något annat.

I de olika skedena av prövningen av asylansökan kan man i ovan nämnda störningssituationer också begära bistånd av EU:s olika aktörer och organ. Enligt 95 och 133 § i utlänningslagen får en medlem som ingår i en enhet som i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (nedan *gräns- och kustbevakningsförordningen*) utplacerats från den stående styrkan vid europeiska gräns- och kustbevakningen och en i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010 (nedan *förordningen om asylbyrån*) avsedd medlem i en asylstödgrupp bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som gäller registrering av ansökningar om internationellt skydd. En i förordningen om asylbyrån avsedd medlem i en asylstödgrupp får dessutom enligt 116 a § i utlänningslagen bistå Migrationsverket i uppgifter i anslutning till asylutredning enligt 97 § samt delgivning enligt 205 § 4 mom. i utlänningslagen.

Sådan påverkan med utnyttjande av inresande som en främmande stat utövar har inte beaktats som en separat störningssituation i bestämmelserna om asylförfarandet i utlänningslagen.

2.7 Tagande i förvar av en utlänning

Tagande i förvar är en säkerhetsåtgärd som vidtas som en sista utväg. Enligt 121 § i utlänningslagen får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar om de övriga säkringsåtgärderna enligt utlänningslagen inte är tillräckliga. De övriga säkringsåtgärderna enligt den gällande utlänningslagen, det vill säga anmälningsskyldighet, skyldighet att överlämna resedokument eller biljett till myndigheterna, ställande av säkerhet och boendeskyldighet, är säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar och således primära säkringsåtgärder i förhållande till tagande i förvar.

Bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för bestämmande av säkringsåtgärder finns i 117 a § i utlänningslagen. Säkringsåtgärder som avses i lagen kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet, för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlännen avlägsnar sig.

När allmänna förutsättningar för säkringsåtgärder föreligger ska man vid prövningen av tagande i förvar granska de så kallade särskilda förutsättningarna för tagande i förvar enligt 121 § i utlänningslagen. Om de övriga säkringsåtgärder som avses i utlänningslagen inte är tillräckliga

får enligt 121 § 1 mom. i utlänningslagen en utlännings utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om det med hänsyn till utlännings personliga eller övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon kommer att hålla sig undan, avvika eller på något annat sätt avsevärt försvåra fattandet av beslut som gäller honom eller henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet, utlännings behöver tas i förvar för att hans eller hennes identitet ska kunna utredas, utlännings har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas, medan utlännings har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet, tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten, eller det med hänsyn till utlännings personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten. När det är fråga om verksamhet som äventyrar den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten, stöder sig frihetsberövande i fråga om utlännings i regel på mekanismer enligt polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagarna på samma sätt som i fråga om finska medborgare.

Bestämmelser om beslut om tagande i förvar och behandling av beslut i tingsrätten finns i 123–129 § i utlänningslagen. Enligt 123 § i utlänningslagen fattas beslut om tagande i förvar inom polisen av en polisman som hör till befälet vid en polisinsättning, vid centralkriminalpolisen eller vid skyddspolisen och inom gränsbevakningsväsendet av en anhållningsberättigad tjänsteman eller av en gränsbevakningsman med minst löjtnants grad. Ett beslut om tagande i förvar ska föras till tingsrätten för behandling. Tingsrätten avgör om det finns förutsättningar för tagande i förvar.

Enligt 123 a § i utlänningslagen ska en utlännings som tagits i förvar så snart som möjligt placeras i en sådan förvarsenhet som avses i lagen om bemötande av utlännings som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002, nedan *förvarslagen*). I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att en tjänsteman som beslutar om tagande i förvar kan fatta beslut om att en i förvar tagen utlännings undantagsvis ska placeras i polisens häkteslokaler, om förvarsenheterna tillfälligt är fullsatta, eller utlännings tas i förvar långt från närmaste förvarsenhet, varvid han eller hon får hållas i förvar i polisens häkteslokaler i högst fyra dygn. Att placera utlännings som tas i förvar i ett vanligt fängelse som är avsett för fångar som dömts till frihetsstraff är över huvud taget inte möjligt enligt utlänningslagen.

Förvarstiden är begränsad. Enligt 127 § i utlänningslagen ska den som har tagits i förvar friges genast när det inte längre finns förutsättningar för förvar och senast sex månader efter det att beslutet om tagande i förvar fattats. Av orsaker som hänger samman med avlägsnande ur landet får tiden för hållande i förvar emellertid vara längre än detta, men dock inte överskrida 12 månader.

Enligt 122 § i utlänningslagen förutsätter tagande av barn i förvar att de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder och de särskilda förutsättningarna för tagande i förvar uppfylls och att de övriga säkringsåtgärder som det hänvisas till i paragrafen utifrån en individuell bedömning konstateras vara otillräckliga och tagande i förvar nödvändigt som en sista utväg. Dessutom ska barnet ha hörts i enlighet med 6 § 2 mom. innan beslutet fattas och en socialarbetare i tjänsteförhållande som förordnats av det organ som svarar för socialvården ha getts tillfälle att bli hörd. När det gäller ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare krävs det dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. Enligt samma paragraf får ett barn under 15 år som saknar vårdnadshavare inte tas i förvar. Ett barn som fyllt 15 år och saknar vårdnadshavare och som söker internationellt skydd får inte tas i förvar förrän ett beslut om

avlägsnande ur landet av barnet har blivit verkställbart. Ett barn som saknar vårdnadshavare och som tagits i förvar ska frigges senast 72 timmar efter det att barnet togs i förvar. Av särskilda skäl kan tiden i förvar förlängas med högst 72 timmar.

Tagandena i förvar sker för det mesta på grunder som hänför sig till avlägsnande ur landet. Av säkringsåtgärderna är tagande i förvar i praktiken den enda åtgärd genom vilken man kan säkerställa personens närvaro vid tidpunkten för avlägsnandet ur landet. I det inledande skedet av asylförfarandet är tagande i förvar till exempel för att utreda identiteten sällsynt. Enligt förfarandedirektivet får en person inte tas i förvar endast av det skälet att han eller hon har ansökt om internationellt skydd.

2.8 Ändringar som är under beredning i lagstiftningen om asylförfarandet

2.8.1 Allmänt

Vid inrikesministeriet har det beretts flera lagändringar som gäller internationellt skydd och asylförfarandet. En del behandlas för närvarande i riksdagen. Genom ändringarna införs sådana skärpningar som olika direktiv möjliggör och bästa praxis för att effektivisera asylsystemet, utveckla dess kvalitet och samtidigt i sin helhet skärpa Finlands asylpolitik.

2.8.2 Gränsförfarande

Riksdagen behandlar för närvarande en regeringsproposition (RP 30/2024 rd) där det föreslås att ett gränsförfarande som baserar sig på förfarandedirektivet införs nationellt. I gränsförfarandet kan asylansökningar som sannolikt är ogrundade prövas snabbt vid den yttre gränsen eller i dess närhet. En ansökan kan sannolikt anses ogrundad, om den kan avgöras vid ett påskyndat förfarande enligt förfarandedirektivet eller avvisas utan prövning. Vid gränsförfarandet ska ansökan prövas individuellt inom en tidsfrist på fyra veckor. Alla bestämmelser om avvisande av ansökan utan prövning och påskyndat förfarande lämpar sig också vid gränsförfarandet och sökanden har då också rätt till mottagningstjänster enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (nedan *mottagningslagen*).

Gränsförfarandet avviker till exempel från det påskyndade förfarandet genom att sökanden under prövningen av ansökan ska stanna vid gränsen, i transitonen eller i närheten av dessa. Syftet med gränsförfarandet är att sökanden inte ska tillåtas resa in i landet redan under asylförfarandet. För sökanden innebär gränsförfarandet alltså framför allt att han eller hon inte får röra sig fritt på statens territorium. Det är fråga om en så kallad ”juridisk fiktion”, eftersom en person i dessa situationer fysiskt befinner sig på statens territorium och omfattas av rättsskipningen och samtidigt också av unionsrättens tillämpningsområde, men ännu inte anses vistas på medlemsstatens territorium. Begränsningen av rörelsefriheten är dock inte en säkringsåtgärd, utan en begränsning som hör till förfarandet. Också tagande i förvar är möjligt som sista utväg på basis av individuell prövning och beslut som fastställts av tingsrätten. Tagande i förvar kan dock inte heller vid gränsförfarandet automatiskt gälla alla sökande. Det kan till exempel tillämpas endast i mycket begränsad utsträckning i fråga om minderåriga.

Liksom vid alla asylförfaranden ska det även vid ett påskyndat förfarande genomföras en grundlig och rättvis prövning av ansökan med iakttagande av alla grundläggande principer och garantier i förfarandedirektivet och med full respekt för sökandenas rättigheter. Tillämpningen av gränsförfarandet förändrar alltså inte till exempel det att man ska hålla ett samtal med sökanden och utreda grunderna för asyl lika grundligt som vid andra asylförfaranden. Sökanden ska garanteras normala rättsskyddsgarantier, såsom individuell behandling av ansökningar,

tillgång till rättslig hjälp, tolkning och rätt att söka ändring i beslutet. När det gäller personer i behov av särskilda förfarandegarantier (till exempel offer för psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld) och minderåriga utan vårdnadshavare kan gränsförfarandet tillämpas endast i begränsad utsträckning.

Efter ett negativt beslut har sökanden inte automatisk rätt att stanna kvar i landet och invänta besvärdomstolens avgörande. I förfarandedirektivet föreskrivs det särskilt om överklagande i samband med ett gränsförfarande. Sökanden ska ha tillgång till tolkning och rättsligt bistånd och biträde samt minst en vecka på sig att förbereda sin begäran för domstolen för att låta honom eller henne stanna kvar på territoriet i avvaktan på resultatet av förfarandet. Den maximala behandlingstid på fyra veckor som förutsätts i förfarandedirektivet inbegriper inte den tid som används för överklagande. Sökanden har rätt att inom skälig tid hos domstol ansöka om förbud mot verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur landet och invänta beslutet i landet.

Gränsförfarandet ger ett nytt verktyg för att effektivisera behandlingen av ansökningar och hantera situationen när personerna befinner sig på Finlands sida och har ansökt om asyl. Fördelarna med gränsförfarandet är särskilt det att sökande som hålls vid gränsen eller i dess närhet och som sannolikt får avslag på sin asylansökan inte under förfarandet kan förflytta sig till andra delar av Finland eller vidare till andra delar av Europa. På EU-nivå anses gränsförfarandet vara ett av de effektivaste sätten att förhindra sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna medan prövningen av ansökan pågår. Den egentliga nyttan av gränsförfarandet fås dock endast i det fall att också återresorna fungerar. Om sökanden inte kan återsändas till sitt hemland eller till något annat land som är tryggt för honom eller henne, kommer han eller hon oundvikligen att tillåtas resa in i landet i något skede, eftersom begränsningen av rörelsefriheten eller hållandet i förvar kan fortsätta endast inom de tidsfrister som anges i lag.

2.8.3 Påskyndat förfarande

I samma regeringsproposition som gränsförfarandet (RP 30/2024 rd) föreslås det att det i utlänningslagen tas in alla de grunder för påskyndat förfarande som förfarandedirektivet möjliggör och som ännu inte har tagits in i lagen. Dessa grunder gäller situationer där en person har lämnat in en ny ansökan som inte kan avvisas utan prövning, en person olagligen har anlänt till eller olagligen har förlängt sin vistelse i landet, sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck för registrering i Eurodac eller sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten. Dessutom förtydligas bestämmelserna så att grunderna för påskyndat förfarande formuleras så att de i så stor utsträckning som möjligt följer den formulering som används i direktivet. På så sätt säkerställs det att förfarandena kan användas i samtliga situationer som avses i direktivet.

Också genom ändringarna i det påskyndade förfarandet är det möjligt att inverka på hanteringen av situationen och effektivisera asylförfarandet. Införande av de ovan nämnda grunder som anges i direktivet i utlänningslagen ger möjlighet att tillämpa bestämmelserna i den omfattning och betydelse som avses i direktivet. Ändringarna kan bedömas i någon mån öka antalet ansökningar som styrs till gränsförfarandet.

2.8.4 Utvecklandet av tagande i förvar

Vid inrikesministeriet är också ändringar i lagstiftningen om tagande i förvar under beredning. Lagprojektet baserar sig på det som skrivits in om tagande i förvar och inreseförbud i regeringsprogrammet. I samma projekt revideras bland annat bestämmelserna om inreseförbud

och bereds ändringar med stöd av vilka permanent uppehållstillstånd kan återkallas och en utlännings som vistas utanför Finland kan meddelas inreseförbud.

När det gäller tagande i förvar fogas det enligt förslaget till utlänningslagen en ny grund till de särskilda förutsättningarna för tagande i förvar, med stöd av vilken en person som upprepade gånger orsakar betydande störning eller överhängande fara för den allmänna ordningen och andras säkerhet vid en förläggning eller i dess närhet kan tas i förvar, om ett gripande enligt polislagen för högst 24 timmar konstateras vara otillräckligt. Avsikten är att med detta svara på situationer där det i mottagningssystemet förekommer organiserade störningssituationer som kräver ingripande av flera polispatruller. Syftet med ett gripande för en längre tid än vad som föreskrivs i polislagen är att lugna situationen på förläggningarna när personer som upprepade gånger orsakar störningar kan hållas åtskilda från andra klienter på förläggningen för en längre tid än för närvarande. Den andra nya grunden för tagande i förvar gör det möjligt att i samband med inresan ta i förvar asylsökande som äventyrar människors säkerhet. Tagande i förvar ska fortfarande förutsätta en individuell bedömning, och det går inte automatiskt att ta i förvar alla asylsökande.

Utöver de nya grunderna är en förlängning av den maximala tiden för hållande i förvar under beredning. EU-lagstiftningen tillåter att den maximala tiden för hållande i förvar förlängs från 12 månader till 18 månader. Behovet av en förvarstid på över 12 månader skulle realiseras bara i ett fåtal enstaka fall. Då skulle behovet vanligen hänföra sig till återsändande av en person och oftast bero på polisens utmaning att få de resedokument som behövs för hemresan. I och med ändringarna blir utlännings också skyldiga att samarbeta med myndigheterna under hela förfarandet för tillbakasändning. Samarbetsskyldigheten ska också fogas till kriterierna för risk för avvikande, varvid påföljden för överträdelse av skyldigheten kan vara risk för avvikande och tagande i förvar på basis av risken. Begreppet risk för avvikande ska dessutom förtydligas genom att det till lagen fogas en tydlig förteckning över de kriterier som ska användas vid bedömningen av risken för avvikande samt genom att avstå från förutsättningen att tillämpa lindrigare säkringsåtgärder före tagande i förvar på basis av risken för avvikande.

2.9 Internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna

De bestämmelser i människorättskonventionerna som är av betydelse med tanke på propositionen är särskilt det förbud mot tillbakasändning som grundar sig på artikel 2 (rätt till liv) och artikel 3 (förbud mot tortyr) i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/1990, sådan den lyder senare ändrad i FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS 50 och 51/2010), nedan *Europakonventionen*, och det förbud mot kollektiv utvisning som avses i artikel 4 i protokoll nr 4 till Europakonventionen.

Av betydelse är också konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77 och 78/1968, nedan *FN:s flyktingkonvention*) och det förbud mot avvisning som finns i artikel 33 punkt 1 i den konventionen, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976, nedan *MP-konventionen*) och det förbud mot tillbakasändning som grundar sig på artikel 2 och artikel 6 (rätt till liv) och artikel 7 (förbud mot tortyr) i den konventionen, liksom konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989, nedan *konventionen mot tortyr*), och det uttryckliga förbud mot tillbakasändning som ingår i artikel 3 i den konventionen.

Finland är liksom alla andra EU-medlemsstater part i konventionerna. Alla 46 medlemsstater i Europarådet är parter i Europakonventionen. Antalet parter i MP-konventionen är sammanlagt 174 och i konventionen mot tortyr sammanlagt 173.

Också den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnande (FördrS 20 och 21/2023) innehåller en uttrycklig bestämmelse om förbud mot tillbakasändning (artikel 16). Finland blev part i avtalet 2023.

Av betydelse när det gäller särskilt utsatta personer är särskilt 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).

2.9.1 Tillämpningsområde och jurisdiktion i fråga om människorättskonventionerna

Tillämpningsområdet för de internationella människorättskonventionerna bestäms i enlighet med bestämmelserna i konventionerna. Enligt artikel 1 i Europakonventionen ska de fördragsslutande parterna garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Begreppet jurisdiktion enligt artikel 1 i Europakonventionen är centralt vid bedömningen av tillämpningsområdet för statens skyldigheter enligt Europakonventionen och för de rättigheter som tryggas i Europakonventionen i fråga om individen. Enligt Europadomstolens etablerade rättspraxis är staten skyldig att trygga de rättigheter som tryggas i Europakonventionen endast för personer som befinner sig under dess jurisdiktion. I sin rättspraxis har Europadomstolen i första hand betonat jurisdiktionens territoriella karaktär, även om artikel 1 har tillämpats också i vissa extraterritoriella sammanhang. Med tanke på propositionen bör man beakta Europadomstolens tolkning av artikel 1 i en situation som gäller gränspassage och inresa. Europadomstolen har i sin rättspraxis ansett att åtgärder som vidtas av statliga gränsvakter eller polisen på terränggränsen faller under statens territoriella jurisdiktion till exempel i en situation där asylansökan inte har tagits emot och inresa nekats (*M.A. m.fl. mot Litauen*, 59793/17, 70 §, *M.K. m.fl. mot Polen*, 40503/17, 129–132 §, *D.A. m.fl. mot Polen*, 51246/17, 33–34 §). Europadomstolen har också tillämpat artikel 1 till exempel på kustbevakningens åtgärder på det fria havet.

2.9.2 Förbud mot tillbakasändning

Förbudet mot tillbakasändning (*non-refoulement*) avser principen att ingen får sändas tillbaka till ett område där han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot tillbakasändning är tvingande när det finns grundad anledning att anta att en person kommer att bli utsatt för till exempel tortyr, brott mot mänskligheten, folkmord eller slaveri. I och med artikel 33 punkt 1 i FN:s flyktingkonvention är förbudet mot tillbakasändning också en fördragsförpliktelse som är bindande för Finland. Enligt artikeln får en fördragsslutande stat inte utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning.

Europakonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om förbud mot tillbakasändning, men principen har härletts ur konventionen i Europadomstolens tillämpningspraxis. Enligt Europadomstolens etablerade rättspraxis får ingen utlämnas eller utvisas till ett land där han eller hon löper risk för att artikel 2 (rätt till liv) eller artikel 3 (förbud mot tortyr) i Europakonventionen åsidosätts (*F.G. mot Sverige*, 43611/11, 110–111 §).

Rätten till liv enligt artikel 2 och förbudet mot tortyr enligt artikel 3 i Europakonventionen är av ovillkorlig karaktär, det vill säga det är inte möjligt att avvika från eller begränsa dem ens

under en nödsituation. Förbudet mot tillbakasändning grundar sig på dessa rättigheter och är således också av ovillkorlig karaktär. I dessa rättigheter ingår således inte heller i princip eller ens under en nödsituation något sådant element av proportionalitet eller nödvändighet som till exempel vid begränsning av yttrandefriheten eller integritetsskyddet. Rättigheterna har också ansetts vara oberoende av personens egen verksamhet. (till exempel *A m.fl. mot Förenade kungariket*, 3455/05, punkt 126).

Europadomstolen har i sin rättspraxis betonat vikten av ett förbud mot tillbakasändning och särskilt fäst uppmärksamhet vid huruvida individen effektivt skyddas mot att godtyckligt sändas direkt eller indirekt tillbaka till det land från vilket han eller hon har flytt (*M.S.S. mot Belgien och Grekland*, 30696/09, 286 §). Om det finns grundad anledning att misstänka att en person löper verklig risk att bli utsatt för behandling som strider mot artikel 3 (tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning), följer av det en skyldighet att inte sända personen tillbaka till landet i fråga (*Saadi mot Italien*, 37201/06, 125–126 §). Staterna har också skyldighet enligt artikel 3 att bedöma risken för att den person som ska återsändas blir utsatt för behandling som strider mot artikel 3 innan personen avlägsnas ur landet (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, 47287/15, 163 §) och denna bedömning ska vara grundlig (*F.G. mot Sverige*, 43611/11, 113 §).

Europadomstolen har i sin rättspraxis tillämpat artikel 3 på situationer där personer har förvägrats möjlighet att söka asyl vid gränsen eller asylansökningar inte har tagits för behandling och där personen har återsänts eller avvisats vid gränsen utan prövning av asylansökan. Europadomstolen har konstaterat att den svarande staten har brutit mot artikel 3 i situationer där personer som vid gränsen hade sökt asyl eller uttryckt rädsla för sin säkerhet avlägsnats direkt till transitlandet utan någon materiell bedömning av asylansökan (*M.K. m.fl. mot Polen*, 40503/17, 184–186 §). Även om Europadomstolen inte själv bedömer ändringssökandenas asylansökningar, har det i Europadomstolens rättspraxis bedömts huruvida den mottagande staten effektivt har skyddat ändringssökandena mot att godtyckligt sändas tillbaka. Om den svarande staten har beslutat avvisa sökanden, ska den bedöma huruvida personen i transitlandet har tillgång till ett korrekt asylförfarande som erbjuder ett effektivt skydd i fråga om förbudet mot tillbakasändning (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, 137 §). Denna bedömning ska göras på statens initiativ och med beaktande av aktuella uppgifter om landet i fråga och dess asylförfarande (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, 148 §). Dessutom har det ansetts att ändringssökanden ska ha möjlighet att visa att landet i fråga inte är säkert för honom eller henne (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, 148 §). Europadomstolen har betonat att denna bedömning är särskilt viktig i situationer där transitlandet inte är part i Europakonventionen (*M.A. m.fl. mot Litauen*, 59793/17, 104 §). Om det inte finns tillräckliga garantier för detta, har det ansetts att den svarande staten också ska tillåta att den asylsökande vistas på dess territorium tills ansökan har behandlats på behörigt sätt. (*M.K. m.fl. mot Polen*, 185 §; *D.A. m.fl. mot Polen*, 51246/17, 59 §). Dessutom har det ansetts att staten inte kan hindra inresa till sitt territorium för personer som uppger att de behandlas illa i transitlandet, om inte lämpliga åtgärder vidtas för att undanröja risken för sådan behandling (*M.K. m.fl. mot Polen*, 178–179 §). Om en stat misstänker att en asylansökan är ogrundad, har staten ändå en skyldighet enligt artikel 3 att antingen göra en materiell asylutredning eller grundligt bedöma om personen i det mottagande landet har tillgång till ett ändamålsenligt asylförfarande som ger skydd i fråga om förbudet mot tillbakasändning (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, 47287/15, 138 §).

Europadomstolen har i sin senaste dom i frågan, *Sherov m.fl. mot Polen*, 54029/17 (4.4.2024), på ovannämnda grunder upprepat att det skett överträdelse av artikel 3 i en situation där Polen vägrade ta emot ansökningar om internationellt skydd från tadjjikistanska asylsökande som försökte komma in i Polen från Ukraina och återsände dem till Ukraina utan närmare prövning. Europadomstolen konstaterade i sin dom att Polen hade kränkt den processuella dimensionen

av artikel 3, eftersom det i ärendet inte hade bedömts om Ukraina var ett säkert land för de ändringssökande och om de skulle ha tillgång till ett ändamålsenligt asylförfarande där eller om de skulle utsättas för hot om återsändande vidare från Ukraina (kedjeåtersändande) eller behandling som strider mot artikel 3. I målet ansågs det att förbudet mot kollektiv utvisning (artikel 4 i protokoll nr 4 till Europakonventionen) samt rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13 i Europakonventionen) i kombination med artikel 3 samt med artikel 4 i protokoll nr 4 hade åsidosatts. I fallet var det inte fråga om en situation med instrumentaliserad inresa.

2.9.3 Förbud mot kollektiv utvisning

Med stöd av artikel 4 i protokoll nr 4 till Europakonventionen är kollektiv utvisning av utlänningar förbjuden. Enligt Europadomstolens rättspraxis avses med kollektiv utvisning varje åtgärd som tvingar en grupp utlänningar att lämna landet utan möjlighet att framföra sina individuella synpunkter mot utvisning (*Khlaifia m.fl. mot Italien*, 16483/12, 237 §).

Europadomstolen har ansett att avlägsnande ur landet i enlighet med artikel 4 i protokoll nr 4 innebär att personer avlägsnas från statens territorium till en annan stats territorium mot deras vilja. Det ska särskilt bedömas om avlägsnandet ur landet till sin karaktär är kollektiv utvisning, det vill säga erbjuds personerna faktiska och effektiva möjligheter att framföra påståenden i fråga om utvisning till exempel vid ett samtal. I fråga om kollektiv utvisning finns det inget krav på minimiantalet personer eller tillhörighet till viss grupp, utan bedömningen baserar sig på om ärendet har utretts på ett skäligt, objektivt och individuellt sätt.

Klagomål enligt artikel 4 i protokoll nr 4 till Europakonventionen kan anföras hos Europadomstolen också av en enskild person som uppger sig tillhöra en grupp som utvisats genom kollektiv utvisning.

Tillgång till lagliga sätt för inresa vid gränsen och vägande skäl för att inte använda lagliga sätt

Vid sin bedömning av förbudet mot kollektiv utvisning konstaterade Europadomstolen i domen *N.D. och N.T. mot Spanien* (8675/15 och 8697/15) att det effektiva tillgodoseendet av rättigheterna enligt Europakonventionen förutsätter att de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdet yttre gräns möjliggör lagliga vägar in i landet för dem som anlant till statens gräns.

Europadomstolen har i sin rättspraxis utvecklat ett test i två nivåer för att bedöma eventuella kränkningar av artikel 4 i protokoll nr 4. Enligt testet ska det först bedömas om staten har erbjudit faktiska och effektiva möjligheter till laglig inresa och därefter om personen i fråga hade ett vägande skäl som kan tillskrivas konventionsstaten att inte använda detta lagliga sätt.

Vid bedömningen av en effektiv tillgång till lagliga sätt för inresa ska det först beaktas om staten har erbjudit faktiska och effektiva möjligheter till laglig inresa, särskilt till gränsförfaranden, så att alla personer som förföljs kan lämna in en ansökan om skydd, särskilt på grundval av artikel 3 och på villkor som säkerställer att ansökan behandlas i enlighet med internationella normer.

Bevisbördan för att personerna har haft faktisk och effektiv tillgång till förfaranden för laglig inresa ligger på staten. I denna bedömning har man bland annat beaktat gränsövergångsställenas läge, de detaljerade reglerna för inlämnande av asylansökningar, tillgången till tolkar och rättshjälp för att informera de asylsökande om deras rättigheter samt dokumentation som visar att asylansökningarna faktiskt har lämnats in vid gränsövergångsställena i fråga (*N.D. och N.T.*

mot Spanien 212–217 §; *A.A. m.fl. mot Nordmakedonien*, 55798/16 och 4 andra, 116–122 §; *Shahzad mot Ungern*, 12625/17, 63–67 § och *M.H. m.fl. mot Kroatien*, 15670/18 och 43115/18, 295–304 §).

För det andra, när ovannämnda lagliga möjlighet till inresa finns, men personen inte har utnyttjat den utan har rest in i landet olagligt, ska det prövas om personen hade ett vägande skäl som kan tillskrivas konventionsstaten (till exempel ett alltför reglerat mottagande av asylansökningar) att inte använda sig av detta lagliga sätt. Om det inte finns sådana vägande skäl som kan tillskrivas konventionsstaten, kan en persons olagliga inresa anses bero på personens eget agerande, som skulle kunna berättiga avsaknaden av individuell identifiering.

En persons eget klandervärda agerande (culpable conduct)

Enligt Europadomstolens etablerade rättspraxis har förbudet mot kollektiv utvisning inte överträtts, om avsaknaden av ett individuellt beslut om avlägsnande ur landet kan anses bero på ändringsökandens eget förfarande. (*Khlaifia mot Italien*, 240 §, *Hirsi Jamaa mot Italien*, 27765/09, 184 § och *M.A. mot Cypern*, 247 §). Detta har dock ansetts förutsätta att det funnits faktisk möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd (*N.D. och N.T. mot Spanien*, 131–132 §).

I fallet *N.D. och N.T. mot Spanien* ansåg Europadomstolen att artikel 13 i Europakonventionen eller artikel 4 i protokoll nr 4 inte hade överträtts, eftersom förbudet mot kollektiv utvisning enligt domstolens etablerade rättspraxis inte anses ha överträtts om avsaknaden av utvisningsbeslut beror på den utvisades eget klandervärda förfarande. Domslutet förklaras väsentligen förutom av det stora antalet inresande (600 personer) och det våldsamma beteendet av att Spanien enligt Europadomstolen också faktiskt hade erbjudit personerna en reell möjlighet till laglig inresa, eftersom det vid den cirka 13 kilometer långa gränsen mellan Spanien och Marocko hade funnits ett lagligt gränsövergångsställe öppet som faktiskt kunde nås (*N.D. och N.T. mot Spanien*, 201 §, 218 §, 222 § och 231 §).

Beaktande av individuella aspekter och situationen

I situationer där inresande anländer till en stats territorium olagligt, trots att det funnits möjlighet att anlända till landet via en laglig rutt och med iakttagande av ett ändamålsenligt gränsförfarande, har Europadomstolen inte tillämpat ovannämnda test på två nivåer. Däremot har Europadomstolen bedömt (för att avgöra om utvisningen var av kollektiv karaktär) om personerna har getts möjlighet att innan utvisningsbeslutet meddelas framföra sina individuella synpunkter mot utvisningen och om det finns tillräckliga garantier för att deras personliga situation faktiskt och individuellt har beaktats (*Asady mot Slovakien*, 24917/15, 62 §). Bedömningen är i stort sett likadan som den som tillämpas på personer som anländer till en laglig inreseplats, till exempel ett gränskontrollställe (*M.K. mot Polen*, 40503/17, 204–211 §, *D.A. mot Polen*, 51246/17, 81–84 § och *M.A. mot Lettland*, 25564/18, 67–69 §).

Vid bedömningen av beaktandet av de individuella synpunkterna och situationen har Europadomstolen fäst uppmärksamhet vid bland annat följande: om myndigheterna har utbildats att göra intervjuer, om uppgifterna har lämnats på ett språk som personerna förstår, om det finns möjlighet att lämna in en asylansökan och begära rättshjälp och om tolkar är närvarande och det finns möjlighet att i praktiken diskutera med ett rättsbiträde (*Hirsi Jamaa mot Italien*, 185 §, *Sharifi mot Italien och Grekland*, 16643/09, 214–225 §, *Khlaifia mot Italien*, 245–254 §, *Asady mot Slovakien*, 24917/15, 63–71 §, *M.K. mot Polen*, 40503/17, 206–210 §, *D.A. m.fl. mot Polen*, 81–83 § och *M.A. mot Lettland*, 67–69 §).

Med tanke på förbudet mot kollektiv utvisning är den avgörande grunden för att ett avlägsnande ur landet ska betraktas som kollektivt att varje enskild utlännings fall i gruppen inte har utretts på ett skäligen, objektivt och individuellt sätt.

2.9.4 Effektiva rättsmedel vid sökande av asyl

Vid begränsning av sökande av asyl ska bestämmelsen om rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen beaktas. När det gäller beslut om avlägsnande ur landet har det i allmänhet ansetts att artikel 13, läst tillsammans med artiklarna 2 (rätten till liv) och 3 (förbudet mot tortyr), i Europakonventionen förutsätter att personen har ett effektivt rättsmedel i praktiken och att rättsmedlet har suspensiv verkan när personen har framfört en motiverad invändning om att hans eller hennes rättigheter enligt artiklarna 2 och/eller 3 skulle kränkas till följd av ett beslut om avlägsnande ur landet. En absolut nödvändig förutsättning för detta har ansetts vara att invändningen om att det finns vägande skäl att frukta en behandling som strider mot artiklarna 2 och/eller 3 granskas på ett oberoende och grundligt sätt (*M.S.S. mot Belgien och Grekland*, 30696/09, 293 §, *M.K. m.fl. mot Polen*, 40503/17, 42902/17 och 43643/17, 142–148 och 212–220 §). I en situation där en person inte hävdar att det finns risk för överträdelse av artiklarna 2 och/eller 3 behöver rättsmedlen inte ha suspensiv verkan (*Khlaifia m.fl. mot Italien*, 16483/12, 281 §). I en sådan situation har det dock förutsatts att personen har en faktisk möjlighet att överklaga beslutet så att hans eller hennes besvär prövas tillräckligt grundligt av en oberoende och opartisk nationell domstol. (*Khlaifia m.fl. mot Italien*, 16483/12, 279 §; *Moustahi mot Frankrike*, 9347/14, 156–164 §). Även om medlemsstaterna ges viss prövningsrätt, har det ansetts att iakttagandet av artikel 13 förutsätter att ett behörigt organ prövar innehållet i besväret på korrekt sätt (*M.S.S. mot Belgien och Grekland*, 30696/09, 387 §).

I fall som gäller förbud mot kollektiv utvisning har Europadomstolen dessutom i fråga om rättsskyddet krävt att inresande ska ha faktisk tillgång till förfaranden för laglig inresa. Bevisbördan för detta ligger på staten. Det har ansetts att sådana omständigheter som ska beaktas är gränsövergångsställenas läge, de detaljerade reglerna för inlämnande av asylansökningar, tillgången till tolkar eller rättshjälp för att de asylsökande ska kunna informeras om sina rättigheter, och att ansökningarna faktiskt har lämnats in vid gränsövergångsställena i fråga (*N.D. och N.T. mot Spanien*, 8675/15 och 8697/15, 212–217 §, *A.A. m.fl. mot Nordmakedonien*, 55798/16 och 4 andra, 116–122 §). Europadomstolen har ansett att om ändringssökanden hade anfört ett motiverat besvär som grundar sig på artikel 2 eller 3 och som gäller de risker som han eller hon utsätts för i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet, hade han eller hon faktiskt hindrats från att söka asyl och hade inte möjlighet att använda ett automatiskt suspensivt rättsmedel, så hade staten brutit mot artikel 4 i protokoll nr 4 tillsammans med artikel 13 i Europakonventionen (*M.K. m.fl. mot Polen*, 40503/17, 42902/17 och 43643/17, 219–220 §; *D.A. m.fl. mot Polen*, 51246/17, 89–90 §; *Hirsi Jamaa m.fl. mot Italien*, 27765/09, 201–207 §; *Sharifi m.fl. mot Italien och Grekland*, 16643/09, 240–243 §). På motsvarande sätt, om ändringssökanden inte uppger att det finns risk för att de rättigheter som garanteras i artikel 2 eller 3 kränks, har det ansetts att rättsmedlen inte behöver ha suspensiv verkan (*Khlaifia m.fl. mot Italien*, 16483/12, 281 §).

Europadomstolen har också ansett att en oskäligen kort besvärstid till exempel i samband med anförande av besvär över påskyndade asylförfaranden och/eller beslut om avlägsnande ur landet i praktiken kan göra rättsmedlet ineffektivt, vilket strider mot kraven i artiklarna 13, 2 och 3 i Europakonventionen (*I.M. mot Frankrike*, 9152/09). Rättsmedlen kan dock visa sig effektiva om sökanden hörs och har tillräckliga garantier för att ärendet ska avgöras trots de snäva tidsfristerna (*E.H. mot Frankrike*, 39126/18, 174–207 §).

2.9.5 Förbud mot missbruk av rättigheter

Vid bedömningen av de bestämmelser i de internationella människorättskonventionerna som är av betydelse med tanke på propositionen och de rättigheter som tryggas i dem kan man också bedöma hur förbudet mot missbruk av rättigheter enligt artikel 17 i Europakonventionen lämpar sig för sammanhanget med instrumentaliserad inresa. Enligt artikel 17 i Europakonventionen får konventionen inte tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts.

Europadomstolen har dock konstaterat att artikel 17 tillämpas endast undantagsvis och i extrema fall (*Paksas mot Litauen*, 34932/04, 87 §) och att tröskeln för dess tillämpning är hög (*Lilliendahl mot Island*, 29297/18, 26 §). Det allmänna syftet med artikel 17 i Europakonventionen är att hindra totalitära eller extremistiska rörelser från att utnyttja principerna i konventionen i sitt eget intresse (*W.P. m.fl. mot Polen*, 42264/98; *Paksas mot Litauen*, 87 §). Enligt Europadomstolen ska artikel 17 tillämpas endast om det omedelbart står klart att en person har försökt återropa konventionen för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som klart strider mot konventionens värden och som syftar till att tillintetgöra rättigheter och friheter som fastställs i konventionen (*Perincek mot Schweiz*, 27510/08, 114–115 §; *Roj TV A/S mot Danmark*, 24683/14, 31 § och *Šimunić mot Kroatien*, 20373/17, 38 §).

Europadomstolen har än så länge ingen rättspraxis i fråga om förbud mot missbruk av rättigheter när det gäller frågor som har med inresa att göra. Rättspraxis har till största delen gällt yttrandefrihet (artikel 10) och mötes- och föreningsfrihet (artikel 11), det vill säga frågor som mer allmänt rör demokrati.

2.9.6 Rätt till frihet och säkerhet

Enligt artikel 5 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Varje frihetsberövande ska ske i den ordning som anges i lagen och det ska också vara förenligt med artikelns syfte, som är att skydda individer mot godtycke (*S., V. och A. mot Danmark*, 35553/12, 36678/12 och 36711/12, 73 §, *McKay mot Förenade kungariket*, 543/03, 30 §).

I artikel 5.1 f i Europakonventionen ingår en uttrycklig möjlighet att med stöd av lag beröva någon friheten för att förhindra att han eller hon obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans eller hennes utvisning eller utlämning. De grunder för frihetsberövande som nämns där ska tolkas restriktivt (*S., V. och A. mot Danmark*, 73 §; *Buzadji mot Moldavien*, 23755/07, 84 §).

I ett sådant fall förutsätter förbudet mot godtycke att friheten har berövats i god tro och att det har ett nära samband med syftet att förhindra olaglig inresa. Ett förbud förutsätter också att tiden för hållande i förvar och förhållandena i förvar är lämpliga med beaktande av att åtgärden inte tillämpas på brottslingar utan på utlämningar som ofta flytt från sitt hemland av rädsla för sitt liv och att frihetsberövandet inte fortgår längre än vad som är skäligt med tanke på syftet med tagandet i förvar (*Saadi mot Förenade kungariket*, 13229/03, 74 §). I en sådan situation föreligger ingen rätt till tagande i förvar, om förfarandet för avlägsnande ur landet inte genomförs med tillbörlig omsorg (*A m.fl. mot Förenade kungariket*, 3455/05, § 164).

2.9.7 Förbud mot diskriminering samt likabehandling och jämställdhet mellan könen

Artikel 14 i Europakonventionen förbjuder diskriminering på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell

minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Finland är part också i protokoll nr 12 till Europakonventionen (FördrS 8 och 9/2005), där artikel 1 innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering.

Tolkningen av människorättsförpliktelser som gäller förbud mot diskriminering samt likabehandling och jämställdhet har utvecklats i tolknings- och rättspraxis vid organ som övervakar de mänskliga rättigheterna, också i fråga om andra än de uppräknade förbjudna diskrimineringsgrunderna. Utöver de förbjudna diskrimineringsgrunder som räknas upp i artikel 14 i Europakonventionen har Europadomstolen till exempel konstaterat att förbudet mot diskriminering omfattar bland annat diskriminering på grund av ålder, könsidentitet, sexuell läggning, hälsotillstånd och funktionsnedsättning, föräldraskap och civilstånd, sysselsättning, invandrarstatus.

Enligt kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD), som övervakar genomförandet av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970), ska Finland säkerställa att dess gällande lagstiftning och andra begränsningar som gäller avlägsnande av andra än en konventionsstats medborgare från sin jurisdiktion inte till sitt syfte eller sina konsekvenser diskriminerar någon på grund av ras, hudfärg eller etniskt eller nationellt ursprung. I sina slutsatser hänvisar CERD till sin allmänna kommentar nr 30 från 2004 om diskriminering av andra än landets egna medborgare. I den allmänna kommentaren betonar CERD bland annat att konventionsstaterna är skyldiga att garantera jämlikhet mellan medborgare och icke-medborgare.

2.10 EU-lagstiftning

2.10.1 Kodexen om Schengengränserna

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (*kodex om Schengengränserna*) innehåller bestämmelser om Schengenområdets inre och yttre gränser, gränsövergångsställen, gränskontroll samt in- och utresekontroller. Syftet med kodexen om Schengengränserna är att underlätta den fria rörligheten för personer inom Europeiska unionen.

Med Schengenområdets yttre gränser avses gränsen mellan en stat som hör till Schengenområdet och en stat som inte hör till Schengenområdet, och med Schengenområdets inre gränser gränsen mellan stater som hör till Schengenområdet. Enligt artikel 22 i kodexen om Schengengränserna får Schengenområdets inre gränser passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Enligt artikel 2.11 i kodexen avses med in- och utresekontroller kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det. Kodexen om Schengengränserna innehåller också närmare bestämmelser om genomförande av in- och utresekontroller.

Enligt artikel 14 i kodexen om Schengengränserna ska en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt kodexen nekas inresa till medlemsstaternas territorium. Detta ska inte påverka tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om rätt till asyl och internationellt skydd eller utfärdandet av viseringar för längre vistelse. Enligt artikeln får inresa nekas endast genom ett motiverat beslut med uppgift om de exakta skälen för nekad inresa. Beslutet ska fattas av den myndighet som är behörig enligt nationell rätt, och det ska få verkan omedelbart. Personer som nekats inresa ska ha rätt att överklaga. Verkställigheten av beslutet om nekad inresa ska dock inte uppskjutas på grund av att ett överklagandeförfarande har inletts.

Enligt artikel 4 i kodexen om Schengengränserna ska medlemsstaterna vid tillämpningen av förordningen handla i full överensstämmelse med relevant unionsrätt (däribland Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna), relevant folkrätt (däribland FN:s flyktingkonvention), de skyldigheter som följer av tillträde till internationellt skydd, särskilt principen om non-refoulement, och de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 7 i kodexen ska gränskontrolltjänstemän vid sin tjänsteutövning fullt ut respektera mänsklig värdighet, särskilt i fall som rör utsatta personer. Alla åtgärder som vidtas vid tjänsteutövningen ska stå i proportion till de syften som eftersträvas genom sådana åtgärder.

2.10.2 Internationellt skydd och ett gemensamt europeiskt asylsystem

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tryggas rätten till asyl samt skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning. Enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska rätten till asyl garanteras med iakttagande av reglerna i FN:s flyktingkonvention och dess protokoll om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med EU:s grundfördrag. I artikel 19 i stadgan om de grundläggande rättigheterna förbjuds kollektiva utvisningar och konstateras det att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

Avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) gäller ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och omfattar bland annat bestämmelser om gränskontroll, asyl och invandring. Området i fråga hör till området med delad befogenhet (artikel 4.2 j i EUF-fördraget), vilket innebär att EU:s åtgärder begränsar medlemsstaternas åtgärder. Inom området med delad befogenhet får medlemsstaterna utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Till den del det i en EU-rättsakt föreskrivs om något är bestämmelserna bindande för medlemsstaterna. Inom området med frihet, säkerhet och rättvisa ska enligt artikel 67.1 i EUF-fördraget de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna respekteras.

I artikel 78 i avdelningen i fråga föreskrivs det om ett gemensamt europeiskt asylsystem. Enligt artikeln ska unionens asylpolitik överensstämma med FN:s flyktingkonvention.

2.10.3 Krav enligt förfarandedirektivet

Den viktigaste EU-rättsakten med tanke på ansökan om asyl och behandlingen av ansökan är förfarandedirektivet. Förfarandedirektivet innehåller uttömmande bestämmelser om de regler enligt vilka medlemsstaterna ska pröva alla ansökningar om internationellt skydd. Direktivet tillämpas på alla ansökningar om internationellt skydd som lämnas in på medlemsstaternas territorium, vid deras gränser, i deras territorialvatten eller i deras transitzoner. En ansökan anses ha gjorts i enlighet med direktivet när en person har uttryckt önskan om att ansöka om internationellt skydd för en myndighet på en medlemsstats territorium, vid dess gräns, i dess territorialvatten eller i dess transitzon. Den som gjort ansökan ska därefter ges möjlighet att formellt lämna in ansökan till den behöriga myndigheten och ansökan ska också registreras.

Direktivet innehåller bestämmelser om bland annat de förfaranden som ska användas, kraven på prövning av och beslut om ansökan, behöriga myndigheter, sökandens rättigheter och rättsskydd under förfarandet, sökandens rätt att stanna kvar i landet under prövningen av ansökan och överklagandeförfarandet samt undantag från den rätten. Enligt direktivet kan en ansökan avvisas utan prövning i sak i vissa situationer. Också då hörs sökanden vid en personlig intervju och i ärendet fattas ett beslut som får överklagas enligt bestämmelserna i direktivet.

Avvisande utan prövning i enlighet med direktivet innebär inte att sökanden kan avlägsnas ur landet utan att beslut fattas om hans eller hennes ansökan.

Förfarandet vid prövning av en ansökan om internationellt skydd bör åtminstone ge sökanden rätt att stanna kvar i avvaktan på beslut av behörig myndighet, rätt till tolk för att kunna lägga fram sin sak när han eller hon hörs av myndigheterna, möjlighet att meddela sig med en företrädare för Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) och med organisationer som tillhandahåller rådgivning till eller biträde för personer som ansöker om internationellt skydd, rätt till korrekt delgivning av beslut och rätt till en saklig och rättslig motivering av beslutet, möjlighet att rådgöra med en juridisk rådgivare eller annan rådgivare samt rätt att under avgörande skeden i förfarandet informeras om sin rättsliga ställning på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå samt, vid ett eventuellt avslag, rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol eller en tribunal. De sökande får också rättigheter och skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (nedan *mottagandedirektivet*). De ska bland annat tillhandahållas de mottagningstjänster som avses i direktivet från och med den dag då ansökan lämnas in.

Syftet med förfarandedirektivet är att garantera faktisk, det vill säga möjligast enkel, tillgång till förfarandet för beviljande av internationellt skydd. I skäl 25 i ingressen till direktivet anges det att för att personer som behöver skydd enligt artikel 1 i FN:s flyktingkonvention ska erkännas som flyktingar eller som subsidiärt skyddsbehövande på riktiga grunder, bör alla sökande få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet. Enligt artikel 7 i förfarandedirektivet ska medlemsstaterna garantera varje tredjelandsmedborgare eller statslös person rätt att i eget namn eller genom en tredje persons förmedling lämna in en ansökan om internationellt skydd. Enligt artikel 6 i förfarandedirektivet ska medlemsstaterna se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt. Enligt samma artikel ska myndigheterna också registrera ansökan. Med att göra ansökan/ansöka avses när en person begär skydd i en medlemsstat och med inlämnande av ansökan att ansökan formellt lämnas in till rätt myndighet. Rätten att ansöka om internationellt skydd och att få tillgång till asylförfarandet är en förutsättning för det första för att rätten att få ansökan prövad respekteras, för det andra för att rätten till asyl enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna garanteras på ett effektivt sätt. I unionslagstiftningen har medlemsstaterna således ålagts en klar skyldighet att behandla en ansökan om internationellt skydd som gjorts vid medlemsstatens gräns, på medlemsstatens territorium eller i medlemsstatens transitzon, och det har inte föreskrivits någon flexibilitet eller lämnats nationellt handlingsutrymme i fråga om denna skyldighet.

2.10.4 EU-domstolens rättspraxis

EU-domstolen har i flera olika domar betonat medlemsstaternas ovannämnda skyldighet enligt unionslagstiftningen att behandla en ansökan om internationellt skydd som gjorts vid gränsen, på dess territorium eller i dess transitzon. Senast i en dom som gällde situationen med instrumentaliserad inresa vid Litauens gräns mot Belarus 2021, C-72/22 PPU, *M.A.* (ECLI:EU:C:2022:505, den 30 juni 2022).

I begäran om förhandsavgörande, som lämnades in av Litauens högsta förvaltningsdomstol, behandlades bland annat medlemsstatens möjligheter att begränsa tillgången till asylförfarandet på medlemsstatens territorium under sådana omständigheter då krigstillstånd, undantagstillstånd eller ett nationellt nödläge har utlysts till följd av en massiv tillströmning av

migranter. För att motivera de begränsningar av rätten att ansöka om internationellt skydd som följer av den nationella lagstiftningen, åberopade den litauiska regeringen det hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som Republiken Litauen utsätts för på grund av den massiva tillströmningen av migranter vid dess gränser, bland annat från Belarus.

I sitt avgörande konstaterade EU-domstolen på ett otvetydigt sätt att artiklarna 6 och 7.1 i förfarandedirektivet ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken tredjelandsmedborgare som vistas olagligen i denna medlemsstat, i en situation då krigstillstånd, undantagstillstånd eller nödläge har utlysts till följd av en massiv tillströmning av migranter, i praktiken frånges möjligheten att inom denna medlemsstats territorium få tillgång till ett förfarande för prövning av ansökan om internationellt skydd (punkt 56).

EU-domstolen underströk i sin dom syftet med förfarandedirektivet att säkerställa en så effektiv, snabb och enkel tillgång som möjligt till förfarandet för att ansöka om internationellt skydd. Rätten att göra en sådan ansökan är en förutsättning för det faktiska iakttagandet av rätten att få en sådan ansökan registrerad och rätten att kunna lämna in den och få den prövad inom de frister som föreskrivs i förfarandedirektivet och, slutligen, för att rätten till asyl, såsom den garanteras i artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (punkterna 60 och 61). Inte ens en sådan nationell lagstiftning genom vilken myndigheten gavs utrymme för skönsmässig bedömning att vid undantagstillståndet i fråga pröva en ansökan om internationellt skydd med hänsyn till sökandens utsatthet eller andra exceptionella omständigheter uppfyllde enligt EU-domstolen kravet i artikel 6 i förfarandedirektivet (punkt 66).

I sitt avgörande hänvisade domstolen också till gränsförfarandet som ett medel att reagera på en sådan situation som avses i begäran om förhandsavgörande. Enligt domstolen ger förfarandedirektivet och särskilt artikel 43 om gränsförfaranden i direktivet medlemsstaterna möjlighet att fastställa särskilda förfaranden, som är tillämpliga vid deras gränser, för att bedöma huruvida ansökningar om internationellt skydd kan tas upp till prövning i situationer där sökandens beteende visar att det är uppenbart att ansökan saknar grund eller utgör missbruk. Dessa förfaranden gör det möjligt för medlemsstaterna att vid unionens yttre gränser utöva sitt ansvar för att upprätthålla allmän ordning och skydda den inre säkerheten, utan att det blir nödvändigt att göra undantag enligt artikel 72 i EUF-fördraget. Enligt artikeln ska bestämmelserna i avdelning V i tredje delen i fördraget inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (punkt 74).

Den litauiska lagstiftning som bedömdes i den domen avsåg uttryckligen krigstillstånd, undantagstillstånd eller nödläge till följd av massiv tillströmning av migranter. I domen hänvisas det inte till en situation där en främmande stat använder inresande för att påverka en EU-medlemsstat. När det gäller massinvandring har domstolen även i flera andra domar upprepat principen om en medlemsstats skyldighet att pröva en ansökan om internationellt skydd som gjorts vid gränsen, på dess territorium eller i dess transitzon. (C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029, 17.12.2020), punkterna 102–106; C-36/20 PPU (ECLI:EU:C:2020:495, 25.6.2020), punkt 63, C-821/19, (ECLI:EU:C:2021:930, 16.11.2021), punkt 80.) I ett överträdelseförfarande som gällde Ungern, C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029, 17.12.2020), konstaterade domstolen också att även om det enligt kodexen om Schengengränserna ankommer på medlemsstaterna att säkerställa att de yttre gränserna passerar lagligen kan fullgörandet av denna skyldighet emellertid inte berättiga att medlemsstaterna åsidosätter en persons rätt att göra en asylansökan och att få den registrerad och formellt inlämnad i enlighet med artikel 6 i förfarandedirektivet (punkt 127). När det gäller Ungern har domstolen dessutom konstaterat att skyldigheten att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten åligger inte bara de nationella domstolarna utan alla statliga organ, inklusive förvaltningsmyndigheterna, vilka inom ramen för sina respektive

behörighetsområden, har att tillämpa unionsrätten (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, 14.5.2020), punkt 183). I domar som gäller Ungern har domstolen tagit ställning uttryckligen till massinvandring.

I en färsk dom som gäller Polen, C-392/22, (ECLI:EU:C:2024:195, 29.2.2024) har domstolen använt termen summarisk avvisning (pushback) för den verksamhet som Polen bedrivit vid Belarus gräns. Domen gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (*förordningen om fastställande av ansvarig stat*) och huruvida sökanden kan överföras till den ansvariga staten (Polen), om sökanden uppger att Polen allvarligt och systematiskt har åsidosatt unionsrätten vid behandlingen av tredjelandsmedborgare när det vid sina yttre gränser genomför summariska avvisningar av tredjelandsmedborgare som vill ansöka om internationellt skydd, och håller dem i förvar vid sina gränstationer. I domen granskas också huruvida sådana åsidosättanden kan påverka tillämpningen av principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna så till den grad att de utgör hinder för en sådan överföring, eller om de i vart fall innebär att den anmodande medlemsstat som vill genomföra överföringen ska försäkra sig om att den berörda personen som ansöker om internationellt skydd, vid en överföring, inte riskerar att behandlas på ett sätt som strider mot artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Domstolen upprepar ovannämnda princip i flera tidigare domar i samband med förfarandedirektivets artikel 6 om tillgång till asylförfarandet och dess koppling till artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Domstolen anser att summariska avvisningar utgör förfaranden som innebär att man avlägsnar personer som vill ansöka om internationellt skydd från unionens territorium eller att man från detta territorium avlägsnar personer som lämnat in en sådan ansökan vid inresan till unionen innan denna ansökan har prövats enligt unionslagstiftningen. Sådana förfaranden strider mot artikel 6 i förfarandedirektivet (punkt 50). Summariska avvisningar undergräver denna grundläggande beståndsdel i det gemensamma europeiska asylsystemet, eftersom de förhindrar utövandet av rätten att framställa en ansökan om internationellt skydd och följaktligen genomförandet, i enlighet med de närmare bestämmelserna i unionslagstiftningen, av förfarandet för att lämna in och pröva en sådan ansökan (punkt 52). Summariska avvisningar kan strida mot principen om non-refoulement, om de består i att man återsänder personer som önskar lämna in en ansökan om internationellt skydd i unionen till ett tredjeland där de riskerar att utsättas för förföljelse (punkt 53). I domen tog domstolen ställning till huruvida en sökande enligt förordningen om fastställande av ansvarig stat kan överföras från en annan medlemsstat till Polen som är ansvarig för att behandla ansökan, när sökanden uppger att landet allvarligt och systematiskt har åsidosatt unionsrätten vid behandlingen av tredjelandsmedborgare när det genomför summariska avvisningar av tredjelandsmedborgare vid sina yttre gränser. I domen tas det inte ställning till om Polen har förfarit på detta sätt och, om så hade varit fallet, huruvida det hade funnits någon godtagbar grund för att avvika från unionsrätten.

EU-domstolen har inte haft att avgöra någon sådan situation som skulle överensstämma med den situation med instrumentaliserad inresa som pågår vid Finlands östgräns.

2.10.5 Möjligheter att avvika från kraven i förfarandedirektivet

Förfarandedirektivet innehåller inga bestämmelser genom vilka man egentligen kan avvika från de förpliktande bestämmelserna i direktivet. Den enda undantagssituation som ger medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme i direktivet är om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt.

Handlingsutrymmet hänför sig i dessa situationer till förlängning av tidsfristerna för registrering och prövning av ansökan och till de myndigheter som gör prövningen.

Enligt förfarandedirektivet ska sökande ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut. Medlemsstaterna får avvika från denna huvudregel endast i särskilt föreskrivna situationer som gäller en ny ansökan och när sökanden utlämnas till exempel till en annan medlemsstat enligt skyldigheter i enlighet med en europeisk arresteringsorder. Massinvandring eller någon annan undantagssituation medför inget undantag från denna huvudregel.

Artikel 78.3 i EUF-fördraget är en del av den gemensamma asylpolitiken och utgör samtidigt en uttrycklig rättslig grund för att agera och för eventuella provisoriska åtgärder i en nödsituation med massiv tillströmning av migranter. Medlemsstaterna har inte möjlighet att agera ensamma med åberopande av denna artikel, utan kommissionen har initiativrätt. Rådet godkänner de åtgärder som avses i artikeln på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet. De provisoriska åtgärder som avses i artikeln är av exceptionell karaktär. De får vidtas endast när de problem som uppstår i en eller flera medlemsstaters asylsystem blivit tillräckligt akuta och allvarliga till följd av en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare.

Domstolen har i sin rättspraxis (de förenade målen C-643/15 och 647/15, *Republiken Slovakien och Ungern mot rådet*, EU:C:2017:631, 6.9.2017) konstaterat att det i princip är tillåtet att låta provisoriska åtgärder, som antagits med stöd av artikel 78.3, medföra undantag från lagstiftningsakter. Sådana undantag måste emellertid vara noggrant avgränsade, vad avser deras materiella och tidsmässiga tillämpningsområde, så att de endast snabbt och effektivt, genom en tillfällig åtgärd, hanterar en tydligt angiven krissituation. Domstolen underströk dock att proportionalitetsprincipen innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen.

För att bemöta den akuta situation som Belarus åtgärder orsakat lade kommissionen den 1 december 2021 med stöd av artikel 78.3 i EUF-fördraget fram ett förslag till rådets beslut om provisoriska nödatgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen. Syftet med förslaget var att skapa ett förfarande för asylfrågor och migrationshantering i nödsituationer som ska tillämpas på personer som påträffats i närheten av Lettlands, Litauens eller Polens gräns mot Belarus efter att de olovligt passerat den yttre gränsen och på de personer som har anmält sig vid ett gränsövergångsställe. De föreslagna åtgärderna avsåg en förlängning av tidsfristerna för registrering av asylansökan till och med till fyra veckor, utvidgning av tillämpningsområdet för gränsförfarandet på vissa villkor till att omfatta alla sökande, begränsning av de materiella mottagningsvillkoren till grundläggande behov, det vill säga mat, vatten, kläder, lämplig medicinsk vård och tillfälligt boende från och med ansökningens datum samt underlättande av återvändandeförfarandet efter beslut om ansökan genom att möjliggöra undantag från EU-bestämmelserna.

Även om det för Lettland, Litauen och Polen inte föreslogs någon möjlighet att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid sina gränser, på sitt territorium eller i sin transitzon, konstateras det i skäl 25 i förslaget till beslut att ”alla våldshandlingar vid gränsen måste undvikas till varje pris, inte bara för att skydda den berörda medlemsstatens territoriella integritet och säkerhet utan även för att säkerställa tryggheten och säkerheten för tredjelandsmedborgarna, inbegripet familjer och barn som fredligt väntar på att få möjlighet att söka asyl i unionen. Om de berörda medlemsstaterna ställs inför våldshandlingar vid sina yttre

gränser, inbegripet i samband med tredjelandsmedborgares försök att i stora antal tränga in i landet med oproportionerliga våldsmedel, bör de berörda medlemsstaterna kunna vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella rätt för att upprätthålla säkerhet, lag och ordning och säkerställa en verkningsfull tillämpning av detta beslut.” Medlemsstaterna har alltså rätt och även skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid sina gränser och gränsövergångsställen. Rådet fattade aldrig något beslut om förslaget, eftersom Polen motsatte sig det.

2.10.6 Instrumentaliserad inresa i framtida EU-lagstiftning

Kommissionen antog den 23 september 2020 ett övergripande meddelande (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, COM(2020) 609, 23.9.2020, E 125/2020 rd) om reformen av migrations- och asylpolitiken (New Pact on Migration and Asylum, kallad pakten). Meddelande innefattar alla viktiga politikområden och inledde på nytt reformen av det gemensamma asylsystemet. Till meddelandet bifogades fem lagstiftningsförslag, av vilka ett var ett förslag till förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet (COM (2020) 613 final, nedan *krisförordningen*, U 61/2020 rd). Vid rådets förhandlingar inkluderades i förslaget också bestämmelser om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrationsområdet, vilka baserar sig på kommissionens förslag till förordning från december 2021 (COM (2021) 890 final, U 15/2022 rd). I detta förslag föreslogs för första gången i EU-lagstiftning som gäller asylförfarandet åtgärder som kan användas i situationer med instrumentalisering. Förslaget till krisförordning har också ett nära samband med förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering (COM (2020) 610 final, nedan *hanteringsförordningen*, U 62/2020 rd) och det ändrade förslaget till förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (COM (2020) 611 final, nedan *förfarandeförordningen*, U 34/2016 rd). Rådet och Europaparlamentet nådde i december 2023 en politisk överenskommelse om förslagen och avsikten är att de ska antas redan under denna lagstiftningsperiod våren 2024. Avsikten är att tillämpningen börjar om två år våren 2026.

Förslagets ursprungliga tillämpningsområde omfattade åtgärder i krissituationer och force majeure-situationer på migrationsområdet, och så är det fortfarande. Dessutom har förordningens tillämpningsområde utvidgats till situationer med instrumentalisering av migration, vilka betraktas som en form av krissituation. Definitionen av instrumentalisering är i sak densamma som i förslaget till förordning om ändring av kodexen om Schengengränserna (COM (2021) 891 final, U 7/2022 rd). Med instrumentalisering av migranter avses en situation där ett tredjeland eller en fientlig icke-statlig aktör anstiftar irreguljära migrationsströmmar till unionen genom att aktivt uppmuntra eller underlätta tredjelandsmedborgares förflyttning till de yttre gränserna eller till medlemsstaten, när detta agerande tyder på ett tredjelands avsikt att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra väsentliga statliga funktioner, upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.

I de situationer som avses i förordningen kan en medlemsstat av kommissionen begära en bedömning av sin situation och möjlighet att avvika från vissa unionsrättsakter och/eller begära solidaritetsåtgärder för att underlätta sin situation. Slutligen fattar rådet ett beslut utifrån förslag från kommissionen. Förslaget ligger i linje med hanteringsförordningen, det vill säga deltagande i solidaritetsåtgärder är förpliktande för medlemsstaterna också i kris- och instrumentaliseringssituationer, men medlemsstaterna har möjlighet att välja vilka åtgärder de är beredda att vidta. Åtgärder som kan vidtas är omplaceringar av asylsökande eller, enligt separat överenskommelse, av personer som får internationellt skydd, ekonomiskt stöd, så kallad

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.

En central del av förslaget är möjligheten att vid kris- och force majeure-situationer och situationer med instrumentalisering av migration avvika från vissa bestämmelser i förfarandeförordningen och hanteringsförordningen. Medlemsstaterna ska bland annat kunna begära att tiden för registrering av ansökningar, varaktigheten av gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande förlängs samt att tillämpningsområdet för gränsförfarandet utvidgas. I situationer med instrumentalisering av migration 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.

2.10.7 Nationell säkerhet, allmän ordning och inre säkerhet i EU-rätten

I EU-rätten erkänns den särskilda vikten av nationell säkerhet. Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda statens 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. Av den kan man dock inte dra den allmänna slutsatsen att alla frågor som gäller den nationella säkerheten faller utanför tillämpningsområdet för EU-rätten.

EU:s grundfördrag innehåller flera uttryckliga undantagsbestämmelser för att skydda den nationella säkerheten. Motsvarande hänvisningar finns också i EU:s lagstiftning.

Artikel 72 i EUF-fördraget ingår i avdelning V om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Artikeln har samband med artikel 4.2 EU-fördraget. Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska avdelning V inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Artikeln har i princip ansetts möjliggöra undantag från EU:s sekundärrätt i syfte att skydda den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Enligt EU-domstolen ska denna möjlighet till undantag tolkas restriktivt, liksom undantagsbestämmelser i allmänhet. (till exempel de förenade målen *kommissionen mot Polen C-715/17*, *kommissionen mot Ungern C-718/17* och *kommissionen mot Republiken Tjeckien C-719/17* (2.4.2020), punkt 144 och där hänvisade rättsfall). Medlemsstaten ska kunna bevisa den grund på vilken en exceptionell inresesituation skulle utgöra ett sådant hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som avses i artikel 72 i EUF-fördraget. Bedömningen ska alltid göras utifrån varje enskilt fall.

Vid bedömningen av möjligheten till undantag är det av vikt vilken betydelse begreppen ”lag och ordning” och ”den inre säkerheten” i artikeln ska ges. EU-domstolen har erkänt att medlemsstaterna har en omfattande prövningsrätt i fråga om åtgärder som har samband med den nationella säkerheten, men också då är medlemsstaterna skyldiga att respektera EU:s grundfördrag. Exempelvis när domstolen bedömt åtgärder genom vilka medlemsstater begränsar den fria rörligheten på grund av den nationella säkerheten har den erkänt att medlemsstaternas nationella behov kan variera från en medlemsstat eller tidsperiod till en annan. Samtidigt har domstolen dock betonat att begränsningarna bör vara relevanta och

nödvändiga samt stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas. I rättspraxis har begreppet allmän ordning dock ansetts förutsätta att det är fråga om ett verkligt, omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. I fråga om den inre säkerheten är det i sin tur av vikt huruvida det finns en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, hot mot befolkningens överlevnad, risk för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller den fredliga samexistensen mellan folken eller en inverkan på militära intressen. Huruvida villkoren uppfylls ska bedömas från fall till fall (*Aladzhov*, C-434/10, 17.11.2011, punkt 35 och *Tsakouridis*, C-145/09, 23.11.2010, punkterna 43 och 44 samt *Jipa*, C-33/07 10.7.2008, punkt 23 och där hänvisade rättsfall. Se även generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i de förenade målen C-715/17, C-718/17 och C-719/17, punkterna 197 och 198 och där hänvisade rättsfall).

Under de senaste åren har domstolen tagit ställning till tillämpningen av artikel 72 i EUF-fördraget i situationer med massiv tillströmning av migranter. I de ovannämnda rättsöverträdelseförfarandena som gäller Litauen (C-72/22 PPU, *M.A.*) och Ungern (C-808/18) åberopade staterna inför domstol denna artikel för att motivera avvikelser från unionens lagstiftning. Litauen åberopade det hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som Republiken Litauen utsätts för på grund av den massiva tillströmningen av migranter vid dess gränser, bland annat från Belarus. Ungern har gjort gällande att artikel 72 tillåter medlemsstaterna att avvika från de unionsbestämmelser som antagits med stöd av artikel 78 i EUF-fördraget, när iakttagandet av dessa bestämmelser skulle hindra medlemsstaterna från att på lämpligt sätt hantera en nödsituation som kännetecknas av en massiv tillströmning av personer som ansöker om internationellt skydd.

I båda fallen upprepade domstolen sin ståndpunkt från tidigare domar att undantag alltid ska tolkas restriktivt. Av detta följer att artikel 72 i EUF-fördraget inte kan tolkas så, att det räcker att medlemsstaterna åberopar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten, för att de ska ha rätt att avvika från bestämmelser i unionsrätten (C-72/22 PPU, *M.A.*, punkt 71 och C-808/18, punkt 215). Domstolen konstaterade vidare att om det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa lag och ordning på deras territorium och deras inre och yttre säkerhet, innebär detta inte att unionsrätten helt saknar tillämplighet på sådana åtgärder. I EUF-fördraget föreskrivs det om uttryckliga undantag, som är tillämpliga när det föreligger situationer som kan äventyra lag och ordning eller allmän säkerhet endast i väl avgränsade fall. Det går inte att härav sluta sig till att det skulle finnas ett generellt förbehåll i EUF-fördraget som innebär att alla åtgärder som vidtas med hänvisning till lag och ordning eller allmän säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. Om det godtogs att det fanns ett sådant förbehåll, vid sidan av de specifika förutsättningarna i bestämmelserna i detta fördrag, skulle unionsrättens tvingande karaktär och dess enhetliga tillämpning riskera att undergrävas. (C-72/22 PPU, *M.A.*, punkt 70 och C-808/18, punkt 214)

I fråga om Litauen konstaterade domstolen att Litauen för övrigt inte hade klagat vilken inverkan ett sådant undantag från lagstiftningen skulle ha på upprätthållandet av lag och ordning och skyddet av den inre säkerheten i det ifrågavarande nödläget till följd av den massiva tillströmningen av migranter. Domstolen ansåg att de förfaranden som ingår i förfarandedirektivet, såsom gränsförfarandet, är sådana förfaranden som medlemsstaterna kan fastställa vid sina gränser och som gör det möjligt för medlemsstaterna att vid unionens yttre gränser utöva sitt ansvar för att upprätthålla allmän ordning och skydda den inre säkerheten, utan att det blir nödvändigt att göra undantag enligt artikel 72 i EUF-fördraget i situationer där sökandens beteende visar att det är uppenbart att ansökan saknar grund eller utgör missbruk (punkterna 73 och 74).

Med beaktande av EU-domstolens rättspraxis på senare tid kan det konstateras att det är svårt att motivera att det föreligger ett allvarligt hot enbart med att antalet asylsökande ökat, det vill säga enbart med massiv tillströmning av migranter. Så som redan tidigare konstaterats har de fall som behandlats i EU-domstolen hänfört sig till massinvandring och således varit annorlunda än den situation som nu råder i Finland. EU-domstolen har inte haft att avgöra någon sådan situation som skulle överensstämma med den situation med instrumentaliserad inresa som pågår vid Finlands östgräns. Således har domstolen inte heller tagit ställning till om det i en sådan situation är möjligt att göra undantag från EU:s sekundärrätt i enlighet med artikel 72 i EUF-fördraget i syfte att skydda den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Att göra undantag bör betraktas med avseende på om begränsningarna för det första är ändamålsenliga och behövliga samt står i rätt proportion till sitt syfte och huruvida det är fråga om ett verkligt, omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Situationen måste också granskas med avseende på om den har en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, utgör ett hot mot befolkningens överlevnad eller en risk för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller den fredliga samexistensen mellan folken eller har en inverkan på militära intressen.

3 Målsättning

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

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

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

En begränsning i mottagandet av ansökningar om internationellt skydd stärker betydligt Gränsbevakningsväsendets förmåga att behärska situationen, i synnerhet när situationen vid gränserna förvärras snabbt, och medför utmaningar för dem som utövar påtryckning för Finland. En positiv effekt av beslut om begränsning kan bedömas vara dess preventiva verkan.

Förfarandet ger ett betydande mervärde också för hanteringen av situationen vid landgränsen och vid exceptionella situationer när inresande utövar våld eller utnyttjar sitt stora antal.

Bestämmelsernas syfte är också att bidra till att trygga myndigheternas tillräcklighet i exceptionella situationer. Med hjälp av de föreslagna bestämmelserna är det möjligt att inledningsvis minska på de resurser som binds upp någon annanstans än vid riksgränsen och i dess omedelbara närhet. Sådana resurser är t.ex. resurser som reserverats för flyktingslussars, mottagningssystemets och återförvisningssystemets funktion samt för upprätthållandet av allmän ordning och nationell säkerhet inom landet. Instrumentaliserad inresa kan också få konsekvenser för social- och hälsovårdsservicen. Konsekvenserna gäller utöver nationella myndigheter också de ämbetsverk och myndigheter som beviljar internationellt skydd. När instrumentaliserade inresande snabbt avlägsnas ur landet minskar också domstolarnas och de behöriga myndigheternas behov av resurser för beslut om tagande i förvar, tvångsmedel och säkringsåtgärder samt verkställighet av dem.

I bruktagandet av de nya befogenheterna förutsätter interna anvisningar hos de myndigheter som deltar i verksamheten och utbildning i ändamålsenliga arbetsätt och i synnerhet identifiering av särskilt utsatta personer.

4.2.2 Konsekvenser för säkerheten

Rysslands påverkan som riktas mot Finland har lett till att man varit tvungen att för att trygga den nationella säkerheten begränsa trafiken över östgränsen och stänga gränsövergångsställen samt koncentrera asylansökningar till andra ställen än östgränsen. Rysslands beteende har förorsakat Finland väldigt stora kostnader, bl.a. för att man blivit tvungen att bygga ett hinderstängsel vid östgränsen och utöka patrulleringen vid gränsen, och myndigheterna har varit tvungna att förbereda sig långsiktigt, bl.a. genom att rusta upp och öva för olika former av storskalig inresa.

Finland har en skyldighet att skydda sina yttre gränser mot olagliga gränsöverskridningar samt garantera säkerheten i gränzonen och inom landet. En suverän stat har rätt att kontrollera tillgången till sitt område. En följd av reaktionerna på instrumentaliserad inresa har varit att det har blivit nödvändigt att avbryta den normala gränsövergångstrafiken, och till den delen tillgodoses individernas fri- och rättigheter i nuläget i väldigt begränsad utsträckning vid östgränsen. Som tidigare påpekats, kan Ryssland om de så vill skapa en långvarig störningssituation vid Finlands östgräns genom att instrumentalisera inresande.

Ett beteende där en främmande stat lägger sig i en annan suverän stats angelägenheter i syfte att påverka dess interna angelägenheter på ett osakligt sätt genom påtryckning och genom att styra personer som ansöker om internationellt skydd till dess gräns kränker den statens suveränitet. Den främmande statens beteende tenderar också att försvaga den internationella säkerheten på det sätt som beskrivs i kapitel 2 i denna proposition och senare i specialmotiveringen. Den nya föreslagna lagen erbjuder en väsentlig lösning på detta.

Genom den lag som föreslås i propositionen stärks Finlands förmåga att garantera sin nationella säkerhet och suveränitet i situationer när andra tillgängliga metoder inte fungerar. Att instrumentaliserade inresande hindras resa in i landet och avlägsnas ur landet på det sätt som föreslås avvärjer påverkan samt hot mot den nationella och allmänna säkerheten och begränsar möjligheterna att ifrågasätta suveräniteten. Att hindra inresa föreslås vara huvudregeln för att garantera säkerheten såväl vid gränsövergångsställena som vid gränsen i terrängen. Utöver den hindrande effekten kompletterar avlägsnandet ur landet och därtill anslutna förfaranden helheten i fråga om dem som redan anlänt till landet men inte hör till de personer som kan

släppas in i landet när lagen tillämpas. Lagens primära syfte är allmän och särskild prevention. Förfarandets syfte är att täppa till en lucka i lagstiftningen, med hjälp av vilken en främmande stat kan påverka Finland genom instrumentaliserade inresande. Att luckan täpps till leder till en allmän prevention. Särskild prevention uppnås i synnerhet när enskilda inresande märker att deras agerande är onödigt och förståelsen för detta sprids bland dem som försöker ta sig in i Finland trots riskerna.

Mellan EU och Ryssland finns ett giltigt avtal om återtagande (rådets beslut 2007/341/EC), ett tillämpningsprotokoll mellan Finland och Ryssland som kompletterar det (lag 946/2012 och statsrådets förordning 20/2013) samt ett förfarande för att neka inresa enligt kodexen om Schengen gränserna, vilka har verkställts innan gränsövergångsställena stängts. Med stöd av de avtal som nämns ovan, men utan hinder av dem, med stöd av långvarig praxis samt utifrån uppgifter från ryska myndigheter kan avlägsnande ur landet betraktas som genomförbart också under de förhållanden som beskrivs i den lagstiftning som nu bereds. Tills nyligen har i synnerhet återsändning av personer som överskridit gränsen på olagligt sätt begärts särskilt. Återsändningar fungerar fortfarande i motsvarande situationer med instrumentalisering vid Lettlands, Litauens och Polens gränser.

4.2.3 Ekonomiska konsekvenser

Tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen föregås sannolikt av en utdragen situation, som redan har krävt avsevärda myndighetsåtgärder. Gränsbevakningsväsendet har då intensifierat underrättelseverksamheten, övervakningen av gränserna och brottsbekämpningen. Övervakningen av gränserna har utökats på land, i luften och på vattnet, gränskontroller har utförts ännu noggrannare än tidigare vid gränsövergångsställena, och övervakningen av utlänningar har utökats. Patruller har utrustats för olika situationer och antalet anordningar för teknisk övervakning har utökats. Gränsbevakningsväsendet har förberett sig för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid gränsövergångsställena och för att använda resurser för kontroll av folkmassor, samt byggt tillfälliga hinder vid östgränsen. Registreringen av asylsökande har effektiviserats med hjälp av tilläggspersonal. Sannolikt är Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån med och stöder Finland i kontrollen av situationen vid östgränsen. För att behärska situationen har Gränsbevakningsväsendet blivit tvunget att låta sin personal göra betydligt mer övertidsarbete samt kvälls-, natt- och helgarbete än normalt och upprätthållit handlingsberedskapen genom att förhöja personalens beredskap, samt anställt nya tjänsteinnehavare för viss tid. Exempelvis kostnaderna för tjänsteresor, tolkning, transporter och lokaler har också stigit.

De extra kostnader som nämns ovan kan antas fortsätta och stiga i en sådan situation som avses i lagen, men det är inte möjligt att uppskatta dem exakt i förväg. De beror på antalet personer som på ett regelstridigt sätt strävar efter att komma in i Finland och på metoderna, såsom deras eventuella beredskap att utöva våld. Situationens varaktighet inverkar på kostnaderna. I varje händelse binder genomförandet av de åtgärder som avses i lagstiftningen väldigt stora personalresurser. I en instrumentaliseringssituation bör inresa i landet i första hand hindras, vilket kräver avsevärda personella och materiella resurser i synnerhet på de avsnitt av landgränsen som saknar stängsel. Också hanteringen av människomassor som kommit in i landet och en behörig handläggning vid avlägsnande ur landet samt förhindrandet av ny inresa kräver väldigt stora personalresurser och materiell beredskap.

Vid årsskiftet 2023–2024 orsakade exempelvis de åtgärder och anskaffningar som genomfördes för att avbryta ansökandet om internationellt skydd och stänga gränsövergångsställena Gränsbevakningsväsendet extra utgifter på ca 1,2 miljoner euro per vecka sedan den effektiviserade verksamheten inletts. Av detta var ca 450 000 euro per vecka extra

personalkostnader och ca 50 000 euro per vecka resekostnader. De extra kostnaderna påverkas väsentligt av hur stora kompletterande anskaffningar, bland annat av tillfälliga hinderanordningar eller utökad övervakningsteknik, situationen kräver. Också årstiden påverkar behovet av tillfälliga strukturer och påverkar indirekt andra kostnader, såsom för uppvärmning, el och städning. En projektkod används för uppföljningen av extra kostnader, och användningstimmarna för tyngre materiel följs upp separat. De extra kostnader situationen förorsakar leder till en ansökan om tilläggsbudget enligt förverkligade kostnader. De mekanismer för extern finansiering som eventuellt kan användas för de extra kostnaderna (t.ex. nödhjälpsfinansiering ur EU:s finansieringsinstrument BMVI) utnyttjat fullt ut i syfte att minimera de extra kostnaderna för finska staten.

Den myndighetsövergripande verksamhet som krävs i den situation som beskrivs ovan medför också extra kostnader bl.a. för polisen, Försvarmakten, Migrationsverket och Tullen.

4.2.4 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

Enligt det föreslagna 3 § 1 mom. 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. Enligt den föreslagna 5 § ska en ansökan om internationellt skydd dock tas emot om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning i det enskilda fallet är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan särskilt sårbar person. Ansökan ska också tas emot om personen har framfört eller det annars framkommit sådana omständigheter att det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen i första hand i den stat från vilken han eller hon anlänt till Finland löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med tanke på det absoluta förbud mot tillbakasändning som ingår i grundlagen, i flera avtal om mänskliga rättigheter och i EU-rätten. Iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning säkerställs vanligen i praktiken genom att ansökan om asyl tas emot och asylsökandens individuella situation utreds. Förslaget innebär att rätten att ansöka om asyl inom det område som avses i statsrådets beslut endast tillgodoses för barn, vissa personer med funktionsnedsättning och vissa särskilt utsatta personer samt för personer som enligt en gränsbevakningsmans bedömning uppenbart löper verklig risk att i första hand i den stat från vilken de anlänt till Finland bli utsatta för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet.

Utöver förbudet mot tillbakasändning har förslaget betydelse för flera andra grundläggande och mänskliga rättigheter. De viktigaste är rätten till liv, förbudet mot tortyr, rätten till frihet och trygghet, rätten till effektiva rättsmedel, diskrimineringsförbudet och förbudet mot kollektiv utvisning. Eftersom instrumentalisering av asylsökande för statlig påverkan redan som sådan kan anses bryta mot internationell rätt får bekämpandet av instrumentalisering också åtminstone indirekta positiva konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och för iakttagandet av internationell rätt.

Förbud mot tillbakasändning

De föreslagna bestämmelserna innebär ett avsteg från det absoluta förbudet mot tillbakasändning (artikel 3 i Europakonventionen, artikel 2, 6 och 7 i MP-konventionen och artikel 3 i konventionen mot tortyr), om det anses att de inresandes ärenden inte utreds i skäligen omfattning samt objektivt och individuellt. Det är inte möjligt att avvika från det absoluta förbudet mot tillbakasändning genom nationella lagstiftningsåtgärder.

Det föreskrivs också om förbud mot tillbakasändning i grundlagen. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Syftet med förbudet mot tillbakasändning är med andra ord att säkerställa att ingen döms till dödsstraff och att ingen utlänning råkar ut för tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

Förhindrandet av ansökan om asyl har samband med säkerställandet av förbudet mot tillbakasändning, och det är problematiskt med avseende på grundlagen och människorättsförpliktelsena. Enligt förarbetena till bestämmelsen om förbudet mot tillbakasändning i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 56) ska utlänningar med stöd av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Om förbudet mot tillbakasändning sägs bl.a. följande: "Även om man i stadgandet inte nämner begreppen flykting eller asyl, har det ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning." Om en ansökan om asyl inte undersöks på ett sakligt sätt, är det i praktiken omöjligt för myndigheten att få information om huruvida personen till exempel riskerar förföljelse eller tortyr. Genom de föreslagna bestämmelserna garanteras inte var och en som vill resa in i landet rätten att ansöka om asyl och ett processuellt skydd där och då, utan dessa rättigheter tillgodoses selektivt.

Enligt internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska utlänningar garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis betonat de asylsökandes processuella rättigheters förpliktande verkan och att de ska tryggas också under exceptionella förhållanden. Domstolen har ansett det särskilt viktigt att det finns en faktisk möjlighet att ansöka om internationellt skydd så att ansökan blir officiellt anhängig. Staten har dock rätt att begränsa utlänningars inresa till lagliga gränsövergångsställen och att hindra olagliga gränsövergångar.

Enligt de föreslagna bestämmelserna begränsar statsrådets beslut inte mottagandet av ansökningar om internationellt skydd någon annanstans än på det område som statsrådets beslut avser. Finland har därför möjlighet att styra inresande till vissa gränsövergångsställen som inte omfattas av beslutet.

Förbud mot kollektiva utvisningar

De föreslagna bestämmelserna har betydelse med tanke på artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen i fråga om kollektiva utvisningar. Europadomstolen har ansett, att ett avlägsnande ur landet enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 innebär att personer mot sin vilja avlägsnas från en stats område till en annan stats område. Det ska särskilt bedömas om avlägsnandet från landet har karaktären av kollektiv utvisning eller om personerna erbjuds en faktisk och effektiv möjlighet att framföra påståenden som gäller utvisningen, till exempel vid ett samtal. På kollektiva utvisningar ställs inga krav i fråga om minsta antal personer eller tillhörighet till någon viss grupp, utan bedömningen baseras på huruvida ärendet har utretts i skälig omfattning, objektivt och individuellt. Bedömningen av de föreslagna bestämmelserna med avseende på kollektiva utvisningar har att göra med huruvida de som vill resa in i landet har haft en faktisk och effektiv möjlighet att få kontakt med myndigheterna och ansöka om asyl.

Skäl såsom mycket stora folkmassor som samtidigt har styrts till gränsen för att ansöka om internationellt skydd eller information om att personer allvarligt äventyrar Finlands suveränitet

eller nationella säkerhet kan beaktas som klandervärdhet i sökandens eget beteende. Det förutsätts emellertid att staten ger möjlighet till faktiskt och effektivt tillträde till lagliga möjligheter till inresa, i synnerhet till gränsförfaranden, för att alla som förföljs ska kunna ansöka om internationellt skydd.

Klandervärdt beteende hos sökanden kan dock accepteras om sökanden har ett vägande skäl som kan anses bero på en fördragsslutande stat att låta bli att utnyttja en laglig metod för inresa. Ett sådant vägande skäl som kan anses bero på en fördragsslutande stat kan till exempel vara ett alltför hårt reglerat mottagande av ansökningar om asyl, som i fallet *Shahzad mot Ungern* (12625/17).

Vid bedömningen av kollektiv utvisning är en avgörande grund för att karaktärisera ett avlägsnande ur landet som kollektivt att varje enskild utlänning som ingår i gruppen inte har fått sitt fall utrett i skäligen omfattning, objektivt och individuellt. I de situationer som avses i den föreslagna lagstiftningen betonas hur interaktionen mellan varje enskild inresande och gränsbevakningsmyndigheten utvecklas och huruvida den kan anses skäligen, objektivt och individuell.

Effektiva rättsmedel som gäller inresa

De föreslagna bestämmelserna, enligt vilka ansökningar om internationellt skydd inte tas emot av alla som vill resa in i landet, är i någon mån problematiska med avseende på 21 § i grundlagen. Enligt 21 § i grundlagen, som gäller rättsskydd, har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

En tillräcklig förutsättning för att anhängiggöra en ansökan om internationellt skydd är att sökanden uttrycker sin önskan att ansöka om asyl; inga andra krav ställs. Varje ansökan som görs i Finland ska prövas individuellt, så att det kan säkerställas att ingen återsänds till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska ansökningar om internationellt skydd i vissa situationer enbart tas emot från barn, personer med funktionsnedsättning och vissa särskilt utsatta personer samt från personer som enligt en gränsbevakningsmans bedömning uppenbart, i första hand i den stat från vilken de anlät till Finland, löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet. <68/48/63% >

Förslaget är problematiskt också för att det inte fattas något beslut om nekande av inresa och avlägsnande ur landet, och därför inte heller finns någon rätt att söka ändring. Rätten att söka ändring är en av garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Minimikravet på rättsskydd kan anses vara att personen har rätt att besvara sig över ett beslut. Sökanden ska också ha rätt att ansöka om verkställighetsförbud och få invänta det beslutet i Finland före tillbakasändningen, om domstolen beslutar om verkställighetsförbud. Det är möjligt att genom lag föreskriva om små undantag från rätten att söka ändring, förutsatt att undantagen inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller att de i enskilda fall riskerar individens rättighet till rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78). Ur grundlagens perspektiv är aspekter som gäller rättsskyddet och en behörig handläggning överhuvudtaget väsentliga, i synnerhet med beaktande av att asylsökande ofta är särskilt sårbara personer (GrUU 34/2016 rd, s. 3–4, GrUU 8/2018 rd, s. 3, GrUU 2/2021 rd, stycke 18). Grundlagsutskottet har i sitt utkast till U-

skrivelse gällande förslaget till procedurförordning betonat betydelsen av det som sägs ovan och förhållit sig kritiskt till kommissionens förslag att begränsa ändringssökandet i gränsförfaranden till endast förstainstansrätten (GrUU 15/2021 rd). Grundlagsutskottet har också gett riktlinjer för bedömning av godtagbarheten hos förbud mot fortsatt besvär (se t.ex. GrUU 23/2013 rd).

Rätten till liv samt personlig frihet, integritet och trygghet

Förslaget får konsekvenser med avseende på 7 § i grundlagen och motsvarande förpliktelser gällande mänskliga rättigheter. I paragrafen ingår en bestämmelse om rätten till liv samt personlig frihet, integritet och trygghet, ett förbud mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet samt preciserande bestämmelser om kränkning av den personliga integriteten och frihetsberövande. I bestämmelsen betonas den offentliga maktens förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de företas någon som utövar offentlig makt eller av privatpersoner (RP 309/1993 rd, (s. 47).

Genom att tortyr uttryckligen nämns i 7 § 2 mom. i grundlagen betonas det att den behandlingen, som orsakar synnerligen svårt psykiskt eller fysiskt lidande, inte ska tillåtas under några som helst omständigheter. Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller såväl fysisk som psykisk behandling. Den omfattar alla grymma, omänskliga och förnedrande former av bestraffning eller behandling (RP 309/ 1993 rd, s. 47). Om det inte anses att förbudet mot tillbakasändning iakttas på ett tillräckligt sätt i den föreslagna lagstiftningen, innebär det också en risk för att förbudet mot tortyr kanske inte alltid kan tryggas fullt ut.

Också förbudet mot dödsstraff är entydigt och absolut. Det är förbjudet att utdöma dödsstraff, inte enbart att verkställa det (GrUU 5/2007 rd, s. 9, GrUU 6/1997 rd). De föreslagna bestämmelserna innebär också en risk för att iakttagandet av förbudet mot dödsstraff kanske inte alltid kan tryggas fullt ut, om det inte anses att förbudet mot tillbakasändning iakttas på ett tillräckligt sätt.

Å andra sidan har också den nationella säkerheten i sista hand samband med de rättigheter som tryggas i 7 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna kan bedömas få positiva konsekvenser till den del de bidrar till att skydda Finlands nationella säkerhet.

Utsatta personer

I denna proposition har strävan varit att trygga barnets intresse och skyddet för privatlivet (10 och 22 § i grundlagen). I alla åtgärder av förvaltningsmyndigheter som gäller barn ska barnets bästa i första hand beaktas (konventionen om barnets rättigheter, artikel 3.1). Enligt ett undantag i 5 § i lagförslaget ska ansökningar om internationellt skydd bland annat från barn i regel tas emot. I specialmotiveringen till bestämmelsen betonas det, att i situationer när ett barns ansökan tas emot ska behovet att utöver barnet också ta emot ansökningar från barnets familjemedlemmar bedömas i det enskilda fallet. I denna bedömning beaktas tillgodoseendet av barnets intresse.

Genom undantagsbestämmelsen i den föreslagna 5 § tryggas åtminstone till någon del också rätten för personer med funktionsnedsättning att ansöka om internationellt skydd, liksom att förbudet mot tillbakasändning inte åsidosätts. Genom undantagsbestämmelsen tryggas också vissa särskilt utsatta personers rättigheter bland annat med avseende på ansökan om

internationellt skydd och iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning. Tillämpningen av bestämmelsen innefattar dock en viss prövningsrätt.

Vidare tas en ansökan om internationellt skydd från en inresande emot, om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen i första hand i den stat från vilken han eller hon anlänt till Finland löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet.

I praktiken kan tillämpningen av undantagsbestämmelsen dock vara något utmanande med beaktande av att det kan vara svårt att identifiera de personer bestämmelsen omfattar. De föreslagna bestämmelserna gäller situationer när ansökningar om internationellt skydd i regel inte tas emot, utan den rätten är exceptionell och realiserar enligt myndighetens prövning. Exempelvis nästan myndiga personer kan dock vara svåra att identifiera som minderåriga utifrån utseendet, och detsamma gäller bland annat sådana personer med funktionsnedsättning eller sjuka personer vilkas funktionsnedsättning eller sjukdom inte lätt kan observeras utifrån utseendet. Också personer som av andra skäl är särskilt utsatta kan vara svåra att identifiera utan närmare utredning.

Till följd av problemen med identifiering är det viktigt att en gränsbevakningsman interagerar med dem som vill resa in i landet. De föreslagna bestämmelserna innebär i praktiken att en gränsbevakningsman ska göra en individuell bedömning av om den som ansöker om skydd är särskilt utsatt. Också den inresande själv har ett ansvar för att framföra omständigheter som har betydelse för bedömningen. Det behövs omsorgsfulla anvisningar och utbildning för gränsbevakningsmän för att särskilt utsatta personer ska kunna identifieras innan de avlägsnas ur landet.

Förbud mot diskriminering samt jämlikhet och jämställdhet mellan könen

I Finlands grundlag (731/1999), diskrimineringslagen (1325/2014) och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) förbjuds diskriminering och föreskrivs att jämlikhet och jämställdhet ska främjas. Dessutom har Finland i ett flertal internationella avtal om mänskliga rättigheter inom FN och Europarådet förbundit sig till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Exempelvis enligt 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering är förbjuden oberoende av om den grundar sig på ett faktum eller en presumtion i fråga om personen själv eller någon annan.

De föreslagna bestämmelserna om begränsat mottagande av ansökningar om internationellt skydd är i någon mån problematiska med avseende på diskrimineringsförbudet. Särskilt utsatta personer kan försättas i olika position beroende på hur lätt deras sårbara ställning kan identifieras. Förslaget leder till en situation som i någon mån är problematisk med tanke på bestämmelsen om jämlikhet (6 § i grundlagen) också därför att den försätter asylsökande i olika ställning beroende på var de försöker överskrida Finlands gränser.

De centrala avtalen om mänskliga rättigheter inom FN och Europarådet baseras på jämlikhet och icke-diskriminering. Vid avlägsnandet av personer från området för finsk jurisdiktion får ingen diskrimineras t.ex. på grund av ras, funktionsnedsättning, hudfärg eller etniskt eller nationellt ursprung, och utlänningar ska jämbördigt garanteras effektiva rättsmedel i fråga om krav på tillbakasändning.

Rörelsefrihet, rätt till arbete och näringsfrihet

De föreslagna bestämmelserna innebär att mottagandet av asylansökningar kan begränsas för viss tid även om gränsövergångsstället är öppet. Det gör det möjligt att tillgodose rättigheterna för övriga personer i situationer när alternativet i praktiken är att statsrådet beslutar om tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe eller begränsning av gränsövergångstrafiken för viss tid eller tills vidare enligt 16 § i gränsbevakningslagen. På så sätt är det möjligt att trygga rörelsefriheten för andra som korsar gränsen och att främja bl.a. skyddet för familjelivet och genomförandet av barnets bästa i situationer när en i Finland bosatt person har en familjemedlem eller släkting som bor utomlands. Att övrig gränsövergångstrafik möjliggörs främjar också t.ex. rättigheterna för utlänningar som studerar i Finland och för ägare till fastigheter eller annan egendom som kräver underhåll i Finland. Till den delen kan propositionen bedömas få positiva konsekvenser.

Smidigheten i gränsövergångstrafiken har också betydelse för Finlands ekonomi och välfärd. Att gränsövergångstrafik möjliggörs för andra än asylsökande kan få betydande positiva ekonomiska konsekvenser för näringsverksamheten, t.ex. inom transportbranschen, resebranschen och andra närliggande branscher. Till den delen kan de föreslagna bestämmelserna få positiva konsekvenser också för näringsfriheten och rätten till arbete.

4.2.5 Om tillsynen över verkställigheten av förpliktelser som gäller mänskliga rättigheter

I Finland verkställs de internationella människorättsförpliktelserna kontinuerligt. Tillsyn över verkställigheten av avtal om mänskliga rättigheter sker primärt genom regelbunden rapportering. Vid tillsynen över verkställigheten hörs utöver partens regering också oberoende laglighetsövervakare och ombudsmän, nationella institutioner för mänskliga rättigheter och medborgarorganisationer, samt i tillämpliga delar också FN:s specialorganisationer, program och fonder. Granskningen av regelbundna rapporter och hörandet av olika instanser sker i självständiga och oberoende organ för tillsyn över avtalen. Utifrån granskningen ges parten slutsatser och rekommendationer om hur verkställigheten av skyldigheterna enligt avtalen kan främjas. Finland får, liksom andra västländer, många rekommendationer i frågor som gäller ansökan om internationellt skydd.

Verkställigheten av skyldigheter som gäller mänskliga rättigheter övervakas också genom besvärssystemet. Genom Europeiska människorättskonventionen har ett internationellt tillsynssystem inrättats, inom vilket Europeiska människorättsdomstolen på ett för svarandestaten rättsligt bindande sätt kan besluta om staten har kränkt de fri- och rättigheter som erkänns i Europeiska människorättskonventionen och /eller tilläggsprotokollen till den. Enligt Europeiska människorättskonventionen och Europeiska människorättsdomstolens (Europadomstolen) etablerade rättspraxis har avtalsstaten primärt ansvar för att trygga de fri- och rättigheter som tryggas i konventionen och tilläggsprotokollen till den. Enligt subsidiaritetsprincipen ska påstådda kränkningar av de fri- och rättigheter som tryggas i konventionen i första hand handläggas vid nationella domstolar, och endast vid behov i andra hand av Europadomstolen. Samtidigt bekräftas också det att de fördragsslutande parterna har utrymme för skönsmässig bedömning vid den nationella tillämpningen, i förhållande till vilken Europadomstolen utövar tillsyn.

Europadomstolen har inte ännu i sin rättspraxis tagit ställning till sådana besvär gällande inresa där det varit fråga om instrumentaliserad inresa. Domstolen har därför inte haft att ta ställning till någon motsvarande situation som den som pågår vid Finlands östgräns. Flera besvär är anhängiga i Europadomstolen mot Litauen, Lettland och Polen gällande asylsökande som

försökte resa in i de länderna från Belarus hösten 2021. Europadomstolens tolkningsmetod har ofta ansetts vara dynamisk eller evolutionell, och det är möjligt att avgörandepraxis i nya situationer tillåter mer långtgående lösningar än i tidigare fall.

I ett besvärssärende kan Europadomstolen meddela svarandestaten ett interimistiskt föreläggande med stöd av regel 39 i domstolens arbetsordning, om domstolen anser det nödvändigt för att förhindra en allvarlig och oåterkallelig skada. Europadomstolen meddelar interimistiska förelägganden endast i undantagsfall och efter en omsorgsfull prövning av omständigheterna. I besvärssärenden som gäller internationellt skydd är det vanligare än interimistiska förelägganden att svarandestaten uppmanas att avhålla sig från att avlägsna ändringsökanden till en sådan stat där han eller hon påstås vara i livsfara eller riskera tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Genom interimistiska förelägganden har svarandestater också uppmanats att ta emot personer som kommer till gränsen och utreda deras asylansökningar (*M.K. m.fl. mot Polen*, § 235). Europadomstolen har i sin rättspraxis också behandlat situationer när svarandestaten inte har iakttagit ett interimistiskt föreläggande från EMRD och Europadomstolen har ansett att staten inte har iakttagit sina skyldigheter enligt artikel 34 (*D.A. m.fl. mot Polen*, § 101).

Till alla internationella avtal om mänskliga rättigheter som antagits inom FN här ett besvärssärende som inrättats antingen genom konventionen eller genom ett fakultativt protokoll. Också FN:s tillsynsorgan kan meddela interimistiska förelägganden i besvärssärenden. I besvärssärenden som gäller asylförfarandet prövar tillsynsorganen i praktiken inte besvären så länge ett nationellt förfarande pågår, men de kan meddela verkställighetsförbud så länge den nationella behandlingen pågår vilket innebär att personerna inte får avlägsnas ur landet.

För att ett individuellt ärende ska granskas av Europadomstolen eller FN:s kommittéer och ett interimistiskt föreläggande ska meddelas krävs i regel att en privatperson, en medborgarorganisation eller t.ex. en juridisk person anför ett besvär.

4.2.6 Konsekvenser för Finlands internationella relationer

Europeiska unionen och försvarsalliansen Nato är den på samarbete baserade kärnan i Finlands utrikespolitik. Natomedlemskapet positionerade Finland starkare än tidigare som en del av det europeiska och transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet. Finlands mål är att vara en pålitlig och förutsägbar aktör i utrikes- och säkerhetspolitiken samt att orubbligt stöda bägge de västerländska säkerhetspolitiska sammanslutningarnas gemensamma värderingar, såsom rättsstaten och demokratin. Ett av Finlands kärnbudskap är att den långvariga grunden för Finlands utrikespolitik inte ändras i och med Natomedlemskapet: grunden för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna, jämlikhet och demokrati. Finland betonar vikten av ett regelbaserat internationellt system samt iakttagandet av den internationella rätten. I EU och Nato är Finlands närmaste referensgrupp de andra nordiska länderna.

I Natos strategiska koncept från 2022 definieras Ryssland som det viktigaste och mest direkta hotet mot de allierades säkerhet samt mot freden och stabiliteten inom den euroatlantiska regionen. EU har svarat på Rysslands anfallskrig mot Ukraina med omfattande sanktioner. Rysslands hybridaktivitet vid Finlands östgräns har ytterligare ökat den internationella förståelsen (både i EU och Nato) för de riskfaktorer och hot Finlands långa gräns mot Ryssland medför. Finlands allierade och partners har visat sitt fasta stöd för Finlands åtgärder i fråga om lösningar vid östgränsen. I kontexten av Rysslands fullskaliga anfallskrig och mot bakgrund av de utmaningar flera andra EU- och Natoländer upplevt med personer som försöker resa in i landet får de beslut Finland fattar för sin nationella säkerhet och till följd av en främmande stats

hybridpåverkan sannolikt inga betydande konsekvenser för Finlands ställning eller bilden av landet inom EU och Nato.

Finlands och Rysslands bilaterala relation förändrades i grunden och långvarigt när Ryssland inledde ett fullskaligt anfallskrig mot Ukraina i februari 2022. Den bilaterala relationen försvagades betydligt 2023 sedan Ryssland genomfört konkreta åtgärder, inklusive hybridpåverkan vid östgränsen, och sedan Finland blivit medlem i Nato. Ryssland bestrider att landet har något ansvar eller spelar någon roll när tredjelandsmedborgare styrs till östgränsen. Finland har reagerat beslutsamt på dessa åtgärder och konstaterat att lösningarna är en följd av Rysslands agerande. Ryska statliga medier har byggt upp en alltmer negativ bild av Finland, och försöker sannolikt också framöver framställa Finlands agerande i ett negativt ljus. Ryssland bygger upp ett negativt narrativ om Finland som en stat som inte bryr sig om mänskliga rättigheter och internationella avtal, och som försöker försvaga ryssars rättigheter. Dock bör det noteras att Ryssland oberoende av Finlands beslut torde fortsätta med sin propaganda som beskriver Finland negativt med försvagandet av den bilaterala relationen.

4.2.7 EU-rättsliga konsekvenser

Finlands åtgärder som svar på instrumentaliserad inresa vid östgränsen har fått stöd och förståelse i breda kretsar såväl inom EU:s institutioner som hos EU:s andra medlemsstater. Europeiska kommissionens ordförande von der Leyen har bl.a. i sitt så kallade migrationsbrev som hon sände till de europeiska statscheferna inför Europeiska rådets sammanträde i december (13.12.2023) kallat situationen vid östgränsen en hybridattack och bekräftat att EU stöder Finland. Också kommissionären för inrikes frågor Johansson har i sina uttalanden stött Finland. Dessutom Europaparlamentet den 21 november 2023 en exceptionellt enhällig diskussion om situationen vid Finlands östgräns och godkände Finlands åtgärder samt betonade EU:s enhet. I samband med den diskussionen betonade kommissionär Johansson att Ryssland genomför en instrumentalisering som bl.a. har samband med Finlands Natomedlemskap och stöd till Ukraina. Europeiska rådet har dessutom [i sina slutsatser i december](#) (14–15 december 2023, punkt 30) skarpt fördömt alla hybridattacker och konstaterat att Europeiska unionen beslutsamt tänker avvärja de hybridattacker Ryska federationen och Belarus inleder mot dess yttre gränser.

Finland har aktivt och öppet informerat EU:s institutioner och de övriga medlemsstaterna om situationen och de åtgärder som vidtagits med anledning av den. Finlands östgräns är samtidigt EU:s yttre gräns, och den som överskrider den får tillgång till ett område fritt från kontroller vid de inre gränserna och kan därför resa vidare till unionens övriga medlemsstater. Finlands åtgärder har därför utöver Finlands inre säkerhet också tryggt unionens inre säkerhet. Finland har också betonat och utnyttjat den experthjälp Europeiska gränsbevakningsbyrån Frontex och Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning Europol erbjuder.

Som det framförts tidigare i denna proposition, erbjuder bestämmelserna på EU-nivå i nuläget inga verktyg för bekämpande av den instrumentaliserade inresa och de påtryckningar mot Finland som förekommer vid östgränsen. Finlands starka ambition är (se [E 58/2023 rd](#)) att instrumentalisering av tredjelandsmedborgare inom EU ska identifieras som en del av skadliga hybridaktiviteter och att man ska finna europeiska lösningar för att svara på sådana situationer.

Ett eventuellt överträdelseförfarande

Kommissionen kan väcka talan mot Finland i EU-domstolen, om den anser att Finlands nationella lagstiftning eller de finländska myndigheternas agerande bryter mot unionsrätten. Kommissionen har prövningsrätt i fråga om inledandet av ett överträdelseförfarande enligt

artikel 258 i EUF-fördraget (se bl.a. 247/87, *Star Fruit mot kommissionen*). Kommissionen har meddelat att den i synnerhet ingriper i situationer som har stor inverkan på tillgodoseendet av medborgarnas och företagens rättigheter. Kommissionen ingriper också med låg tröskel i situationer när möjligheterna att söka ändring hos nationella myndigheter eller i det nationella rättssystemet inte erbjuder ändamålsenliga rättsmedel vid brott mot EU-rätten (COM(2022) 518 final). Ovan beskrivs lagförslagets förhållande till EU-lagstiftningen, och i synnerhet till procedurdirektivet.

Kommissionen strävar efter att föra informella diskussioner med medlemsstaterna om uppdagade överträdelser innan ett egentligt överträdelseförfarande inleds. Kommissionen strävar efter att observera eventuella överträdelser av EU-rätten i ett så tidigt skede som möjligt. Största delen av överträdelseförfarandena avslutas sedan medlemsstaten korrigerat sin överträdelse, redan före ärendet kommer till EU-domstolen. I sista hand avgör kommissionen tidtabellen för behandling av överträdelseförfaranden.

Ett överträdelseförfarande består av tre faser. Första fasen är kommissionens officiella anmärkning, på vilket Finland i så fall svarar. Om kommissionen inte anser Finlands svar tillräckligt, övergår man till förfarandets följande fas där kommissionen ger ett motiverat yttrande. I ett eventuellt motiverat yttrande förutsätts det att Finland vidtar åtgärder inom en utsatt tid (vanligen 2 månader). Om Finlands åtgärder inte är tillräckliga, kan kommissionen väcka en egentlig talan mot Finland i EU-domstolen för överträdelse av medlemsförpliktelse. I tredje fasen prövas ärendet av EU-domstolen.

Om EU-domstolen i sin dom konstaterar att Finland har försummat sina medlemsförpliktelser och Finland underlåter att verkställa domen, kan kommissionen inleda ett överträdelseförfarande mot Finland för denna försummelse. EU-domstolen kan då i detta överträdelseförfarande meddela Finland en gottgörelse till fast belopp eller ett vite per dag. Vid prövningen av vitets och den fasta gottgörelsens belopp beaktas i synnerhet överträdelsens varaktighet, hur allvarlig den är och medlemsstatens betalningsförmåga (i praktiken BNP), behovet av att säkerställa preventiv verkan samt följderna för de berörda företagen och offentliga intressena av att medlemsförpliktelserna åsidosätts. De ekonomiska påföljdernas belopp kan bli högt.

Det bör också noteras att en medlemsstat enligt EU-rätten kan bli skyldig att ersätta de skador individer lidit till följd av brott mot EU-rätten. För att staten ska bli ersättningskyldig har det i rättspraxis vanligen krävts att den åsidosatta rättsnormens syfte är att ge enskilda personer rättigheter samt att överträdelsen är tillräckligt uppenbar och individernas skada står i ett direkt orsaksförhållande till denna överträdelse (C-46/93 och C-48/93, *Brasserie du pêcheur SA*). I fråga om genomförandet av direktiv har uppenbarhetskravet som sådant ansetts uppfyllt när direktivet inte har genomförts inom utsatt tid (förenade C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 och C-190/94, *Dillenkofer mot Tyskland*). EU-domstolens bedömning i ett överskridningsförfarande påverkas inte av medlemsstatens påstående att någon annan medlemsstat också har överskridit unionsrätten på samma sätt. Ärendet påverkas inte av om kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot någon annan medlemsstat (bl.a. C-146/89 *kommissionen mot Förenade kungariket*, C-266/03 *kommissionen mot Luxemburg*).

Ärendet kan också gå vidare till EU-domstolen genom en finländsk domstols begäran om förhandsavgörande, såsom i ärendet C-72/22 PPU, *M.A.*, som gällde Litauen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Inledning

Av de konstitutionella nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna följer att man av de tillgängliga effektiva regleringsalternativen och andra åtgärdsalternativen bör välja det som minst ingriper i de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I synnerhet avvikelser från grundlagen bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt i en situation där det inte finns andra tillräckligt effektiva alternativ, som är förenliga med grundlagen.

Därför har man både före tillsättandet av projektet och under projektets gång strävat efter att identifiera och bedöma alla alternativa metoder. Innan projektet för beredningen av denna proposition tillsattes utreddes i samarbete mellan myndigheterna alternativa metoder för Finland att bättre bekämpa påtryckningar som sker genom instrumentalisering av inresa och hantera situationer i anslutning till detta. Huvuddragen i de metoder som hittills har utretts presenteras nedan. Dessa metoder utvecklas delvis redan i andra lagstiftningsprojekt. Delvis är det fråga om att effektivare tillämpa redan befintlig lagstiftning, bland annat genom att utöka tagandet i förvar. En del av metoderna har, på det sätt som beskrivs nedan, bedömts vara sådana att det inte är ändamålsenligt att fortsätta bereda dem till exempel eftersom man med hjälp av dem inte kan bekämpa instrumentaliserad inresa till Finland och dess allvarligaste former. Andra metoder å sin sida skulle kunna tillämpas i stället för de nu föreslagna bestämmelserna i lindrigare situationer eller vid sidan av de föreslagna bestämmelserna. De bestämmelser som föreslås i denna proposition kan tillämpas i situationer där inga av metoderna enligt den gällande lagstiftningen ensamma eller tillsammans är tillräckliga för att bekämpa allvarlig instrumentaliserad inresa till Finland.

Frågan har behandlats i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott, som kom till slutsatsen att de metoder som beskrivs nedan kan vara till hjälp för att hantera situationen, men att de inte ensamma är tillräckliga för att bekämpa påtryckningar mot Finland. Projektet fick således uppdraget att bereda en lösning i enlighet med den lagstiftning som föreslås i propositionen, som är nödvändig och den enda metod som bedöms vara effektiv för att bekämpa sådana mycket allvarliga påtryckningar som en främmande stat riktar mot Finland och det allvarliga hot mot Finlands suveränitet och nationella säkerhet som påtryckningarna innebär.

I fråga om den lagstiftning som föreslås i propositionen har man bedömt alternativa lösningar, bland annat i fråga om tröskeln för tillämpningen av bestämmelserna, bestämmelsernas tillämpningsområde, verkställighetssätt, rättsmedel, behövliga avgränsningar samt på vilken nivå beslut ska fattas och hur riksdagen eventuellt ska delta i beslutsfattandet. I den föreslagna regleringen har avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna begränsats till det absolut nödvändiga i en situation där det inte finns andra tillräckligt effektiva alternativ som i mindre utsträckning ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa bedömningar och slutsatserna av dem beskrivs närmare i specialmotiveringen.

5.1.2 Möjligheter att tillämpa gränsbevakningslagen och effektivisera asylutredningen

Ett alternativ till den föreslagna regleringen som bedömdes var möjligheten att även i fortsättningen svara mot instrumentaliserad inresa genom åtgärder enligt 16 § i gränsbevakningslagen. Så som beskrivs i avsnittet om nuläget har statsrådet fattat flera beslut om stängning av gränsövergångsställen vid östgränsen, och alla gränsövergångsställen vid östgränsen har redan länge varit stängda. Endast Vainikkala gränsövergångsställe är öppet, och

det bara för godstrafik. Denna fullständiga stängning av gränsövergångsställena vid östgränsen har varit en effektiv åtgärd, men den hindrar den normala gränsövergångstrafiken och påverkar således flera grundläggande och mänskliga rättigheter. Därför kan det inte anses vara en slutlig lösning att gränsen hålls helt stängd.

Om ett eller flera gränsövergångsställen var öppna, skulle normal gränsövergångstrafik vid östgränsen vara möjlig. Jämfört med den totala stängningen av gränsövergångsställena skulle detta främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet rörelsefriheten, egendomsskyddet, skyddet för familjelivet, rätten till arbete och näringsfriheten.

Om det fanns öppna gränsövergångsställen, skulle behandlingen av asylansökningar kunna effektiviseras genom metoder i enlighet med den gällande lagstiftningen. Genom att öka Migrationsverkets resurser och rikta dem skulle man i högre grad kunna prioritera ansökningar från asylsökande som kommit via östgränsen medan fenomenet med instrumentaliserad inresa pågår, så att ogrundade ansökningar identifieras, behandlas och avgörs snabbt. Migrationsverket har redan gjort detta, men för att förfarandet ska fungera behöver det vara avsevärt snabbare och effektivare än för närvarande, vilket sannolikt skulle kräva tilläggsresurser såväl för Migrationsverkets behandling av ansökningar som för rättshjälp och tolkning. Dessutom skulle besvärprocessen hos förvaltningsdomstolarna behöva effektiviseras och deras resurser behöva riktas till behandlingen av prioriterade besvär. Snabba avgöranden av besvär skulle också bidra till att personer som fått ett negativt beslut som vunnit laga kraft snabbare kan avlägsnas ur landet.

Det gränsförfarande som är under beredning ger ett nytt verktyg för att effektivisera behandlingen av ansökningar och hantera situationen. Europeiska kommissionen har i sina förslag till följd av Belarus agerande ansett att gränsförfarandet är ett sätt att hantera inte bara situationer med instrumentalisering av migration, utan också migrationsströmmar som redan riktar sig till landet. På det sätt som beskrivs i avsnittet om nuläget kan myndigheterna genom gränsförfarandet bättre hantera situationen när de som kommit till landet har ansökt om internationellt skydd i Finland. Nyttan med gränsförfarandet i jämförelse med andra asylförfaranden är att sökanden under prövningen av ansökan ska stanna vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa. Det att personens rörelsefrihet begränsas innebär inte att personen tas i förvar, utan det handlar om en begränsning som hör till förfarandet. Också tagande i förvar är möjligt på basis av en individuell prövning och ett beslut som fastställts av tingsrätten. Gränsförfarandet bidrar till att effektivisera prövningen av ansökningar och förkorta behandlingstiden för de ansökningar som sannolikt är ogrundade. För att förfarandet ska vara verkningfullt måste också tillbakasändningarna lyckas.

Tillämpningen av gränsförfarandet enligt förfarandedirektivet är dock begränsad. Endast en liten del av de personer som anlände till Finland under hösten 2023 och i början av 2024 och sökte internationellt skydd skulle uppfylla villkoren för tillämpning av det. Finland kan på det sätt som beskrivs i avsnittet om nuläget diskutera med kommissionen om att det till förmån för Finland föreslås provisoriska åtgärder i enlighet med artikel 78.3 i EUF-fördraget. Artikeln är en del av unionens gemensamma asylopolitik och utgör den rättsliga grunden för att agera och vidta eventuella provisoriska åtgärder i en nödsituation med massiv tillströmning av migranter. Kommissionen har initiativrätt, och rådet godkänner de åtgärder som avses i artikeln på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet. Medlemsstaterna kan således inte återöppna artikeln för att agera på eget initiativ.

De åtgärder som kommissionen sannolikt skulle föreslå är desamma som de som föreslogs 2021 till förmån för Lettland, Litauen och Polen för att bemöta den akuta situation som orsakats av Belarus agerande. Rådet fattade aldrig något beslut om förslaget, eftersom Polen motsatte sig

det. De föreslagna åtgärderna avsåg en förlängning av tidsfristerna för registrering av asylansökan till högst fyra veckor, en utvidgning av tillämpningsområdet för gränsförfarandet på vissa villkor till att omfatta alla sökande, en begränsning av de materiella mottagningsvillkoren till grundläggande behov (mat, vatten, kläder, lämplig medicinsk vård och tillfälligt boende från och med ansökningens datum) samt underlättande av återvändandeförfarandet efter beslut om ansökan genom att möjliggöra undantag från EU-bestämmelserna. Genom dessa åtgärder skulle man kunna påverka hanteringen av situationen och rikta myndigheternas resurser till att effektivisera verksamheten. EU-domstolen har i sin rättspraxis begränsat eventuella undantag. Domstolen har betonat att den åtgärd ska väljas som är minst ingripande när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan och att de vållade olägenheterna inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.

Dessutom kan tagandet i förvar utökas inom ramen för den gällande lagstiftningen, vilket i lindrigare situationer främjar hanteringen av situationerna och den nationella säkerheten. Av de säkringsåtgärder som nämns i utlänningslagen kan man i synnerhet genom tagande i förvar i någon mån påverka de hot mot den inre säkerheten som instrumentaliserad inresa kan medföra samt hindra personer från att förflytta sig från Finland till andra delar av Europa. Eftersom utlänningslagen innehåller omfattande bestämmelser om tagande av utlänningar i förvar, skulle en utökning av tagandet i förvar inte kräva några ändringar i lagstiftningen. Asylsökande som anländer via östgränsen skulle utifrån en individuell prövning kunna tas i förvar till exempel på de grunder som anges i 121 § 1 mom. 1, 2 eller 6 punkten i utlänningslagen.

Vid den prövning som gäller tagande i förvar bör det dock beaktas att tagande i förvar utgör frihetsberövande enligt 7 § 3 mom. i grundlagen och således är en åtgärd som kraftigt begränsar rätten att fritt röra sig och välja var man uppehåller sig. Ett beslut om tagande i förvar fattas utifrån en individuell bedömning och är avsett endast som en sista utväg i situationer enligt 121 § i utlänningslagen. Vid tagande i förvar ska man också säkerställa att förhållandena under förvaret är ändamålsenliga. Enligt förarbetena till utlänningslagen (RP 172/2014 rd) har internationella kontrollorgan för mänskliga rättigheter i sina rekommendationer uppmanat Finland att tillämpa alternativ till tagande i förvar alltid när det är möjligt. Särskilt när det är fråga om barn och andra personer i en särskilt sårbar ställning bör man i första hand använda mindre begränsande åtgärder. Dessutom har kontrollorgan för mänskliga rättigheter gett Finland flera rekommendationer om förhållandena under förvar och om rättigheterna för den som tagits i förvar, till exempel i fråga om barns rättigheter och tillgång till läkare.

Finland har en begränsad förvarskapacitet, men den nuvarande beläggningsgraden på förvarsenheterna skulle tillåta att bestämmelserna om tagande i förvar tillämpas i större utsträckning än för närvarande. I Finland finns två förvarsenheter, den ena i Krämertsskog i Helsingfors och den andra i Konnunsuo i anslutning till förläggningen i Joutseno. Kapaciteten utnyttjas konstant också när det gäller personer som kommer andra vägar än via östgränsen, om förutsättningarna i 121 § i utlänningslagen uppfylls. Förvarskapaciteten är inte oändlig, och det skulle ta tid att öka den. Vid behov kan förvarsenheter inrättas i enlighet med 2 § i förvarslagen, men förvarsenheternas verksamhet binder betydligt mer personal än förläggningarna och kräver dessutom bevakningstjänster. Tagande i förvar orsakar avsevärda kostnader.

Med beaktande av den begränsade befintliga förvarskapaciteten och de resurser som inrättandet av nya enheter kräver bör denna säkringsåtgärd användas med eftertanke. Eftersom ett beslut om tagande i förvar fattas utifrån en individuell prövning, förutsätter det i praktiken också att polisen eller gränsmyndigheten talar med sökanden. Även tingsrätternas resurser bör beaktas. För att myndigheterna bland de inresande ska kunna identifiera dem som kan orsaka eventuella säkerhetshot eller som riskerar att fly, behöver antalet inresande kunna hanteras med beaktande

av myndigheternas resurser. Också andra säkringsåtgärder förutsätter att de som säkringsåtgärderna ska riktas mot identifieras.

Att hålla ett eller flera gränsövergångsställen öppna och effektivisera behandlingen av asylansökningar och besvär som gäller dem skulle ur de instrumentaliserade inresandenas synvinkel sett vara ett sätt att svara mot instrumentaliserad inresa som är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna. Det skulle främja i synnerhet tillgodoseendet av rättsskyddet, som tryggas i 21 § i grundlagen. De behöriga myndigheterna skulle för varje person kunna bedöma det verkliga behovet av skydd och förbudet mot tillbakasändning.

Det är emellertid sannolikt att de instrumentaliserade inresorna skulle fortsätta på samma sätt som tidigare och möjligt att omfattningen av dem skulle öka, om gränsövergångsställen hölls öppna. Fenomenet har kommit igång igen och delvis blivit svårare i olika skeden när Finland har haft för avsikt att öppna gränsövergångsställen för övrig trafik. De instrumentaliserade inresorna har riktats till det gränsövergångsställe som varit öppet just då. Om så bara ett enda gränsövergångsställe hölls öppet skulle det sannolikt leda till att en främmande stat skulle styra många personer till områden nära gränsövergångsstället och pressa dem att försöka ta sig in i Finland. Att passera terränggränsen skulle kunna bli ett lockande sätt att ta sig in i landet, om det öppna gränsövergångsstället blir överbelastat eller om öppettider och andra begränsningar annars inte möjliggör smidiga gränsövergångar. Att hålla ett eller flera gränsövergångsställen öppna kan således anses vara ändamålsenligt i lindrigare situationer, men det kan inte ensamt anses vara ett effektivt sätt att bemöta allvarliga situationer med instrumentaliserad inresa. I situationer med instrumentaliserad inresa skulle det att gränsövergångsställen hålls öppna sannolikt inverka negativt på rättigheterna för andra som passerar gränsen, om inte också den metod som nu föreslås står till förfogande. Instrumentaliserad inresa kan på det sätt som beskrivs i avsnitt 2.2 till exempel överbelasta gränsövergångstrafiken så att den övriga gränsövergångstrafiken förhindras.

5.1.3 Beträktande av Ryssland som ett säkert tredjeland

En form av effektivisering av asylförfarandet som har övervägts är att Ryssland skulle betraktas som ett säkert tredjeland. Om så var fallet skulle personer som fått avslag på sin asylansökan åtminstone i princip kunna sändas tillbaka till Ryssland. Bestämmelser om tillämpningen av begreppet säkert tredjeland finns i förfarandedirektivet. Det handlar om att sökandens grunder för internationellt skydd inte behöver prövas i sak i Finland, om personen anses ha kommit från ett säkert land där personen kunde ha fått internationellt skydd eller annat tillräckligt skydd, till vilket personen har tillräcklig anknytning och till vilket personen kan sändas tillbaka. Ansökan kan inte utan prövning i sak avvisas med hänvisning till att tredjelandet är säkert när det gäller medborgare i tredjelandet i fråga.

Enligt förfarandedirektivet kan ett tredjeland fastställas som säkert på två sätt. Det kan bedömas vara säkert för en enskild sökande i samband med behandlingen av asylansökan, eller också kan det på nationell nivå fastställas vara ett land som i allmänhet betraktas som säkert. I Finland har man valt det första sättet, som det föreskrivs om i 99 a § i utlänningslagen. Med stöd av landinformation som baserar sig på olika källor har Migrationsverket hittills inte ansett det vara möjligt att betrakta Ryssland som ett säkert tredjeland i fråga om enskilda sökande. Genom att ändra lagstiftningen skulle Finland till exempel genom beslut av statsrådet kunna fastställa att Ryssland ska betraktas som ett säkert land i allmänhet eller som ett säkert land för en viss eller flera vissa grupper av personer. Bland annat har Grekland lagstiftning där Turkiet betraktas som tryggt för personer med medborgarskap i vissa länder. De kriterier som förfarandedirektivet ställer på säkra tredjeländer är emellertid stränga, eftersom ett säkert tredjeland förutsätter bland annat ett fungerande asylsystem och iakttagande av förbudet mot tillbakasändning. På basis av

officiella källor och landinformation verkar det inte möjligt att fastställa att Ryssland i allmänhet är ett säkert land.

Även om Ryssland i allmänhet skulle anses vara ett säkert land, skulle det i asylförfarandet i vilket fall som helst utredas individuellt för varje sökande om Ryssland kan anses vara säkert för personen och om personen har tillräcklig anknytning till landet. Om personen anför besvär över beslutet om avlägsnande ur landet, kan beslutet inte verkställas förrän förvaltningsdomstolen har avgjort ärendet. Behandlingstiderna vid domstolarna skulle behöva förkortas avsevärt för att detta alternativ skulle vara till nytta. Nyttan skulle bli mycket liten också i det fall att Ryssland inte återtar personerna. Om Ryssland i framtiden skulle kunna anses vara ett säkert land i allmänhet eller ett säkert land för vissa grupper av personer, såsom de personer som är föremål för instrumentalisering, skulle tillämpningen av detta förfarande kunna utvidgas. Det skulle emellertid inte ensamt vara ett effektivt eller tillräckligt sätt att bekämpa hot som hänför sig till de allvarligaste situationerna med instrumentaliserad inresa, utan det skulle fortfarande göra det möjligt för en främmande stat att rikta instrumentaliserad inresa mot Finland på det sätt den själv önskar.

5.1.4 Reglerat behandlingsförfarande vid gränsen

Reglering av mottagandet och behandlingen av ansökningar skulle kunna vara ett sätt att agera inom ramen för den gällande lagstiftningen och hantera situationen vid gränsen. Enligt gällande lagstiftning ska ansökan registreras utan dröjsmål eller senast inom tio dagar, om det är fråga om en situation där antalet ansökningar har ökat kraftigt. I en situation där merparten av Gränsbevakningsväsendets resurser används till upprätthållandet av gränssäkerheten kan det reserveras endast en mycket liten mängd resurser för registrering av asylansökningar. Detta begränsar också antalet sökande som kan tillåtas komma in i Finland. Dessutom kan gränsövergångsstälernas öppettider enligt gällande lagstiftning begränsas för att hantera situationen.

Europadomstolen har i sin praxis under vissa förutsättningar godkänt avvisning av asylsökande som anländer vid ett gränsövergångsställe som inte är öppet, liksom även kravet att de använder ett gränsövergångsställe som är öppet för att ansöka om internationellt skydd.

Vid ett reglerat och därmed långsammare förfarande skulle man kunna utnyttja de ovan beskrivna åtgärderna inom asylförfarandet, såsom gränsförfarandet. Också i denna modell skulle det vara till nytta om det till förmån för Finland föreslås provisoriska åtgärder i enlighet med artikel 78.3 i EUF-fördraget. I synnerhet en förlängning av tidsfristerna för prövningens olika skeden skulle vara till nytta i denna modell. Det här skulle vara en bättre metod med tanke på de instrumentaliserade inresandenas grundläggande fri- och rättigheter. Tillämpningen av denna metod skulle emellertid i praktiken leda till att rättigheterna för andra som passerar gränsen sannolikt inte skulle kunna tillgodoses, eftersom åtgärden skulle leda till att gränsövergångsställen överbelastas. I praktiken kan modellen inte användas för att bekämpa instrumentaliserad inresa och påverkan som riktas mot Finland. Modellen kan tillämpas i synnerhet för att hantera situationer med massinvandring, och den kan vara till nytta också i hanteringen av inledande skeden och lindrigare former av instrumentaliserad inresa, men som ensam metod är den inte ett effektivt sätt att bekämpa allvarliga situationer och hot i anslutning till instrumentaliserad inresa.

5.1.5 Förfarande för snabb behandling vid gränsen

Ett alternativ som har övervägts är om rätten till asyl för personer som sökt asyl i samband med kontrollen vid inresa vid ett gränsövergångsställe kan bedömas omedelbart vid

gränsövergångsstället i samband med gränskontrollen. Gränsbevakningsväsendet skulle ta emot asylansökan och sälla grunderna för att få fram om det finns tecken på att det föreligger grunder för internationellt skydd. Om det vid sällningen konstateras att det finns tecken på ett verkligt behov av internationellt skydd, skulle personen hänvisas från gränsövergångsstället till det normala asylförfarandet och till en förläggning. Om det däremot inte finns några sådana tecken, skulle asylansökan prövas i sin helhet vid gränsövergångsstället. Ansökan skulle prövas av Migrationsverket. Om en person får avslag på sin ansökan och förutsättningarna för inresa inte uppfylls, skulle det fattas ett beslut om nekad inresa enligt kodexen om Schengengränserna, varefter personen skulle avlägsnas ur landet. Vid förfarandet skulle förfarandedirektivet inte iaktas i fråga om bestämmelserna om rätten att söka ändring, och personen skulle således inte hos domstol kunna ansöka om förbud mot verkställighet av nekad inresa eller av avlägsnande ur landet.

Frågan är ändå om man inom tidsfristen för snabb behandling skulle lyckas höra sökanden, bedöma sökandens behov av internationellt skydd på behörigt sätt och fatta beslut i ärendet. Det kan bedömas att största delen av de inresande skulle komma att omfattas av det normala asylförfarandet, vilket skulle förta nyttan med modellen. Förfarandet är förenat med en avsevärd risk för att personer som fått avslag inte skulle kunna sändas tillbaka, om Ryssland inte tar emot dem.

5.1.6 Mottagande av asylansökningar utanför Finlands gränser

Under beredningen har man granskat om asylansökningar från personer i Ryssland skulle kunna tas emot till exempel i Ryssland så att asylsökanden inte befinner sig i Finland medan ansökan prövas. Slutsatsen av granskningen är att det under nuvarande förhållanden inte är möjligt att genomföra en modell som ger den eftersträvade effekten och funktionen.

Efter den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft 2004 har det inte varit möjligt att söka asyl vid eller via Finlands beskickningar i utlandet.

Enligt förfarandedirektivet ska asylansökningar behandlas på en medlemsstats territorium, inbegripet vid dess gränser, på dess territorialvatten och i dess transitzoner. Möjligheten att söka asyl vid en beskickning i utlandet har inte uteslutits, men förfarandedirektivet tillämpas inte på asylansökningar som en medlemsstats beskickningar i utlandet tar emot. Enligt det alternativ som bedömts skulle en extern tjänsteleverantör agera på den finska beskickningens vägnar. Anlitandet av en extern tjänsteleverantör för ansökningar om internationellt skydd skulle vara ett nytt förfarande, vars rättsliga grund skulle behöva utredas närmare. Exakta bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan det allmänna och tjänsteleverantören skulle behöva finnas på lagnivå.

Finland anlitar i Ryssland en tjänsteleverantör för att ta emot ansökningar om visum och uppehållstillstånd. Möjligheten att ta emot asylansökningar vid samma centraler skulle det behöva förhandlas och avtalas om med tjänsteleverantören. Tjänsteleverantörens verksamhet grundar sig på samtycke av värdlandet. Det är osäkert om Ryssland skulle tillåta denna typ av behandling av asylansökningar.

Enligt förfarandedirektivet har en asylsökande rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan. Det bedömda alternativet står i strid med förfarandedirektivet, i synnerhet om detta alternativ är det enda sättet för personer i Ryssland att söka asyl i Finland. Alternativet att anlita en extern tjänsteleverantör har bedömts med tanke på att det skulle tillämpas i en situation där gränsövergångsställena vid Finlands östgräns tillfälligt är stängda

och det således inte är möjligt att ta emot ansökningar vid östgränsen eller ansökningar kan tas emot endast i mycket begränsad utsträckning.

Problem uppstår ändå i fråga om hur asylansökan och den tillåtna vistelse i landet som vanligen följer på ansökan lämpar sig för en situation där en person ansöker om asyl utanför Finland. Sökanden kan vid ansökningstidpunkten ha ett utgående visum eller uppehållstillstånd i Ryssland, och grunderna för personens asylansökan kan dessutom hänföra sig till den behandling eller fara som personen utsätts för i Ryssland. Också medborgare i det land där beskickningen är stationerad skulle kunna ansöka om diplomatiskt skydd, om möjligheten att lämna in en asylansökan i Moskva inte begränsas till enbart tredjelandsmedborgare. Den folkrättsliga grunden för detta och de utrikespolitiska konsekvenserna skulle kräva en noggrannare utredning.

Alternativet med en extern tjänsteleverantör skulle kunna leda till att fler asylansökningar än tidigare lämnas in, vilket skulle kunna leda till att asylförfarandet överbelastas. Tjänsteleverantörens och dess anställdas fysiska säkerhet och de säkerhetsresurser som de skulle behöva bör också beaktas.

Bland Schengenmedlemsstaterna har Ungern sedan 2020 tillämpat förfarandet ”embassy procedure”, där asylansökningar inte tas emot vid gränsen, utan sökandena måste resa till ambassaderna i Belgrad eller Kiev för att avge en avsiktsförklaring avseende inlämnande av en asylansökan i Ungern. EU-domstolen har i sitt förhandsavgörande i målet kommissionen mot Ungern (C-823/21, 22.6.2023) ansett att arrangemanget strider mot förfarandedirektivet.

Utifrån Europadomstolens rättspraxis är det oklart om ett sådant förfarande skulle utgöra en verklig, effektiv och faktisk möjlighet att söka asyl med beaktande av att betjäningssentret skulle vara beläget långt från gränsen och om de personer som söker asyl i ett sådant förfarande skulle kunna anses vara omfattade av Finlands jurisdiktion.

Mottagandet och behandlingen av asylansökningar extraterritoriellt har väckt diskussion i flera av unionens medlemsstater. Italien och Albanien har till exempel upprättat ett protokoll om inrättande av ett asylcentrum, och dessutom överväger Tyskland, Österrike, Nederländerna och Danmark att börja ta emot och behandla asylansökningar utanför sina gränser. Danmark har tidigare gjort en reservation i fråga om EU:s asylsystem.

5.1.7 Slutsatser

Innan projektet för beredningen av denna proposition tillsattes och under projektets gång har man i samarbete mellan myndigheter strävat efter att identifiera hela spektrumet av tänkbara metoder genom vilka man effektivt skulle kunna bemöta allvarliga situationer med instrumentalisering av inresa och bekämpa de hot mot Finlands suveränitet och nationella säkerhet som instrumentaliseringen kan leda till. Dessa metoder har bedömts noggrant med avseende på om de kan ge ett mervärde i bekämpandet av instrumentaliserad inresa eller om de ensamma eller i kombination med varandra räcker till för att bekämpa ett allvarligt hot. Trots en omfattande bedömning har man inte kunnat identifiera ett effektivt sätt att bekämpa de allvarliga bakomliggande hoten.

Man bör alltid välja det alternativ som är lindrigast med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna men som samtidigt är effektivt i det rådande säkerhetsläget. Tröskeln för att ta i bruk de föreslagna bestämmelserna är sådan att användningen av metoden i fråga i det läget ska vara ett nödvändigt sätt att bekämpa påtryckningar från en främmande stat och försvara Finlands rätt att bestämma över sina interna angelägenheter. Det är nödvändigt att

staten i alla lägen kan säkerställa att statens suveränitet och nationella säkerhet upprätthålls. I detta syfte är endast den metod som nu föreslås effektiv när det gäller att förbereda sig på och bekämpa de allvarligaste situationerna med instrumentaliserad inresa, och den är därför nödvändig även om den har avsevärda konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Även i fråga om den modell som nu föreslås har man grundligt övervägt olika alternativ för genomförandet och strävat efter att bland de olika alternativen välja sådana som i så stor utsträckning som möjligt är förenliga med de grundläggande och mänskliga rättigheterna, samtidigt som man också har säkerställt att modellen fortfarande är effektiv när det gäller att nå målen.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Allmänt

Inrikesministeriets utredning ”Beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan: Utredning om behoven att ändra lagstiftningen” publicerades i februari 2022 (Inrikesministeriets publikationer 2022:20; på finska, resumé på svenska). För utredningen samlades det in information om andra europeiska staters beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan. Av utredningen framgår att den nationella lagstiftningen i de 15 stater som besvarade enkäten inom ramen för utredningen inte möjliggör att asylansökan inte alls tas emot eller att antalet ansökningar begränsas. I utredningen konstateras det också att staterna i regel har följt asylansökningsförfarandet även i svåra situationer. Enligt en utredning av UNHCR användes gränsstängningar vid massiva flyktingvågor åren 1990–2010 främst av stater vars mottagningsförmåga var avsevärt försvagad (såsom Tanzania, som stängde gränsen mot Burundi 1995 efter att tidigare ha tagit emot 500 000 flyktingar från Rwanda). Den föreslagna regleringen är med andra ord exceptionell internationellt sett. Nedan följer en närmare beskrivning av lagstiftningen i de baltiska länderna under den senaste tiden.

Lettland

Lettland har på grund av de instrumentaliserade inresorna vid gränsen mot Belarus ändrat sin nationella gränsbevakningslag (*valsts robežsardzes likumā*) och lag om riksgränsen (*valsts robežas likumā*). Enligt gränsbevakningslagen kan Lettlands gränsbevakningsväsende förhindra att gränsen passeras, om en person försöker ta sig in i landet någon annanstans än vid det gränsövergångsställe som är avsett för personen eller vid andra tidpunkter än de tillåtna och det inte föreligger objektiva motiverade omständigheter som kräver att omedelbar inresa ska tillåtas. Personernas grundläggande behov tillgodoses enligt vad som är nödvändigt.

Enligt lagen om riksgränsen kan ett intensifierat gränsövervakningssystem införas genom beslut av regeringen, om ett väldigt stort antal olagliga gränsövergångar eller försök till sådana observeras. Med detta avses cirka 15–20 personer per dygn eller minst 70 personer under en vecka, om antalet personer som försöker ta sig in i landet hålls på denna nivå i tio dagar eller om det finns en tydligt identifierad risk för olagliga gränsövergångar i stor omfattning. Genom att intensifiera gränssäkerhetssystemet strävar man efter att trygga riksgränsens integritet och avvärja hot mot staten. Intensifierad gränskontroll införs för en period på högst sex månader, men den kan vid behov förlängas tills hotet inte längre föreligger. Lettlands gränsbevakningsväsende är ansvarig myndighet.

I sitt beslut om intensifiering av gränssäkerhetssystemet kan regeringen införa olika åtgärder till den del de behövs och står i rätt proportion till förebyggandet eller bekämpandet av hotet. Regeringen kan till exempel avbryta eller begränsa gränsövergångstrafiken, införa begränsningar i rörelsefriheten och särskilda trafikarrangemang samt precisera tjänstemännens rätt att stanna och inspektera fordon, utreda om påträffade utlänningar vistas lagligt i landet samt anhålla personer som misstänks för att olagligen ha passerat gränsen eller för att ha bidragit till olaglig gränsövergång.

Tjänstemän kan också ges tillstånd att i större utsträckning än vanligt röra sig på olika områden för att hitta personer som olagligen passerat gränsen eller föremål som flyttats över gränsen samt att ta sig in i en bostadslägenhet för att gripa en person som olagligen passerat gränsen eller för att avvärja fara för liv. Åklagarväsendet ska utan dröjsmål underrättas om utövandet av dessa befogenheter. Regeringen kan i sitt beslut också ta i bruk andra åtgärder, som kan gälla exempelvis begränsning av tillgången till varor eller tjänster eller avvikelser från bestämmelserna om offentlig upphandling. En person har rätt att föra ett ärende som gäller personen och som hänför sig till de åtgärder som nämns i regeringens beslut till domstol för avgörande, men detta hindrar inte att åtgärderna verkställs.

Litauen

Också Litauen har ändrat sin lagstiftning om gränssäkerhet på grund av de instrumentaliserade inresorna vid gränsen mot Belarus. Syftet är att svara mot särskilt de instrumentaliserade inresorna mellan gränsövergångsställena vid landgränsen. I enlighet med ändringarna kan ett tillstånd jämförbart med nödläge utlysas med anledning av massinvandring. Den nationella säkerhetskommisionen kan då föreslå åtgärder för landets regering, som fattar beslut om dem. Med stöd av regeringens beslut kan en utlänning hindras från att resa in i landet, om personen ämnar passera eller har passerat riksgränsen på en plats som inte har anvisats för detta ändamål eller om personen på något annat sätt har brutit mot förfarandet för inresa, även om gränsövergången har skett eller skulle ske på en plats som anvisats för ändamålet. Utlänningen anses då inte ha kommit till Litauen.

Utlänningen hindras dock inte från att resa in i landet, om det konstateras att utlänningen flyr en väpnad konflikt som avses i regeringens beslut eller förföljelse som avses i FN:s flyktingkonvention eller försöker komma in i landet i humanitärt syfte.

Enligt lagen om statens gränser och skyddet av dem (*valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas*) kan Litauens regering dessutom i en nödsituation stänga gränsövergångsställen och begränsa gränsövergångstrafiken för att trygga den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten och folkhälsan.

Estland

I 9¹⁰ § i Estlands nationella lag om riksgränsen (*riigipiiri seadus*) föreskrivs det om tillbakasändning av utlänningar från gränsen i en nödsituation som beror på massinvandring. Enligt paragrafen kan Estlands polis- och gränsbevakningsväsende, i en nödsituation som beror på massinvandring och som utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten, utan särskilt förordnande eller beslut sända tillbaka en utlänning som olagligen passerat den yttre gränsen till den främmande stat från vilken personen anlände till Estland, om personen skulle ha kunnat anlända till Estland via ett gränsövergångsställe som är öppet för passage av den yttre gränsen. Om utlänningen inte kan sändas tillbaka omedelbart, iaktas vid återsändandet vad som föreskrivs i lagen om utreseskyldighet och inreseförbud

(väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus). Utlänningen kan föra ett beslut om avlägsnande ur landet till förvaltningsdomstolen, men det hindrar inte att tillbakasändningen verkställs och ger inte utlänningen rätt att vistas i Estland. Polis- och gränsbevakningsväsendet kan ändå av humanitära skäl låta en utlänning komma in i Estland.

Enligt 9¹⁰ § i lagen om riksgränsen kan polis- och gränsbevakningsväsendet dessutom i en nödsituation som beror på massinvandring vägra ta emot en ansökan om internationellt skydd, om den inte har lämnats in på en plats som anvisats för detta ändamål. Bestämmelser om internationellt skydd finns i Estlands lag om beviljande av internationellt skydd för utlänningar (*välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus*).

Enligt den nämnda paragrafen ska polis- och gränsbevakningsväsendet dessutom i samband med tillbakasändning av en utlänning beakta 17¹ § i lagen om utrikeskyldighet och inreseförbud, där det föreskrivs om förbud mot tillbakasändning. Enligt bestämmelsen får en utlänning inte sändas tillbaka till ett land där utvisningen kan få följder enligt artikel 3 i konventionen mot tortyr eller leda till dödsstraff. Dessutom ska artiklarna 32 och 33 i FN:s flyktingkonvention iakttas vid tillbakasändning av utlänningar.

Estland håller för närvarande på att utarbeta nationella myndighetsanvisningar om de åtgärder som den ovannämnda lagstiftningen möjliggör.

6 Remissvar

I utlåtandena betonades allmänt behovet av reglering för att effektivt kunna svara mot instrumentaliserad inresa. Säkerhetsmyndigheterna (skyddspolisen, centralkriminalpolisen, Polisstyrelsen, Huvudstaben och försvarsministeriet) ansåg att den föreslagna regleringen är nödvändig för att bekämpa påtryckningar mot Finland. Den föreslagna lagstiftningen ger också en tydlig signal till främmande stater och kan fungera förebyggande. Riksdagens justitieombudsman ansåg att även en rättsstat bör ha rätt att vidta åtgärder som är nödvändiga för att hindra att dess suveränitet eller nationella säkerhet allvarligt äventyras. Detta gäller även om åtgärderna förefaller stå i strid med internationella normer, om man inte kunnat beakta handlingar som utgör ett sådant allvarligt hot när man utarbetade och förband sig till dessa normer.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att rättsstatens grundläggande principer bör kunna bevaras också när man allvarligt måste väga tryggheten av den nationella suveräniteten och den territoriella integriteten. Justitiekanslern ansåg att det är särskilt motiverat att stora beslut om sammanjämkningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt den nationella säkerheten, som är av stor betydelse för den nationella säkerheten, fattas i riksdagen med utgångspunkt i en regeringsproposition.

I flera utlåtanden fästes uppmärksamhet vid den föreslagna lagstiftningens spända och delvis motstridiga förhållande till grundlagen, de grundläggande fri- och rättigheterna, EU-rätten och Finlands internationella människorättsförpliktelser. Till denna del framfördes också bedömningar av om propositionen kan anses utgöra ett avgränsat undantag från grundlagen i enlighet med 73 § i grundlagen. I utlåtandena ansågs det att lagförslaget i princip bör vara förenligt med internationella människorättsförpliktelser. Riksdagens justitieombudsman ansåg att den aktuella nya situationen i utkastet till proposition hade bedömts genom tillämpningslösningar i anslutning till tidigare händelser och situationer. Enligt justitieombudsmannen lever ändå tolkningarna av internationella avtal och av normerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, och man kan också påverka tolkningarna. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att fenomenet med instrumentalisering av inresande inte

har identifierats i internationella avtal eller i EU-direktiv om internationellt skydd. Inte heller har domstolarna i sin avgörandepraxis behandlat någon situation som helt motsvarar den instrumentaliserade inresa som avses i lagutkastet.

Intresseorganisationerna förhöll sig kritiska till propositionen. De uttryckte sin oro för 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 föreslagits, liksom också utredningen av behovet av internationellt skydd.

I flera utlåtanden fästes uppmärksamhet vid rättsskyddet och tillräckliga rättsmedel vid tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen. Till denna del tog remissinstanserna upp utmaningar i anslutning till den summariska behandlingen, till exempel i fråga om ordnandet av tolkning. Bland annat ansåg förvaltningsdomstolarna att karaktären av den föreslagna bedömningen i enskilda fall bör bedömas närmare i förhållande till beslut som meddelas i förvaltningsförfarande. I utlåtandena framfördes det att också ett muntligt beslut kan utgöra ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Gränsbevakningsväsendets personalorganisationer, justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman och vissa andra remissinstanser fäste uppmärksamhet vid tjänstemännens rättsskydd vid verkställigheten av den föreslagna lagstiftningen. I utlåtandena betonades det att regleringen bör vara tydlig och noga avgränsad för att verkställigheten av lagen inte ska leda till oskäliga situationer för enskilda gränsbevakare. Justitiekanslern ansåg att det vid den fortsatta beredningen behöver bedömas om gränsbevakarens prövningsrätt blir för stor med tanke på förbudet mot godtycke i 2 § 3 mom. och i jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. Enligt utlåtandena kunde det övervägas att en tjänsteman på en viss nivå skulle ansvara för beslutsfattandet i fråga om grunderna för undantag för inresande. I en del utlåtanden ansågs det att tillämpningen av lagstiftningen skulle leda till att tjänstemän risker åtal, eftersom den föreslagna regleringen uppenbart strider mot EU-lagstiftningen och mot Finlands internationella människorättsförpliktelser.

I utlåtandena dryftades också den föreslagna lagstiftningens effektivitet, om den främmande staten inte återtar de inresande, samt potentiell användning av maktmedel vid gränsen, om inresande våldsamt motsätter sig åtgärderna. Dessutom fästes uppmärksamhet vid bland annat tröskeln för ibruktagande av åtgärder, konsekvenserna av att utlänningslagen inte tillämpas och myndigheternas behov av utbildning och anvisningar. I utlåtandena ansågs det också att alternativen till den föreslagna lagstiftningen hade bedömts i relativt liten omfattning.

Utifrån utlåtandena har propositionens förhållande till EU-rätten och till Finlands internationella förpliktelser preciserats. I motiveringen har det gjorts en närmare bedömning bland annat av det handlingsutrymme som EU-rätten och folkrätten medger och av tolkningen av dem i förhållande till den aktuella situationen. Dessutom har det till vissa delar gjorts en ny bedömning till följd av de ändringar som gjorts i lagförslaget. I lagförslaget har tröskeln för ibruktagande av åtgärder preciserats så att ibruktagandet alltid förutsätter information eller grundad misstanke om att en främmande stat riktar påverkan mot Finland. Dessutom understryks det att åtgärderna ska vara nödvändiga uttryckligen för att bekämpa en sådan allvarlig fara för Finlands suveränitet eller nationella säkerhet som påverkan orsakar, inte enbart för att sätta stopp för påtryckningar. Den föreslagna regleringen har även förenats med rättsskyddsgarantier genom att det i motiveringen närmare beskrivs vilka förfaranden som ska tillämpas vid identifiering av utsatta personer och vid tryggande av förbudet mot tillbakasändning. Vid den fortsatta beredningen har i bestämmelserna och i motiveringen klargjorts mångtydigheten i tillämpningen av

utlänningslagen och kodexen om Schengengränserna, men det anses fortfarande att det vid verkställigheten av den föreslagna lagen inte är fråga om förvaltningsbeslut som fattas i förvaltningsförfarande. I motiveringen har också tjänstemännens befogenheter i samband med verkställigheten preciserats. Dessutom har bedömningen av alternativa handlingsvägar kompletterats och beskrivningen av den föreslagna lagstiftningens effektivitet för att bekämpa instrumentaliserad inresa preciserats.

7 Specialmotivering

1 §. Lagens syfte. I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa. Syftet med lagen är att bekämpa sådan påverkan med utnyttjande av inresande som en främmande stat riktar mot Finland. Påverkan och utnyttjande av inresande behandlas närmare i samband med 3 §.

2 §. Lagens tillämpningsområde. Den föreslagna lagen ska tillämpas på utlänningars inresa, avlägsnande av utlänningar ur landet och mottagande av ansökningar om internationellt skydd i situationer där en främmande stat strävar efter att påverka Finland genom att utnyttja inresande.

Lagen ska inte tillämpas på utlänningars inresa, avlägsnande av utlänningar ur landet eller mottagande av ansökningar om internationellt skydd i några andra situationer.

3 §. Begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd. I paragrafen föreskrivs det om befogenheten att besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd i situationer där det förekommer försök att påverka Finland genom att utnyttja inresande. Beslutet ska fattas av statsrådets allmänna sammanträde. Enligt 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden anförs besvär över beslut som fattats vid statsrådets allmänna sammanträde hos högsta förvaltningsdomstolen. Rätten att söka ändring bestäms i dessa fall utifrån 7 § 1 mom. i den lagen (se exempelvis HFD:2024:27).

Det handlar om tolkning av en noggrant avgränsad befogenhet. Beslutet förutsätter att det görs en noggrann bedömning av förutsättningarna för tillämpning av paragrafen utifrån den information som säkerhetsmyndigheterna har att tillgå. Bedömningen handlar till stor del om rättslig prövning, men eftersom beslutsfattandet även är förenat med aspekter som är av betydelse med tanke på Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ställning är det motiverat att beslutet fattas av statsrådets allmänna sammanträde snarare än av inrikesministeriet eller någon annan myndighet, med beaktande av att vittsyftande och principiellt viktiga ärenden enligt 67 § i grundlagen avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde. Eftersom det kan anses vara fråga om tillämpning av lagstiftning, inte om utnyttjande av en ny normgivningsbefogenhet, och uppgiften därmed omfattas av regeringsmakten, kan beslut i frågan, med anledning av vad som föreskrivs i 3 § 2 mom. i grundlagen, bäst anses höra till statsrådets uppgifter.

Mottagandet av ansökningar om internationellt skydd ska i enlighet med vad som beskrivs nedan kunna begränsas också i syfte att hindra att Finlands suveränitet allvarligt äventyras, vilket är en utrikespolitisk fråga. Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Därför föreslås det att republikens president och statsrådet i samverkan ska ha konstaterat behovet av att fatta ett beslut i enlighet med paragrafen. Behovet ska konstateras för varje enskilt beslut om begränsningar som statsrådet fattar. I praktiken betyder detta att frågan behandlas exempelvis i ett sådant gemensamt möte mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president som avses i 24 § i lagen om statsrådet (175/2003).

Det handlar inte om att delegera lagstiftningsmakt till statsrådet till exempel på ett sätt som motsvarar 23 § i grundlagen, och i propositionen föreslås det därför inte att statsrådets beslut ska kontrolleras av riksdagen i efterhand. När man dessutom beaktar att beslutsfattandet förutsätter information som inte i sin helhet kan behandlas offentligt i riksdagens plenum, skulle riksdagens ställning som beslutsfattare medföra vissa utmaningar med beaktande av grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt att riksdagen alltid uttrycker sin ståndpunkt i plenum (GrUB 9/2010 rd, s. 5/1). Riksdagsutskotten ska ha rätt att få information i enlighet med 47 och 97 § i grundlagen.

Enligt den föreslagna paragrafens *1 mom.* ska statsrådets allmänna sammanträde kunna besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid en begränsad del av riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet. Det att mottagandet av ansökningar om internationellt skydd begränsas innebär inte att mottagandet av dessa ansökningar i Finland helt kan avbrytas. En begränsning kan exempelvis innebära undantag på basis av medborgarskap. Statsrådet ska därmed kunna besluta att medborgare i vissa stater inte alls omfattas av begränsningen, exempelvis medborgare i den främmande stat som utövar påtryckningar på Finland. Med riksgränsen i Finland avses, när det gäller landgränsen, sådana punkter i terrängen som staterna kommit överens om och som märkts ut i terrängen och luftrummet ovanför samt jordens innandöme. Riksgränsen är tydligt definierad och kan tydligt observeras i terrängen. Riksgränsen avser i detta sammanhang utöver landgränsen även territorialvattengränsen samt de flygplatser och hamnar som är gränsövergångsställen. Tillsammans bildar dessa Finlands riksgräns, som man behöver passera för att komma in på finskt territorium. Med gränsens omedelbara närhet avses i fråga om landgränsen gränsszonen eller högst gränsszonens lagstadgade maximala bredd, som är tre kilometer mätt från Finlands riksgräns. Annanstans än vid terränggränsen avser gränsens omedelbara närhet i praktiken riksgränsens eller gränsövergångsställets omedelbara närhet.

Statsrådets beslut ska kunna gälla bara en begränsad del av riksgränsen i Finland och av dess omedelbara närhet. Det ska alltså inte vara möjligt att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid alla avsnitt av Finlands riksgräns (landgränsen, flygfälten och hamnarna). Som beskrivs ovan i propositionen har Europadomstolen i sin avgörandepraxis förutsatt att staten garanterar effektiva och faktiska möjligheter till laglig inresa. I sina avgöranden har domstolen ändå inte entydigt tagit ställning till vid hur många gränsövergångsställen staten bör ta emot ansökningar om internationellt skydd eller på vilka avstånd från varandra dessa gränsövergångsställen bör ligga.

Beslutet ska kunna fattas för högst en månad åt gången. Det faktum att beslutet gäller för viss tid framhåller att det är fråga om en exceptionell åtgärd. Under lagens giltighetstid ska det vara möjligt att vid behov fatta flera separata beslut, men vid varje enskilt beslut måste det bedömas om förutsättningarna i paragrafen uppfylls.

Ett beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd ska kunna fattas om 1) det finns information eller grundad misstanke om att en främmande stat försöker påverka Finland genom att utnyttja inresande, 2) påverkan allvarligt äventyrar Finlands suveränitet eller nationella säkerhet, 3) begränsningen är nödvändig för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet, och 4) inga andra sätt är tillräckliga för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet.

Information om påverkan som en främmande stat riktar mot Finland kan grunda sig på myndigheternas observationer i praktiken eller på information från exempelvis personer som passerat gränsen. Grundad misstanke baserar sig i praktiken på observationer i gränsområdet, på information som olika myndigheter, såsom Gränsbevakningsväsendet, skyddspolisen,

Försvarsmakten och centralkriminalpolisen, inhämtat eller fått och på motiverade bedömningar och slutsatser utifrån sådan information. På basis av dessa bör det vara klart att instrumentaliserad inresa redan pågår eller finnas tydliga tecken på att sådan kommer att inledas. När man drar slutsatser i fråga om hotet om och sannolikheten för instrumentalisering bör man som helhet beakta det allmänna säkerhetsläget, tidigare händelser och ovannämnda information, observationer och bedömningar. Beslut om att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd bör kunna fattas också på grundval av en grundad misstanke, eftersom det i synnerhet när påverkan precis har inletts kan vara svårt att leda i bevis att en främmande stat är inblandad. En främmande stat kan i sin påverkan också medvetet anlita eller på annat sätt använda bulvaner, såsom kriminella organisationer och andra som ordnar olaglig inresa, för att på detta sätt försöka dölja sin egen andel i skeendet. Den information och de bedömningar som beslutet grundar sig på ska ändå vara bekräftade på tillräckligt sätt. Påverkan genom att utnyttja inresande och instrumentaliserad inresa avser att det inte är fråga om personer som förflyttar sig spontant och på eget initiativ, utan om personer som har lockats, anvisats, hjälpts eller tvingats att förflytta sig till Finlands riksgrens för att där försöka ta sig in i Finland eller i Schengenområdet.

Suveräniteten är en grundläggande norm inom folkrätten, och en kränkning av den är en folkrättsvidrig gärning som staten bär ansvar för. Principen om statens suveränitet ger staten exklusiv rätt att utöva statliga befogenheter inom sitt territorium. Suveräniteten skyddar också statens territoriella integritet och politiska oavhängighet mot andra staters inblandning. Äventyrandet av suveräniteten kan bedömas med beaktande av om instrumentaliseringen av inresande allvarligt äventyrar exempelvis väsentliga offentliga institutioner och funktioner, om det finns en risk för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller i den fredliga samexistensen mellan folken eller om det föreligger ett hot mot militära intressen. När en främmande stat ingriper i en annan suverän stats angelägenheter och försöker påverka dess interna angelägenheter genom otillbörliga påtryckningar är det fråga om en kränkning av suveräniteten. Den främmande staten strävar då efter att begränsa Finlands rätt att självständigt fatta beslut som gäller landets territorium och efter att orsaka oordning, instabilitet och stora kostnader i Finland.

Frågan huruvida instrumentaliserad inresa allvarligt äventyrar Finlands suveränitet ska bedömas från fall till fall. Det centrala är att bedöma om den påverkan som en främmande stat riktar mot Finland äventyrar suveräniteten. Vid bedömningen av allvarlighetsgraden bör de ovan beskrivna potentiella eller redan realiserade konsekvenserna för det finländska samhället beaktas. Det ska inte vara en förutsättning att de personer som används för påverkan äventyrar Finlands suveränitet.

Staterna har en rätt omfattande prövning marginal i fråga om hurdan verksamhet de anser utgöra ett hot mot den nationella säkerheten (RP 198/2017 rd). Med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avses verksamhet som hotar den demokratiska stats- och samhällsordningen, grundläggande samhällsfunktioner, ett stort antal människors liv eller hälsa eller internationell fred och säkerhet. Även allvarliga oroligheter i en stat som är central med tanke på Finlands säkerhet eller ett allvarligt äventyrande av gränssäkerheten kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Uttrycket ”nationell säkerhet” betyder att den hotfulla verksamheten inte i första hand riktar sig mot en viss individ utan mer allmänt mot samhället och den mänskliga gemenskapen (RP 198/2017 rd).

I Finland har äventyrande av den nationella säkerheten ansetts avse till exempel verksamhet som hotar människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner, utländsk underrättelseverksamhet eller en främmande stats verksamhet som kan skada Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen (RP 98/2020 rd).

Den nationella säkerheten omfattar också skyddet för internationella relationer, garanterandet av allmän ordning och säkerhet, befolkningsskydd, statens säkerhet och försvarets intressen (RP 76/2011 rd). Till den nationella säkerheten hör dessutom statens suveränitet, statens ledning och internationella verksamhet, försvarsförmågan, den inre säkerheten, en fungerande ekonomi och infrastruktur samt befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga. Hot mot ovannämnda intressen kan anses äventyra den nationella säkerheten (se betänkandet av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag om riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning 2015). En ytterligare faktor som bör tas i beaktande när det gäller den nationella säkerheten och den inre säkerheten är försörjningsberedskapen.

I Säkerhetsstrategin för samhället (2017) anges bland annat den inre säkerheten som en av samhällets vitala funktioner. Upprätthållandet av den inre säkerheten omfattar bland annat upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten samt säkerställande av gränssäkerheten. Genom upprätthållandet av gränssäkerheten förhindras överträdelser av bestämmelserna om passerande av rikets gränser och de hot som den gränsoverskridande persontrafiken medför för den allmänna ordningen och säkerheten, bekämpas gränsoverskridande brottslighet samt säkerställs att gränstrafiken löper smidigt och tryggt. Samtidigt övervakas och tryggas Finlands territoriella integritet.

Hybridpåverkan kan se ut på många olika sätt. Det kan till exempel handla om politisk och ekonomisk påverkan samt informations- och cyberpåverkan. Hybridpåverkan kan också utnyttja migration. Hybridpåverkan som utnyttjar migration anses inte förutsätta ett stort antal inresande (RP 63/2022 rd).

Det bör emellertid i varje enskild situation bedömas om påverkan allvarligt äventyrar den nationella säkerheten på det sätt som avses i paragrafen. Vid bedömningen av allvarlighetsgraden bör de ovan beskrivna potentiella eller redan realiserade konsekvenserna för det finländska samhället beaktas. Det centrala är att bedöma om den påverkan som en främmande stat riktar mot Finland äventyrar den nationella säkerheten. Det är inte en förutsättning att de personer som används för påverkan äventyrar Finlands nationella säkerhet.

Med tanke på den nationella säkerheten är det dessutom viktigt att de högsta statsorganen och andra organ med offentlig makt liksom även exempelvis de som sörjer för de grundläggande samhällsfunktionerna kan sköta sina uppgifter utan yttre störningar. Som det konstateras ovan har staten rätt att besluta om utlänningsinresa. Också sådan yttre verksamhet som syftar till eller gör det möjligt att störa det demokratiska samhället och dess institutioner eller lamslå deras verksamhet kan således allvarligt äventyra den nationella säkerheten. På det sätt som beskrivs ovan äventyrar sådan verksamhet även Finlands suveränitet.

Som det konstateras i avsnitt 2.1 kan en främmande stat försöka destabilisera det finländska samhället 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 under en kort tid instrumentalisera hundratals personer som försöker ta sig in i landet i stora grupper eller alternativt ett mindre antal personer som ändå överskrider vad myndigheterna är dimensionerade att kunna hantera. En märkbar dimension av instrumentaliserad inresa är, som konstateras i avsnitt 2.2, en överbelastning av asylsystemet och fördröjning av registreringar, försök att bryta sammanhållningen i samhället och infiltration på finskt territorium av personer som kan användas för en främmande stats räkning eller för andra syften. Det görs försök att försvåra de finländska myndigheternas verksamhet och skapa oordning i samhället. Verksamheten binder en avsevärd mängd av myndigheternas resurser.

Vid bedömningen är det av särskild betydelse om antalet personer som kommit till eller försöker komma till Finland avviker från det normala inom ett visst område eller under en viss tidsperiod. Det är inte fråga om på förhand fastställda antal, och bedömningen ska inte göras med tanke på det finländska asylsystemets bärkraft. Ett beslut om begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd förutsätter inte heller att någon redan har anlänt till Finland. Det ska räcka att det finns information eller grundad misstanke om att det på andra sidan Finlands riksgrens finns personer som är avsedda att användas för att utöva påtryckning mot Finland. Det centrala är att visa att situationen allvarligt äventyrar Finlands suveränitet eller nationella säkerhet.

Vid bedömningen av om det är nödvändigt att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet är det viktigt att visa att begränsningen sannolikt är ett verkningsfullt sätt att lösa den aktuella situationen. Dessutom ska det visas eller med fog bedömas att det med beaktande av proportionaliteten inte finns några andra sätt som är tillräckliga för att lösa situationen. Detta innebär ändå inte att det först måste ha prövats i praktiken om det finns andra lämpliga sätt, utan det ska räcka med en motiverad bedömning av att andra sätt är otillräckliga. Innan ett beslut fattas ska det också göras en noggrann bedömning av beslutets konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Om statsrådet har fattat ett beslut om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd, ska det inom samma område inte nödvändigtvis behöva fattas ett separat beslut enligt 16 § i gränsbevakningslagen om koncentrerings av ansökan om internationellt skydd. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i praktiken till övriga delar det beslut som avses i gränsbevakningslagen, men möjliggör dessutom på det sätt som beskrivs nedan att en person som ansöker om internationellt skydd hindras från att resa in i landet och avlägsnas ur landet. De föreslagna bestämmelserna hindrar dock inte att det vid behov fattas ett beslut enligt 16 § i gränsbevakningslagen om koncentrerings av ansökan om internationellt skydd som gäller samma område. Ett sådant beslut kan också behövas någon annanstans vid riksgremsen i Finland än det område där statsrådets beslut enligt den föreslagna lagen tillämpas.

Samtidigt med statsrådets beslut enligt de föreslagna bestämmelserna kan, om förutsättningarna uppfylls, också andra befogenheter enligt 16 § i gränsbevakningslagen utövas, det vill säga tillfällig stängning av ett eller flera gränsövergångsställen och begränsning av gränsövergångstrafiken. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är dock att möjliggöra att gränsövergångsställena vid behov kan hållas öppna för övrig trafik. Detta bidrar till att tillgodose andra grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom rörelsefriheten, rätten till respekt för familjelivet, minoriteters rättigheter, rätten till arbete, egendomsskyddet och näringsfriheten.

Som det konstateras ovan förutsätter en begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på de grunder som avses i paragrafen inte att personer som används för påverkan redan har kommit till Finland. Ett beslut kan också fattas proaktivt, om det är nödvändigt för att trygga Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. Motsvarande möjlighet att agera med framförhållning gäller också beslut enligt 16 § i gränsbevakningslagen om stängning av gränsövergångsställen, begränsning av gränsövergångstrafiken och koncentrerings av ansökan om internationellt skydd (RP 94/2022 rd).

Paragrafens föreslagna 2 mom. innehåller en informativ bestämmelse enligt vilken ett beslut som statsrådets allmänna sammanträde har fattat i enlighet med 1 mom. inte begränsar mottagandet av ansökningar om internationellt skydd någon annanstans än på det område som beslutet avser. Bestämmelsen understryker utgångspunkten i 1 mom., att mottagandet av

ansökningar om internationellt skydd kan begränsas endast vid en begränsad del av riksgränsen i Finland eller dess närhet. En begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd påverkar heller inte vad som i 95 § i utlänningslagen föreskrivs om till vilka myndigheter ansökan om internationellt skydd kan lämnas in annanstans än vid riksgränsen i Finland.

Enligt det föreslagna 3 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.

Som det beskrivs ovan har Europadomstolen i sin rättspraxis konstaterat att skyldigheterna enligt Europakonventionen förutsätter att staterna garanterar de inresande effektiva och faktiska möjligheter att få tillgång till förfaranden för laglig inresa. Staten har rätt att begränsa utlänningsars inresa till lagliga gränsövergångsställen och förhindra olagliga gränsövergångar, förutsatt att sådana effektiva och faktiska möjligheter att få tillgång till dessa förfaranden tryggas. I enlighet med vad som anförts ovan följer det också av EU:s förfarandedirektiv att det, för att säkerställa att det verkligen är faktiskt möjligt att få tillgång till asylförfarandet, bör garanteras att ett tillräckligt antal ställen för registrering av ansökan, inbegripet gränsövergångsställen, utses och hålls öppna för detta ändamål och att de sökande får information om det närmaste ställe där de kan lämna in sin ansökan. Vid bedömningen av beslutets omfattning bör det geografiska läget för det eller de gränsövergångsställen som är öppna för ansökan om internationellt skydd beaktas.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har i sin rapport om de yttre landgränserna fäst uppmärksamhet vid att gränsövergångsställena ska ligga på ett skäligt avstånd från varandra för att gränsarrangemangen ska respektera EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, FN:s flyktingkonvention och andra folkrättsliga skyldigheter i anslutning till internationellt skydd (Migration: Fundamental rights issues at land borders (2020)). När det gäller landgränsen mellan Finland och Ryssland bör det dock beaktas att bestämmelser om gränsövergångsställena finns i överenskommelsen om gränsövergångsställen mellan länderna (överenskommelse mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering om övergångsställen vid riksgränsen mellan Finland och Ryssland, FördrS 66/1994).

De föreslagna bestämmelserna gör det möjligt att kortvarigt begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd inom ett visst område, till exempel vid gränsen mellan Finland och Ryssland. Bestämmelserna innebär inte att Finland helt avbryter mottagandet av ansökningar om internationellt skydd. I samband med beslutsfattandet bör det bedömas vilket innehåll i beslutet som är nödvändigt och proportionerligt i den aktuella situationen. Statsrådets allmänna sammanträde ska vara skyldigt att regelbundet i samarbete med myndigheterna bedöma beslutets innehåll och omfattning utifrån hur läget utvecklas. Beslutet ska upphävas eller ändras, om beslutet inte längre är nödvändigt för det syfte som anges i 1 mom.

Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om statsrådets allmänna sammanträdes beslut om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd. Avsikten är att både den som utövar påtryckningar på Finland och de personer som används för påverkan informeras om beslutets innehåll så att man kan förhindra att dessa personer tar sig mot gränsen till Finland.

4 §. Förhindrande av inresa samt avlägsnande ur landet. I paragrafen föreskrivs det om de åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta i en situation där statsrådet har fattat ett beslut som avses i 3 § 1 mom. Utgångspunkten är att Gränsbevakningsväsendet med stöd från andra myndigheter ska svara för verkställigheten av ett sådant beslut.

I regel ska de inresande som används för påverkan i det område som statsrådets beslut avser hindras från att resa in i landet. Bestämmelser om detta finns i det föreslagna 1 mom.

Det att en person hindras från att resa in i landet avser att personen hindras från att komma in på finskt territorium och från att omfattas av Finlands jurisdiktion. Det kan handla om en person som försöker komma till Finland via terränggränsen eller via ett gränsövergångsställe som är öppet eller ett som är stängt. Enligt 6 § i gränsbevakningslagen ska Gränsbevakningsväsendets uppgifter utföras sakligt och opartiskt samt med främjande av likabehandling och försonlighet. Gränsbevakningsväsendet ska i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla gränssäkerheten. En gränsbevakningsman ska således i den mån det är möjligt upplysa de personer på andra sidan riksgränsen som försöker komma in i landet om att det inte är tillåtet att komma till Finland vid platsen i fråga samt råda, uppmana eller befalla dem att använda lagliga rutter. För att förhindra inresa används i första hand fysiska hinder, såsom stängsel och tyngre hinder, samt uppmaningar, förbud och befallningar som uttrycks exempelvis genom märken, på skyltar och muntligen. Fordons inresa kan även förhindras exempelvis med hjälp av en avspärning bildad av fordon. Personer kan hindras från att resa in i landet genom att gränsbevakningsmän bildar ett fysiskt hinder vid riksgränsen. Eftersom en person som hindras från att resa in i landet på det sätt som beskrivs ovan inte har kommit in på finskt territorium och inom Finlands jurisdiktion, är det inte fråga om nekad inresa enligt artikel 14 i kodexen om Schengengränserna.

Om en person som används för påverkan har kommit in på finskt territorium trots åtgärder för att förhindra detta, ska personen enligt det föreslagna 2 mom. utan dröjsmål avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot. Också avlägsnande ur landet ska i första hand verkställas genom råd, uppmaningar och befallningar, men det ska vid behov kunna effektiveras med maktmedel. I praktiken ska personen avlägsnas ur landet på en lämplig plats vid riksgränsen där personen kan avlägsnas på behörigt sätt. I propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna om gränsbevakningsmäns användning av eller beredskap för användning av maktmedel, och inte heller i bestämmelserna om nödvärn.

Med stöd av 32 § i gränsbevakningslagen har en gränsbevakningsman för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet vid ett gränsövergångsställe bland annat rätt att förbjuda eller begränsa trafiken, befalla en folksamling att skingra sig eller flytta på sig, skingra en folksamling med maktmedel samt gripa eller avlägsna en person från platsen. Vidare får en gränsbevakningsman med stöd av 35 § i gränsbevakningslagen i tjänsteuppdrag använda maktmedel för att bryta ner motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, förhindra att någon som berövats sin frihet flyr, avlägsna ett hinder eller avvärja ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Maktmedel enligt 35 § i gränsbevakningslagen får användas i gränsbevakningsmäns alla tjänsteuppdrag, såväl vid gränsövergångsställen som utanför dem, till exempel i gränssonen. Maktmedlen ska vara behövliga och försvarliga. Frågan huruvida gränsbevakningsmannens maktmedel är försvarliga ska bedömas med hänsyn till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, hur farligt motståndet är, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Om det är nödvändigt att använda maktmedel ska de endast användas i en sådan omfattning och så länge som det nödvändigtvis krävs för utförandet av det lagstadgade tjänsteuppdraget (principen om lindrigaste medel).

I enlighet med proportionalitetsprincipen enligt 7 § i gränsbevakningslagen ska åtgärderna även allmänt sett kunna försvaras i förhållande till hur viktigt, farligt och brådskande uppdraget är, det mål som eftersträvas samt uppträdande, ålder, hälsa och andra motsvarande omständigheter som gäller den person som är föremål för åtgärden och övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Enligt principen om minsta olägenhet i 7 a § får man inte

ingripa i någons rättigheter i större utsträckning och får ingen orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget. Enligt 11 § ska en gränsbevakningsman respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när han eller hon utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter.

Enligt det föreslagna 3 *mom.* ska en person som avlägsnas ur landet skriftligen underrättas om grunderna för åtgärden och om var personen kan ansöka om internationellt skydd. Detta innebär faktisk förvaltningsverksamhet, i samband med vilken det inte fattas något separat förvaltningsbeslut. Därför ska det heller inte gå att söka ändring. Det är exempelvis inte fråga om sådant avlägsnande som avses i artikel 8 i återvändandedirektivet. I det föreslagna momentet finns en uttrycklig bestämmelse om att avlägsnande ur landet inte får överklagas genom besvär. Personen ska ändå ha möjlighet att anföra klagan över åtgärden i enlighet med förvaltningslagen och därigenom föra ärendet, och särskilt frågan om myndigheten förfarit på ett lagenligt och behörigt sätt, till den myndighet som övervakar verksamheten för närmare behandling i efterhand. För att de åtgärder som vidtagits med stöd av den föreslagna lagen ska dokumenteras i tillräckligt omfattning behöver en gränsbevakningsman i regel göra en anteckning om händelsen i Gränsbevakningsväsendets informationssystem i enlighet med den gällande lagstiftningen om behandling av personuppgifter. Dessa anteckningar är till nytta när en situation utreds i efterhand, och de stärker rättsskyddet både för den som försökt komma in i landet och för den gränsbevakningsman som utfört åtgärden. I varje enskilt fall ska det vara möjligt att närmare avgöra hur noggranna anteckningar som görs, så att man kan garantera inte bara rättsskyddsaspekterna, utan också effektiviteten i verksamheten.

Om en person som kommit in i landet inte för myndigheten uttrycker sin önskan att ansöka om internationellt skydd i Finland, ska den föreslagna lagen inte tillämpas på behandlingen av personens ärende. Personens inresa behandlas då i sedvanligt förfarande i enlighet med kodexen om Schengengränserna och utlänningslagen. Om en person som anlänt till finskt territorium inte uppfyller de föreskrivna inresevillkoren, ska personen nekas inresa genom ett beslut i enlighet med artikel 14 i kodexen om Schengengränserna, och personen tillåts då inte resa in i Finland. Inresevillkoren kontrolleras på en ändamålsenlig plats genast efter att personen passerat gränsen.

5 §. Undantag. I paragrafen föreskrivs det om undantag från huvudregeln i 4 § att inresande som används för påverkan hindras från att resa in i landet och att personer som kommit in i landet avlägsnas ur landet. Syftet med undantagen är att i begränsad utsträckning göra det möjligt att lämna in ansökningar om internationellt skydd i fall där det behövs för fullgörandet av sådana förpliktelser i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Undantagen gäller situationer där en person har uttryckt sin önskan att ansöka om internationellt skydd i Finland. I fråga om personer som kommit till landet i något annat syfte behandlas ärendet på det sätt som beskrivs närmare i samband med 4 §.

Enligt det föreslagna 1 *mom.* tas en ansökan om internationellt skydd för det första emot, om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning i ett enskilt fall är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person. Om det är fråga om ett barn, är i enlighet med artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter i synnerhet barnets bästa och omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa av betydelse vid bedömningen. När det gäller personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer ska det vid bedömningen beaktas om ett avlägsnande ur landet skulle medföra en omedelbar fara för personens liv eller hälsa. Grundlagsutskottet betonade vid behandlingen av koncentrationen av ansökan om internationellt skydd enligt 16 § i gränsbevakningslagen att det i statsrådets beslutsfattande är skäl att fästa uppmärksamhet vid

koncentreringens konsekvenser i förhållande till särskilt utsatta grupper, såsom barn och personer med funktionsnedsättning som asylsökande (GrUU 37/2022 rd, stycke 27).

I en situation där en ansökan från ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person tas emot ska man också bedöma behovet av att ta emot ansökningar om internationellt skydd från deras medföljande familjemedlemmar samt från en eventuell assistent till en person med funktionsnedsättning. Vid prövningen av om familjemedlemmars ansökningar ska tas emot ska barnets bästa beaktas. När det handlar om familjemedlemmar kan en bedömning som utgår från barnets bästa i praktiken gälla exempelvis huruvida ansökan från barnets föräldrar ska tas emot i det aktuella fallet. Avsikten är inte att bedöma familjebanden i större utsträckning än vad som är nödvändigt med tanke på barnets bästa. Därigenom strävar man efter att trygga skyddet för familjelivet och rättigheterna för barn och för personer med funktionsnedsättning.

Gränsbevakningsmännen ska sträva efter att identifiera barn, personer med funktionsnedsättning och särskilt utsatta personer. I situationer som avses i den föreslagna lagen ska dessa personer i första hand identifieras genom en bedömning av deras fysiska egenskaper, men också utifrån eventuella identitetshandlingar eller annan tillförlitlig dokumentation och genom samtal vid interaktion. Vid identifiering av en särskilt utsatt person är personens ålder samt personens fysiska och psykiska tillstånd av betydelse. Vid bedömningen är det, som beskrivs ovan, centralt huruvida ett avlägsnande ur landet skulle medföra en omedelbar fara för personens liv eller hälsa. Till denna del ska det också beaktas vilka möjligheter de finska myndigheterna har att undanröja denna risk innan personen avlägsnas ur landet, till exempel genom medicinska åtgärder eller på något annat sätt.

För det andra ska en ansökan om internationellt skydd tas emot, om personen har anfört eller det har framkommit omständigheter på basis av vilka det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet i första hand i den stat från vilken personen har anlänt till Finland. Vid bedömningen ska särskilt beaktas handlingar och elektroniskt material som personen visar upp, såsom uppgifter i en mobiltelefon eller annan terminalutrustning som personen har med sig. Vid bedömningen granskas dessutom yttre omständigheter som kan observeras hos personen samt aktuella uppgifter ur olika källor som gäller hur säker den bedömda staten är för en person som avlägsnas ur landet. I samband med beredningen av statsrådets beslut ska det alltid kontrolleras att landinformationen är uppdaterad.

Den som gör bedömningen är i praktiken en gränsbevakningsman som har fått tillräcklig utbildning och tillräckliga anvisningar i frågan. Den summariska bedömningen ska basera sig på tillräcklig interaktion, där den som försöker ta sig in i landet har en faktisk möjlighet att föra fram omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Bedömningen i varje enskilt fall ska alltid göras utan dröjsmål. Den som försöker ta sig in i landet ska själv kunna anföra omständigheter som hänför sig till personens situation, såsom trovärdig skriftlig bevisning eller annan bevisning. I situationen kan det också på andra sätt framkomma trovärdiga omständigheter som tyder på att det förekommer sådan behandling som nämns i bestämmelsen. I situationen kan man till exempel omedelbart observera våld eller behandling som kränker människovärdet eller bevis som baserar sig på någon annan källa.

I bedömningen ska situationen granskas i första hand med beaktande av det land från vilket personen försöker komma till Finland. Bedömningen ska gälla huruvida personen löper en konkret risk att bli utsatt för den behandling som nämns i bestämmelsen i landet i fråga. Här beaktas i synnerhet ett lagenligt inresetillstånd för landet i fråga som beviljats personen, såsom uppehållstillstånd eller visum. Även sådant våld eller sådan behandling som kränker

människovärdet som omedelbart observeras vid gränsen samt omständigheter som baserar sig på någon annan källa är av betydelse. Vid interaktion ska den som försöker ta sig in i landet ha möjlighet att för myndigheten anföra omständigheter som visar varför landet i fråga inte är tryggt för personen.

En gränsbevakningsman ska utifrån de anförda omständigheterna göra en motiverad bedömning av huruvida den som försöker ta sig in i landet löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller någon annan motsvarande behandling som kränker människovärdet om personen avlägsnas ur landet. Bedömningen av situationen för dem som kommit in i landet ska alltid göras utan dröjsmål, men individuellt. Bedömningen ska genomföras på ett sätt som behövs för att trygga personens rättigheter, för att trygga gränssäkerheten eller den nationella säkerheten eller med hänvisning till andra omständigheter. Andra omständigheter avser exempelvis situationer där det med tanke på organiseringen av Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet är ändamålsenligt att flytta personen. Gränsbevakningsmannen ska försäkra sig om att personen blir tillräckligt förstådd. Om gränsbevakningsmannen och den som anlant till landet inte har ett gemensamt språk, ska gränsbevakningsmannen se till att personen blir förstådd på något annat sätt, till exempel genom telefontolkning eller översättning. På detta sätt främjas likabehandling och tryggas rätten för den som redan anlant till landet att bli hörd.

Även om det i en situation som avses i lagen är fråga om en mycket summarisk bedömning, strävar man genom bedömningen efter att säkerställa att förbudet mot att sända tillbaka utlännningar iakttas i fråga om personer som löper en verklig risk att bli utsatta för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet till följd av att de avlägsnas ur landet. Dessutom tryggas rättigheterna för barn, personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer. Den ovan beskrivna bedömningen från fall till fall kan i en sådan situation med instrumentaliserad inresa som avses i propositionen anses vara skälig, objektiv och individuell och således uppfylla förutsättningarna för en ändamålsenlig bedömning för de personer som anlant till landet.

Personer i fråga om vilka det inte framkommer några sådana grunder för mottagande av en ansökan om internationellt skydd som anges i paragrafen ska utan dröjsmål avlägsnas ur landet i enlighet med 4 §. De personer vars ansökan om internationellt skydd tas emot ska hänvisas eller vid behov transporteras till rätt plats för registrering av asylansökningar. Prövningen av asylansökningar fortsätter då i enlighet med utlänningslagens bestämmelser om asylutredning, och sökanden får de mottagnings tjänster enligt mottagningslagen som sökanden har rätt till i egenskap av asylsökande.

6 §. *Exceptionella situationer.* I paragrafen föreslås bestämmelser om befogenheter i situationer där det förekommer försök att tränga in i Finland med hjälp av våld eller med utnyttjande av stora antal personer. Genom bestämmelserna bereder man sig på att situationen kan förvärras på det sätt som beskrivs närmare i avsnitt 2.3. Staten har rätt och även skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid sina gränser och gränsovergångsställen. Vid gränsen måste alla våldshandlingar undvikas till varje pris, inte bara för att skydda statens territoriella integritet och säkerhet utan även för att garantera tryggheten och säkerheten för dem som passerar gränsen lagligen. Om myndigheterna ställs inför våldshandlingar vid gränserna, har de ändå möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt den föreslagna paragrafen kan inträngande i landet förhindras omedelbart vid riksgränsen utan att det görs en i 5 § avsedd bedömning i fallet, om det är nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa och om förfarandet som helhet bedömt kan anses vara försvarbart.

Med våld avses både våldshandlingar som riktas mot människor och sådana som riktas mot egendom. Det kan således också vara fråga om att personer som försöker ta sig in i landet skadar

till exempel hinderanordningar. 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. Inträngande i landet ska kunna förhindras omedelbart vid riksgränsen, där det är nödvändigt för att trygga liv eller hälsa antingen för dem som vistas i Finland eller för de inresande själva. Myndigheterna ska ha möjlighet att använda alla medel enligt gällande lagstiftning för att förhindra inträngande i landet. Gränsbevakningsväsendets befogenheter och möjligheter att använda maktmedel beskrivs närmare i motiveringen till den föreslagna 4 §. Förfarandet ska som helhet bedömt vara försvarbar i den aktuella situationen. Som det beskrivs i motiveringen till 4 § ska myndigheten iakttä proportionalitysprincipen och principen om minsta olägenhet och bland de tillgängliga alternativen välja det alternativ som bäst främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Det ska vara möjligt att förhindra inträngande i landet utan att det görs en sådan bedömning i fallet som avses i den föreslagna 5 §. När personer försöker ta sig in i landet genom att använda våld eller utnyttja sitt stora antal behöver man således inte utgå från att alla dessa personer har för avsikt att ansöka om internationellt skydd i Finland. Man behöver inte utgå från detta även om omständigheterna i situationen, de händelser som föregått situationen eller underrättelseinformation tyder på att det kan vara möjligt. Det väsentliga i en sådan situation är tryggheten av Finlands territoriella integritet, av den nationella säkerheten, av den allmänna ordningen och av människors liv och hälsa samt av att utlänningars inresa till Finland sker kontrollerat. Det centrala är på det sätt som beskrivs ovan att myndigheternas åtgärder som helhet bedömda är försvarbara.

7 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreskrivs det om lagens ikraftträdande och giltighetstid. Lagen avses vara temporär och gälla i ett år från ikraftträdandet.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt och gäller i ett år från ikraftträdandet.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

9.1 Om utgångspunkterna för bedömningen

9.1.1 Allmänna utgångspunkter

I regeringens proposition föreslås en bestämmelse i vilken statsrådet ges befogenhet att besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd. Enligt den föreslagna 3 § 1 mom. kan statsrådet besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd i de situationer som anges i paragrafen. I de situationerna tas inga ansökningar om internationellt skydd emot, om det inte föreligger någon sådan grund som anges i 5 §.

En särskilt central frågeställning för en konstitutionell bedömning av propositionen är huruvida förslaget kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen och om inte, huruvida det kan godkännas som en så kallad undantagslag på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen. Centralt för bedömningen är också hur man betraktar relationen mellan undantagslagar enligt 73 § 1 mom. i grundlagen och människorättsförpliktelser samt EU-rätten.

Syftet med denna proposition är att bekämpa sådan påverkan med utnyttjande av inresande som en främmande stat riktar mot Finland. Grundlagsutskottet har ansett att statens suveränitet i regel omfattar gränsövervakning, beslut om gränsövergångsställen och reglering av

gränstrafiken (GrUU 37/2022 rd). I förarbetena till paragrafen om rörelsefrihet i grundlagen sägs det att huvudregeln i den internationella rätten är att utlänningar inte allmänt taget har rätt att slå sig ner i ett annat land (RP 309/1993 rd, s. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis fäst vikt vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis, enligt vilken staten enligt en etablerad princip inom folkrätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i landet. (t.ex. *M.N. m.fl. mot Belgien*, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall).

Grundlagsutskottet har några gånger behandlat frågor i anslutning till instrumentalisering av migration när utskottet har tagit ställning till förslag till unionslagstiftning. I de bedömningarna har utskottet ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller instrumentalisering beaktar statens rätt att besluta dels om säkerheten vid de yttre gränserna, dels om vem som har tillträde till statens territorium (GrUU 16/2022 rd, stycke 7, GrUU 15/2022 rd). Grundlagsutskottet har ansett att det vara godtagbara och vägande mål för bestämmelserna att svara mot instrumentaliserad invandring (GrUU 16/2022 rd, stycke 5). I samma sammanhang har grundlagsutskottet betonat att åtgärder för att reglera invandring bör vidtas i enlighet med internationella förpliktelser och att de ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt garantera en människovärdig behandling (GrUU 15/2022 rd, stycke 8). Enligt utskottet kan de kraven också baseras på 1 och 22 § i grundlagen (GrUU 17/2022 rd, stycke 4–6).

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att avvärja i synnerhet sådan hybridpåverkan som instrumentalisering av asyl och asylsökande, och som starkt äventyrar Finlands suveränitet eller nationella säkerhet. De föreslagna bestämmelserna innebär att mottagandet av asylansökningar kan begränsas för viss tid vid en del av Finlands riksgräns även om alla gränsövergångsställen är öppna. Det gör det möjligt att tillgodose rättigheterna för andra än asylsökande i situationer när alternativet i praktiken är att statsrådet beslutar om tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe eller begränsning av gränsövergångstrafiken för viss tid eller tills vidare enligt 16 § i gränsbevakningslagen. I sådana situationer ger de föreslagna bestämmelserna möjlighet att trygga rörelsefriheten för andra än asylsökande, och de kan främja skyddet för familjelivet och tillgodoseendet av barnets bästa i situationer när exempelvis en i Finland bosatt person har en familjemedlem eller släkting som bor utomlands. Till den delen kan propositionen få positiva konsekvenser.

Smidigheten i gränsövergångstrafiken har central betydelse för Finlands ekonomi och välfärd. Att gränsövergångstrafik möjliggörs för andra än asylsökande kan få betydande ekonomiska konsekvenser för näringsverksamheten, t.ex. inom transportbranschen, resebranschen och andra närliggande branscher. Att gränsövergångstrafik möjliggörs främjar också näringsfriheten.

Åtminstone delvis är det fråga om en ny situation, om vilken det inte finns rättspraxis eller tillsynspraxis i den internationella rätten eller EU-rätten. Därför behövs också rättsliga tolkningar av nytt slag. Tolkningarna av internationella avtal och av EU-rätten lever, och i nya situationer och kontexter kan tolkningarna också påverkas av och motiveras med starka realargument. Den situation den föreslagna lagstiftningen syftar till att påverka är helt annorlunda än den situation som eftersträvas i internationella avtal och den relevanta EU-rätten. Syftet med befintliga avtal eller den rättspraxis som bygger på dem har inte varit att främja instrumentaliserad inresa och påverkan mot stater. Huruvida tidigare tolkningar och rättspraxis är lämpliga kan i en ny situation också betraktas via en motiverad distinktion, dvs. genom att identifiera skillnaden mellan å ena sidan nuvarande tolkning och rättspraxis och å andra sidan den nya situationen samt motivera nya tolkningar med realargument som berör nya situationer.

De inresandes eventuella behov av internationellt skydd är inte den enda omständighet som ska beaktas när en stat bevakar sina gränser och kontrollerar utlänningars inresa vid gränserna. De aspekter som hänför sig till rättsstatsprincipen och rättsskyddet berör inte enbart ställningen för individer som förs till Finlands gräns. Vid verksamhet och juridisk prövning som berör bevakning av gränserna ska också andra intressen beaktas, såsom nationella säkerhet, territoriella integritet och allmän säkerhet. Det är inte nödvändigt att utgå från antagandet att varje person som med våld eller med hjälp av en grupp tränger sig in i landet, eller varje person som att döma av omständigheterna eller enligt underrättelseuppgifter som fått i förväg är fiendligt sinnade, ska behandlas som asylsökande. Det är fråga om enskilda och exceptionella situationer som gäller bara en del av dem som försöker komma in i landet och som det inte kan anses problematiskt med tanke på folkrätten att hejda.

En konstitutionell granskning ska dock baseras på gällande rätt och befintlig rättspraxis med beaktande av det tolkningsutrymme och manöverutrymme som finns i den internationella rätten. Därför gäller det också att ta ställning till hur de föreslagna befogenheterna ska bedömas med tanke på de mänskliga rättigheterna för de personer som är föremål för instrumentalisering. Till den delen bör bestämmelserna i synnerhet bedömas med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheter som gäller ansökan om asyl och förbud mot tillbakasändning. Eftersom bestämmelsernas syfte är att förhindra att människor används som instrument för statlig påverkan, kan de också anses få åtminstone indirekta positiva konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Propositionen har betydelse åtminstone med tanke på 1 §, 6 §, 7 §, 9 § 4 mom., 21 §, 22 § och 73 § i grundlagen. Vid bedömningen fästs vikt vid förutsättningarna såväl enligt 73 § 1 mom. som enligt 73 § 2 mom. i grundlagen. Också förhållandet mellan det som framförts ovan och 106 § i grundlagen ska bedömas. Enligt 106 § i grundlagen ska domstolen, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som den behandlar uppenbart skulle strida mot grundlagen, ge grundlagsbestämmelsen företräde. Om grundlagsutskottet har konstaterat att en lag är förenlig med grundlagen, kan motsatt ståndpunkt inte anses uppenbar och ostridig på det sätt som här avses till den del utskottet har bedömt att en tolkningssituation av det aktuella slaget förekommer i det enskilda fall som behandlas (GrUB 10/1998 rd). Vid bedömningen beaktas dessutom artikel 1, 3, 5, 13 och 15 i Europakonventionen, artikel 33.1 i FN:s flyktingkonvention, artikel 4, 6 och 7 i MP-konventionen och artikel 3 i konventionen mot tortyr. Propositionens förhållande till grundlagen och människorättsförpliktelserna granskas i avsnitt 9.2 och 9.3. I avsnitt 9.1.2. beskrivs utgångspunkterna för hur ärendet bör bedömas i EU-rättsligt i fråga om Finlands lagstiftningskompetens.

9.1.2 Om EU-rättens betydelse i ärendet

EU-rätten är primär i förhållande till den nationella rätten (EU-domstolens etablerade och upprepade rättspraxis, se t.ex. C-6/64, EU:C:1964:66, s. 1159 och 1160, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 53 och där angivna hänvisningar till rättspraxis). Enligt principen om lojalt samarbete ska medlemsstaterna säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter samt avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål (artikel 4.3 i EU-fördraget). Också grundlagsutskottet har fäst vikt vid detta och konstaterat att det står klart att unionens lagstiftning är primär i förhållande till nationella bestämmelser enligt de förutsättningar som fastställts i EU-domstolens rättspraxis (se GrUU 20/2017 rd, s. 6 och GrUU 51/2014 rd, s. 2), och att principen om unionsrättens företräde är en viktig princip i unionens rättsordning som även i Finland har satts i kraft på grundlagsnivå. I detta sammanhang har grundlagsutskottet fäst vikt vid 1 § i grundlagen, där det sägs att Finland är medlem i Europeiska unionen, samt vid EU:s princip om lojalt samarbete, som innebär att lagstiftaren i en medlemsstat ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål (GrUU 79/2018 rd). Till medlemskapet i EU hör naturligtvis att man iakttar EU-

rätten, och därför kan avvikelser från EU:s grundfördrag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och EU-rättens allmänna principer (också bl.a. principen om EU-rättens företräde) anses vara en exceptionell och problematisk lösning. I fråga om EU-rättens företräde ska det särskilt granskas om propositionen har tillräcklig grund i EU-rätten, så att den föreslagna lagen utan hinder av principen om EU-rättens företräde kan tillämpas av statsrådet, i myndigheternas verksamhet och av domstolarna.

I EU-rätten ingår mycket omfattande bestämmelser om asyl- och migrationsfrågor. Avdelning V i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) gäller ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, och dit hör bland annat bestämmelser som gäller gränskontroll, asyl och invandring. I artikel 78, som ingår i den avdelningen, föreskrivs det bland annat om ett gemensamt europeiskt system och förfarande för asyl. I sekundärrätten, i synnerhet i förfarandedirektivet, ingår omfattande bestämmelser om detta. Procedurdirektivet innehåller uttömmande bestämmelser om de regler enligt vilka medlemsstaterna ska pröva alla ansökningar om internationellt skydd. Också EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, som hör till EU:s primärrätt, bör beaktas, och i den tryggas rätten till asyl samt skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning. Enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska rätten till asyl garanteras med iakttagande av FN:s flyktingkonvention och protokollet till den som gäller flyktingars rättsliga ställning, samt i enlighet med EU:s grundfördrag. I artikel 19 i stadgan förbjuds kollektiva utvisningar och sägs det att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Stadgan är ett juridiskt bindande instrument som har samma rättsliga ställning som grundfördragen (artikel 6.1 i EUF-fördraget). Stadgan om de grundläggande rättigheterna binder medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten, såsom EU:s bestämmelser om asyl. Dessutom definieras de mänskliga rättigheter som tryggas i Europakonventionen i artikel 6.3 i EU-fördraget som allmänna principer för EU-rätten.

En utgångspunkt i denna proposition är att syftet med det föreslagna summariska förfarandet och de rättsmedel som berör det ska vara att trygga iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning, och därmed också iakttagandet av artikel 19 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Eftersom iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning enligt förslaget dock inte tryggas genom att asylansökningar tas emot och ärendet utreds i ett asylförfarande, råder ett spänningsförhållande mellan propositionen å ena sidan och å andra sidan artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna som gäller rätten till asyl samt EU-bestämmelserna om asylförfarande, genom vilka den verkställs. I fråga om rätten till asyl är syftet att lindra spänningsförhållandet genom att undantaget är så avgränsat som möjligt och endast gäller ett begränsat område under en så kort tidsperiod som möjligt. Personer i behov av skydd har dessutom rätt att ansöka om internationellt skydd vid sådana gränsövergångsställen som inte berörs av statsrådets beslut. I fråga om den relevanta sekundärrätten bör det bedömas om det är fråga om en situation där undantag kan göras med stöd av artikel 4.2 i EU-fördraget eller artikel 72 i EUF-fördraget.

I avsnitt 2.10.7 i denna proposition beskrivs möjligheterna att avvika från EU:s sekundärrätt på grund av den nationella säkerheten. I EU-rätten erkänns den nationella säkerhetens särskilda betydelse. 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 den nationella säkerheten ska också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar. EU-domstolen har i sin rättspraxis erkänt vikten av att trygga den nationella säkerheten. Den har ansett att begreppet nationell säkerhet omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av

hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (C-72/22 PPU, punkt 88). Den har också ansett att målet att trygga den nationella säkerheten, läst i ljuset av artikel 4.2 i EU-fördraget, kan vara hierarkiskt överordnat något mål i EU:s sekundärrätt och därför kan rättfärdiga åtgärder som innebär allvarligare ingrepp i de grundläggande rättigheterna än åtgärder som rättfärdigar uppnåendet av vissa andra mål (C-162/22, punkt 36; detta fall gällde förhållandet mellan bl.a. bekämpning, undersökning och utredning av brott).

Inre säkerhet behandlas i artikel 72 i EUF-fördraget, som ingår i avdelning V om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt artikel 72 i EUF-fördraget ska avdelning V inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Enligt EU-domstolen ska denna möjlighet till undantag tolkas snävt, liksom undantagsbestämmelser i allmänhet (t.ex. förenade målen *Kommissionen mot Polen C-715/17*, *Kommissionen mot Ungern C-718/17* och *Kommissionen mot Tjeckiska republiken C-719/17* (2.4.2020), punkt 144 och där hänvisade rättsfall). En medlemsstat ska kunna leda i bevis den grund på vilken en exceptionell situation som berör invandring orsakar ett sådant hot mot allmän ordning eller inre säkerhet som anges i artikel 72 i EUF-fördraget. I fallet C-808/18 ansåg EU-domstolen att en medlemsstats allmänna hänvisning till risk för störning av den allmänna ordningen och nationella säkerheten inte var ett rättsligt tillräckligt bevis för behovet att avvika från ett visst direktiv. Bedömningen ska alltid göras i det enskilda fallet.

I avsnitt 2.10.4 beskrivs bl.a. en dom av EU-domstolen som gäller situationen vid Litauens gräns mot Belarus 2021 (C-72/22 PPU, *M.A.* (ECLI:EU:C:2022:505, 30.6.2022)). I domen hänvisas det inte till en situation när en främmande stat utnyttjar inresande som instrument för att påverka en medlemsstat i EU, trots att ärendet granskas som en situation som gäller massinresa. Också den aktuella utgångspunkten i Litauens nationella lagstiftning utgjorde ett undantagstillstånd eller en nödsituation som enbart beror på massinresa utan påverkansförsök från en annan stat. I sitt avgörande konstaterade EU-domstolen tydligt att artiklarna 6 och 7.1 i förfarandedirektivet ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken tredjelandsmedborgare som vistas olagligen i denna medlemsstat, i en situation då krigstillstånd, undantagstillstånd eller nödläge har utlysts till följd av en massiv tillströmning av migranter, i praktiken fräntas möjligheten att inom denna medlemsstats territorium få tillgång till ett förfarande för prövning av ansökan om internationellt skydd (punkt 56). Enligt domen uppfyllde inte ens sådan nationell lagstiftning där myndigheten gavs prövningsrätt att under det aktuella undantagstillståndet undersöka en ansökan om internationellt skydd på grund av sökandens utsatta ställning eller andra exceptionella omständigheter kraven enligt artikel 6 i förfarandedirektivet (punkt 66). I det aktuella fallet har domstolen inte bedömt hur lagstiftning som gäller en situation med instrumentaliserad inresa stämmer överens med EU:s lagstiftning, utan det var fråga om lagstiftning som gäller massinresa. Den situation avgörandet gällde var alltså annorlunda än den situation med instrumentaliserad inresa som pågår vid Finlands östgräns.

EU-domstolen har erkänt att medlemsstaterna har en omfattande prövningsrätt i fråga om åtgärder som har samband med den nationella säkerheten, men också då är medlemsstaterna skyldiga att respektera EU:s grundfördrag. Exempelvis när domstolen bedömde åtgärder genom vilka medlemsstater begränsar den fria rörligheten på grund av den nationella säkerheten har den erkänt att medlemsstaternas nationella behov kan variera från en medlemsstat eller tidsperiod till en annan. Samtidigt har domstolen dock betonat att inskränkningarna bör vara relevanta och nödvändiga samt stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas. I rättspraxis har begreppet allmän ordning dock ansetts förutsätta att det är fråga om ett verkligt, omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. Begreppet "nationell

säkerhet" omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och därmed hot mot statliga organ eller dess offentliga servicefunktioner, hot mot befolkningens överlevnad, risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt inverkan på militära intressen (C-72/22 PPU, punkt 88 och där angivna hänvisningar till rättspraxis). I det fall som nämns ovan var det fråga om massinvandring av tredjelandsmedborgare.

EU-domstolen har i sin rättspraxis också fäst vikt vid rätten till personlig säkerhet enligt artikel 6 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt domstolen påverkar skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning också skyddet för andra personers fri- och rättigheter (t.ex. förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-20/18, *La Quadrature du Net m.fl.*, punkt 99 och 136 samt C-623/17, *Privacy International*, punkt 44).

Inskränkningssmöggheterna enligt den förslagna lagen bör betraktas ur ett perspektiv av huruvida inskränkningarna för det första är ändamålsenliga och nödvändiga, samt står i rätt proportion till sitt syfte och huruvida det är fråga om ett verkligt, omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. Det bör också bedömas huruvida situationen inverkar på hot mot statliga organ eller dess offentliga servicefunktioner, hot mot befolkningens överlevnad, risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt inverkan på militära intressen. Också andra elementära grundläggande rättigheter, såsom rätten till personlig säkerhet enligt artikel 6 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, ska beaktas.

Den föreslagna lagstiftningens syfte är att svara mot en ständigt föränderlig säkerhetspolitisk situation och att trygga Finlands suveränitet och nationella säkerhet. I ett scenario där inresande används som instrument spelar en främmande stat en tydlig och betydande roll i helheten. Den främmande staten strävar efter att påverka Finland. Fenomenet vid östgränsen är exceptionellt, bekymmersamt och allvarligt när det betraktas utifrån Finlands och den europeiska säkerhetsmiljöns referensram. Också Finland är utsatt för en främmande stats aggressiva strävanden som verifieras och uttalas på olika sätt, och som hör till den statliga suveränitetens sfär.

Sådan hybridpåverkan kan märkas som allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten, och genom hybridpåverkan kan det skapas spänningar exempelvis mellan migranter och grupper som motsätter sig dem. I de allvarligaste situationerna ska mållandet överväga åtgärder som tryggar samhällsordningen och rättsordningen, den nationella säkerheten, den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan samtidigt som förpliktelsen att granska ansökningar om internationellt skydd uppfylls. Om en större grupp tränger in i landet med kraft eller våld, kan det utgöra ett allvarligt hot. Bland dem som anländer kan det finnas personer som på olika sätt kan bedömas äventyra den allmänna ordningen på grund av sin bakgrund. I en situation när någon tränger sig in i landet med hjälp av våld eller ett stort antal personer ska också liv och hälsa för de personer som är delaktiga i situationen tas i beaktande.

Det finns ännu inte några rättsliga instrument som gör det möjligt för en stat att effektivt bekämpa denna typ av påverkan på suveräniteten och den nationella säkerheten. På EU-nivå har man identifierat medlemsstaternas berättigade behov av att kunna reagera på sådana situationer, men tills vidare har medlemsstaterna endast tillgång till metoder med hjälp av vilka massinvandring som sker antingen spontant eller under ledning av en främmande stat kan hållas under kontroll.

Trots att det råder ett spänningsförhållande mellan den föreslagna lagstiftningen och EU:s lagstiftning om asylförfarande, kan en situation som leder till att den tillämpas anses utgöra en sådan situation där det kan vara möjligt att avvika från EU-rätten för upprätthållande av allmän ordning eller tryggnad av inre eller nationell säkerhet med stöd av artikel 72 i EUF-fördraget eller artikel 4.2 i EU-fördraget. Den aktuella situationen avviker till betydande del från de fall som nämns ovan, där EU-domstolen ansåg att undantag inte fick göras. I den föreslagna lagstiftningen är det inte fråga om befogenheter att förbereda sådana situationer för vilka det finns redskap i unionslagstiftningen. Propositionens syfte är att inrätta befogenheter för situationer där det är fråga om hot mot Finlands suveränitet och nationella säkerhet till följd av påtryckning från en främmande stat. Situationen försvåras i synnerhet av att påtryckningarna kommer från en stat som för anfällskrig och agerar oförutsägbart och aggressivt. Instrumentaliserad inresa kan också utgöra en okonventionell metod som hör till påtryckarens militära tänkande, och påverkan genom den. Med beaktande av fenomenets karaktär och dess inverkan på Finlands suveränitet och nationella säkerhet kan de föreslagna åtgärderna i synnerhet ha samband med de väsentliga statliga funktioner som nämns i artikel 4.2 i EU-fördraget att hävda statens territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten och upprätthållandet av allmän ordning och skyddet för den inre säkerheten enligt artikel 72 i EUF-fördraget, och därför kan det anses att det i EU-rätten finns tillräckliga grunder för propositionen för att lagen ska kunna tillämpas av statsrådet, av behöriga myndigheter och av domstolarna. Grundlagsutskottet har inte tidigare tagit ställning till exakt motsvarande frågeställning, och därför är det motiverat att utskottet tar ställning till ärendet. Grundlagsutskottets utlåtande har också betydelse för tillämpningen av 106 § i grundlagen, om tillämpningen av bestämmelsen blir föremål för prövning i ett ärende som behandlas i domstol. I fråga om EU-rätten berör bedömningen i en sådan situation främst 1 § i grundlagen.

9.2 Bedömning utifrån de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna

9.2.1 Suveränitet och nationell säkerhet som grund för begränsning

I 3 § i lagförslaget föreskrivs det om statsrådets befogenhet att tillfälligt begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid särskilt angivna delar av Finlands riksgrens. En ansökan om internationellt skydd ska dock tas emot i de situationer som beskrivs i 5 §, om det inte är fråga om en sådan exceptionell situation som avses i 6 §.

I 3 § 1 mom. i lagförslaget definieras de situationer när ett beslut om begränsning får fattas. Det är fråga om situationer när Finlands suveränitet eller nationella säkerhet äventyras allvarligt till följd av påverkan. Propositionens syfte är att trygga Finlands möjligheter att skydda sin suveränitet och nationella säkerhet också i de situationer som anges i propositionen. Propositionens syfte är konstitutionellt välgrundat ur suveränitetens och den nationella säkerhetens perspektiv. Enbart ett konstitutionellt grundat intresse avgör inte frågan om det finns grund för att begränsa andra grundläggande fri- och rättigheter för att trygga ett sådant intresse.

Grundlagsutskottet har i några olika sammanhang tagit ställning till i vilken mån tryggnaden av den nationella säkerheten kan anses vara en godtagbar grund för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 2/2023 rd, GrUU 37/2022 rd och GrUU 16/2022 rd). Grundlagsutskottet har exempelvis i utlåtandet 37/2022 rd, som gäller en ändring av gränsbevakningslagen, ansett att förslagets syften är godtagbara och vägande och angett att staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden. Enligt utskottet grundade sig de föreslagna åtgärderna på godtagbara intressen, som i yttersta fall till och med kan gå tillbaka på den grundläggande rätten till

personlig säkerhet (GrUU 16/2022 rd, stycke 5, se även GrUU 5/1999 rd, s. 2/II, se även t.ex. GrUU 36/2020 rd, s. 3, GrUU 73/2018 rd, s. 3, GrUU 15/2018 rd, s. 8). Utskottet konstaterade att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten till personlig säkerhet, tillgodoses. Frågan om nationell säkerhet har också granskats i grundlagsutskottets betänkande om ändring av grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 6–9). Ett annat intresse som skyddas genom begränsningen enligt 3 § i lagförslaget är Finlands suveränitet. Detta har samband med Finlands suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen samt med den rätt till suveränitet som Finland garanteras enligt den internationella rätten. Utgångspunkten kan konstateras vara att de grunder på vilka inskränkningar i de grundläggande och mänskliga rättigheterna föreslås i denna proposition kan anses godtagbara betraktade som en helhet.

Tillämpningen av 3 § 1 mom. i lagförslaget innebär i praktiken inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna för personer som blir föremål för instrumentaliserad inresa. Därför behöver propositionen bedömas med tanke på de allmänna begränsningsvillkoren för de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet med avseende på 9 § 4 mom. och 21 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har ansett att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna är proportionell endast om den är effektiv. Grundlagsutskottet har ansett att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se t.ex. GrUB 11/2020 rd, s. 5 och GrUU 40/2017 rd, s. 4). De föreslagna bestämmelsernas effektivitet bedöms närmare i avsnitt 4.2.2 i denna proposition.

9.2.2 Barnets rättigheter och skyddet för privatlivet

Rätten till familjeliv är en rättsligt förpliktande och bindande grundläggande och mänsklig rättighet som tryggas i internationella människorättsavtal och i Finlands grundlag. Skyddet för familjelivet ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 57). I alla åtgärder av förvaltningsmyndigheter som gäller barn ska barnets bästa i första hand beaktas (konventionen om barnets rättigheter, artikel 3.1). Enligt internationella förpliktelser är barnets bästa både en subjektiv rätt och en styrande princip för tolkningar och åtgärder och vars innehåll tillämpas från fall till fall. Enligt konventionen om barnets rättigheter är alla personer under 18 år barn.

De föreslagna bestämmelsernas syfte är att trygga barnets rättigheter och skyddet för familjelivet. Också enligt de föreslagna bestämmelserna är utgångspunkten att minderåriga ska ha rätt att ansöka om asyl. I situationer när lagen tillämpas ska det ses till att minderåriga identifieras. I praktiken finns det en risk med trygghandlingen av rättigheterna för minderåriga nära 18 års ålder, om de saknar identitetshandlingar som utvisar deras ålder och de inte på något annat sätt kan identifieras som minderåriga. Vid en kort interaktion med en myndighet är det inte möjligt att genomföra någon grundlig utredning för att utreda personers ålder. Av specialmotiveringen till det föreslagna 5 § 1 mom. framgår det att behovet av att också ta emot eventuella ansökningar från familjemedlemmar ska bedömas i det enskilda fallet när en minderårig persons ansökan om internationellt skydd tas emot. Barnets bästa ska beaktas vid bedömningen av om familjemedlemmars asylansökningar ska tas emot. Eftersom de föreslagna bestämmelsernas syfte är att trygga barnets rättigheter och skyddet för familjelivet, torde det inte med avseende på barnets rättigheter och skyddet för familjelivet finnas några direkta hinder för att behandla de föreslagna bestämmelserna i vanlig lagstiftningsordning.

9.2.3 Rätt att ansöka om asyl

Enligt 5 § i lagförslaget ska finländska myndigheter när ett beslut enligt 3 § är i kraft ta emot ansökningar om internationellt skydd enbart utifrån de kriterier som anges i paragrafen. I de exceptionella situationer som avses i 6 § i propositionen, som kännetecknas av våld eller ett jämförbart utnyttjande av ett stort antal personer, tas inga ansökningar om internationellt skydd alls emot. I vissa situationer är rätten att ansöka om asyl vid Finlands gränser alltså begränsad, och alla som kommer till Finlands gränser har inte nödvändigtvis alltid rätt att ansöka om asyl där.

I förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 57) sägs det att enligt internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska utlänningar garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Rätten att ansöka om asyl har utvecklats genom tolkningen av konventionerna om mänskliga rättigheter, i synnerhet när den härletts ur principen om förbud mot tillbakasändning. Enligt Europadomstolens rättspraxis förutsätter det effektiva tillgodoseendet av rättigheterna enligt Europakonventionen att de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdet yttre gräns möjliggör lagliga vägar in i landet för dem som anlant till statens gräns. Dessa lagliga vägar ska inbegripa en faktisk möjlighet att ansöka om internationellt skydd. Om de inresande utan godtagbart skäl väljer att inte utnyttja lagliga metoder för inresa i landet och med hjälp av sitt stora antal och kraft försöker överskrida gränsen någon annanstans än vid ett officiellt gränsövergångsställe, får inresan hindras enligt Europadomstolen (t.ex. *N.D. och N.T. mot Spanien*, 8675/15 och 8697/15). Rätten att ansöka om asyl har också samband med 21 § i grundlagen som gäller rättsskydd, och som behandlas närmare nedan.

Dessutom föreskrivs det om rätten till asyl i artikel 18 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan om de grundläggande rättigheterna har samma rättsliga ställning som EU:s grundfördrag, och den hör alltså till EU:s primärrätt. I avsnitt 4.2.4 i denna proposition behandlas rätten att ansöka om asyl närmare.

Europadomstolen har i sin rättspraxis betonat att Europakonventionen inte uttryckligen tryggar rätten till asyl utan att det skydd konventionen garanterar begränsas till de rättigheter som ingår i den, inklusive i synnerhet förbudet i artikel 3 mot att återsända utlänningar till en stat där de löper faktisk risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling (*N.D. och N.T. mot Spanien*, § 188). Den aspekten behandlas i avsnitt 9.2.5.

Det råder ett spänningsförhållande mellan föreslagna bestämmelserna, enligt vilka utgångspunkten i situationer när lagen tillämpas är att möjligheterna att ansöka om asyl begränsas, och de människorättsförpliktelser som binder Finland och begränsar kärnan i rätten till rättsskydd enligt 21 § i grundlagen, vilken behandlas närmare i följande avsnitt. Att ansökningar om asyl endast tas emot om kriterierna enligt 5 § uppfylls eller inte tas emot alls i vissa exceptionella situationer enligt 6 § innebär i praktiken att allas ansökningar om internationellt skydd inte tas emot inom det område där lagen tillämpas. Betydelsen av detta med avseende på förbudet mot tillbakasändning bedöms i avsnitt 9.2.5.

9.2.4 Rättssäkerhet

Undantagsbestämmelsen i 5 § i lagförslaget baseras på att mottagandet av ansökningar om internationellt skydd i den situation som avses i 3 § grundar sig på en gränsbevakningsmans bedömning att förutsättningarna enligt paragrafen uppfylls. I praktiken innebär de föreslagna bestämmelserna att en gränsbevakningsman gör en summarisk bedömning av i vilka situationer en person ska hänvisas till ett normalt asylförfarande. En sådan bedömning kan karaktäriseras

som så kallad faktisk förvaltningsverksamhet. Det är inte fråga om normalt förvaltningsförfarande, och därför finns det skäl att granska bestämmelserna med avseende på den grundläggande rätten till rättsskydd.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan.

I 1 mom. i den bestämmelsen innehåller en grundläggande bestämmelse om vars och ens rätt att få sin sak behandlad och avgjord av en domstol eller någon annan myndighet. Paragrafens 2 mom. gäller andra dimensioner av rättvis rättegång och god förvaltning. Den har samband med 1 mom., som likaså tryggar rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning. Paragrafen förutsätter att en rättvis rättegång och god förvaltning genomförs som en helhet. Därutöver ger den ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet (RP 309/1993 rd, s. 77).

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska garantier för god förvaltning tryggas genom lag. Begreppet god förvaltning får sin innebörd av 21 § i grundlagen i dess helhet. Därmed avses dels de i paragrafens 1 mom. nämnda kraven att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål och av en behörig myndighet och dels också den förteckning över delmomenten i en god förvaltning som framgår av 2 mom. I bestämmelsen förtecknas de viktigaste delområdena av god förvaltning: handläggningens offentlighet, rätten att bli hörd (GrUU 25/2013, s. 3, GrUU 16/2010 rd, s. 7, GrUU 23/2007 rd, s. 2–3, GrUU 46/2006 rd, s. 3, GrUU 70/2002 rd, s. 6, GrUU 12/2002 rd, s. 6, GrUU 1/2002 rd, s. 2), rätten att få ett motiverat beslut (GrUU 27/2012 rd, s. 2, GrUU 10/2012 rd, s. 6, GrUU 10/2011 rd, s. 2, GrUU 48/2006 rd, s. 5, GrUU 10/2006 rd, s. 3, GrUU 4/2004 rd, s. 9, GrUU 46/2002 rd, s. 8, GrUU 12/2002 rd, s. 6) samt rätten att söka ändring (GrUU 27/2013 rd, s. 4). Förteckningen ovan över delfrågor som ingår i god förvaltning är inte avsedd att vara uttömmande. Kravet på tjänsteutövningens opartiskhet, liksom serviceprincipen enligt förvaltningslagen (434/2003), kan fogas till kravet på behörig handläggning som ställs i momentet. Exempelvis rätten till rättshjälp ingår i de garantier för god förvaltning som avses i grundlagen.

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har det ansetts att ett beslut som gäller internationellt skydd ska kunna föras till domstol för avgörande till följd av 21 § i grundlagen (GrUU 16/2000 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har också bedömt andra frågor i anslutning till rättsskydd och behörig handläggning i fråga om ansökningar om asyl. Exempelvis i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 24/2016 rd, s. 3–4 hänvisas det till definitionen av tillräcklig tid för sökande av ändring, och det sägs att väsentliga ur grundlagens perspektiv är aspekter som hänför sig till rättssäkerhet och allmänt taget en behörig handläggning, särskilt då det beaktas att det handlar om människor i en särskilt sårbar ställning och att kraven på rättssäkerhet då accentueras.

Syftet med 21 § 1 mom. i grundlagen är att trygga rätten till rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 14 i MP-konventionen i alla sådana situationer som avses i bestämmelserna i konventionerna. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska vid prövningen av hans rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis rättegång. Med beslut om rättigheter och skyldigheter avses i konventionen förutom privaträttsliga tvistemål också många ärenden som betraktas som offentligrettsliga.

21 § 1 mom. i grundlagen omfattar bl.a. beslut om individens rättigheter och skyldigheter i förvaltningsärenden. En förvaltningsmyndighets beslut i sådana ärenden ska kunna föras till en domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan för behandling. Trots att bestämmelserna i momentet har en tydlig koppling i synnerhet till artikel 6.1 i

Europakonventionen har grundlagsutskottet ansett att den nationella grundlagen i detta fall enligt finsk rätt gäller frågor som är avsedda att vara rättigheter eller skyldigheter.

Rätten att söka ändring är en av garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Ett av kraven i fråga om rättsskydd kan anses vara att personen har rätt att besvara sig över ett beslut. En asylsökande ska också ha rätt att ansöka om verkställighetsförbud och få invänta det beslutet i Finland före tillbakasändningen, om domstolen beslutar om verkställighetsförbud. I fråga om beslut om avlägsnande ur landet har artikel 13 i Europakonventionen när den läses i kombination med artikel 2 (rätt till liv) och artikel 3 (förbud mot tortyr) ansetts förutsätta att personen ska ha tillgång till effektiva rättsmedel och att rättsmedlen ska ha uppskjutande verkan för den som framfört ett grundat påstående om att hans eller hennes rättigheter enligt artikel 2 och/eller 3 kränks om hand eller hon avlägsnas ur landet. Det är möjligt att genom lag föreskriva om små undantag från rätten att söka ändring, förutsatt att undantagen inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller att de i enskilda fall riskerar individens rättighet till rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78). Ur grundlagens perspektiv är aspekter som gäller rättsskyddet och en behörig handläggning överhuvudtaget väsentliga, i synnerhet med beaktande av att asylsökande ofta är särskilt sårbara personer (GrUU 34/2016 rd, s. 3–4, GrUU 8/2018 rd, s. 3, GrUU 2/2021 rd, stycke 18). Grundlagsutskottet har i sitt utkast till U-skrivelse gällande förslaget till procedurförordning betonat betydelsen av det som sägs ovan och förhållit sig kritiskt till kommissionens förslag att begränsa ändringssökandet i gränsförvaranden till endast förstainstansrätten (GrUU 15/2021 rd). Grundlagsutskottet har också gett riktlinjer för bedömning av godtagbarheten hos förbud mot fortsatt besvär (se t.ex. GrUU 23/2013 rd).

5 § i lagförslaget innebär i praktiken att den som försöker komma in i landet i de situationer som avses i paragrafen har rätt att för en gränsbevakningsman lägga fram en utredning om varför han eller hon anser sig ha rätt att ansöka om internationellt skydd. Det innebär inte att ärendet behandlas i ett egentligt förvaltningsförfarande, utan det är fråga om en summarisk bedömning. I vissa exceptionella situationer enligt 6 § görs ingen bedömning alls i enskilda fall. Praxis begränsar därmed rätten att få sitt ärende behandlat i förvaltningsförfarande, liksom också rätten att få ärendet behandlat vid domstol. Inom det område där lagen tillämpas begränsar detta möjligheten enligt 21 § i grundlagen för personer som befinner sig inom finsk jurisdiktion att få sitt ärende behandlat i ett egentligt förvaltningsförfarande. Detta kan ses som problematiskt med avseende på 21 § i grundlagen, och det kan inte betraktas som en godtagbar begränsning enligt de allmänna begränsningsvillkoren för de grundläggande fri- och rättigheterna.

I lagförslaget bygger tillgodoseendet av individens rättsskydd huvudsakligen på följande utgångspunkter: 1) myndighetens skyldighet att se till att varje inresande får en faktisk möjlighet att föra fram vilka omständigheter som stöder att personen hör till de undantagskategorier som anges i lagen, 2) att en gränsbevakningsman säkerställer att den inresande blir förstådd på ett tillräckligt sätt, t.ex. med hjälp av tolkning, 3) att relevanta anvisningar har getts om tillämpningen av lagen, och 4) att en gränsbevakningsman tillämpar bestämmelserna under tjänsteansvar. Dessa aspekter innebär garantier för att individens rättsskydd i regel beaktas vid tillämpningen av lagen. I vissa exceptionella situationer enligt 6 § i lagförslaget, när myndigheterna blir tvungna att i första hand sörja för liv och hälsa för dem som är delaktiga i situationen och handla därefter, kan individens rättsskydd kanske inte beaktas på samma sätt.

De föreslagna bestämmelserna, som i regel förhindrar att ansökningar om asyl från inresande som är redskap för påverkan inom det område som anges i statsrådets beslut lämnas, behandlas och söks ändring i, begränsar dock på ett betydande sätt rätten till rättsmedel. Lagförslaget kan anses ingripa i kärnområdet av rätten till rättsskydd, och dessutom råder också till denna del ett

spänningsförhållande mellan förslaget och människorättsförpliktelseerna. Av dessa skäl kan de föreslagna bestämmelserna inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

9.2.5 Förbud mot tillbakasändning

Medan ett beslut som avses i det föreslagna 3 § 1 mom. är i kraft kan tillämpningen av den föreslagna 4–6 § i praktiken innebära att Finland kanske inte tar emot ansökningar om internationellt skydd från alla personer som anländer till Finlands gränser. Därför finns det skäl att bedöma propositionens förhållande till förbudet mot tillbakasändning.

Det föreskrivs om förbud mot återsändning i 9 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilket en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot återsändning kan också härledas ur människorättsförpliktelser som binder Finland. Vissa mänskliga rättigheter får inte avvikas från under några som helst omständigheter (non-derogable rights), såsom i synnerhet rätten till liv (artikel 2 i Europakonventionen, artikel 6 i MP-konventionen) samt förbudet mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3 i Europakonventionen, artikel 7 i MP-konventionen), vilka ligger till grund för förbudet mot tillbakasändning. Också den nationella tolkningen av 7 § 2 mom. i grundlagen utgår från att undantag från förbudet mot tortyr och bestämmelser som har koppling till det inte får göras ens under undantagsförhållanden.

I förarbetena till grundlagen sägs det att utlänningar med stöd av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. I fråga om förbudet mot tillbakasändning sägs bl.a. följande: "Även om man i stadgandet inte nämner begreppen flyktning eller asyl, har det ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/68). Konventionen förbjuder bland annat de avtalsslutande staterna att avvisa en person som löper risk att förföljas. Ett motsvarande förbud mot tortyr och annan omänsklig behandling i de allmänna konventionerna om mänskliga rättigheter (artikel 7 i MP-konventionen och artikel 3 i Europakonventionen), vilket också uttrycks i utlänningslagen (378/91, 38 § 2 mom. och 41 § 2 mom.). - - - Förbudet mot att sända en utlänning tillbaka avser att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat. Stadgandet skall betraktas som ett förbud mot att från Finland överföra en person också till en sådan stat där han riskerar att bli överlämnad till en tredje stat och som en följd av detta riskerar t.ex. dödsstraff eller tortyr."(RP 309/1993 rd, s. 56).

I grundlagsutskottets betänkande om grundlagsreformen (GrUB 25/1994 rd, s. 5) sägs det att en del av bestämmelserna är formulerade som exakta och ovillkorliga förbud. I detta sammanhang nämns förbudet mot att utlämna en utlänning. Enligt betänkandet gäller dessa förbud också lagstiftaren och därför går det inte att avvika från dem genom vanlig lag. Grundlagsstiftningsordning berättigar inte till att avvika från bestämmelser i konventioner om mänskliga rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 29). Dessutom följer det av 23 § i grundlagen att det inte ens under undantagsförhållanden är tillåtet att genom lag föreskriva om sådana tillfälliga undantag som strider mot Finlands internationella förpliktelser gällande mänskliga rättigheter. Europadomstolen har i sin avgörandepraxis betonat artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32 och 33/1980), enligt vilken en stat inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat. (se *N.D. och N.T. mot Spanien*, 8675/15 och 8697/15, 13.2.2020, punkterna 109 och 190).

Grundlagsutskottets linje i fråga om den absoluta karaktären hos förbudet mot tillbakasändning har varit konsekvent, och det har också hänvisats till förbudet mot tillbakasändning i utskottets

nyare ställningstaganden (GrUU 37/2022 rd, stycke 19, se även GrUU 20/1017 rd, s. 7–8), Utskottet har i fråga om förbudet mot tillbakasändning konstaterat att det absoluta rättsliga kravet i grundlagen också måste beaktas när beslut avseende utvisning fattas (se GrUU 18/2018 rd och GrUU 20/2017 rd) (GrUU 44/2022 rd, s. 6). I sitt utlåtande om förslaget till EU:s så kallade definitionsförordning (GrUU 20/2017 rd) har grundlagsutskottet framfört att Finland bör sträva efter att se till att det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning inte görs relativt genom bestämmelser som lämnar rum för tolkning och som i praktiken kan göra det möjligt att avvika från det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning i sådana medlemsstater vars konstitutionella bestämmelser eller rättsliga praxis som tryggar dem inte kan garantera en korrekt tillämpning av förbudet. Av ordalydelsen ovan framgår att utskottet i sina utlåtanden inte har tagit ställning till en möjlig situation där Finland inte garanterar en behörig tillämpning av förbudet mot tillbakasändning.

Vid sin behandling av statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bemötande av instrumentalisering av migration har utskottet uttalat följande (GrUU 16/2022 rd, stycke 17): Enligt grundlagsutskottets mening ska lagberedningens enda syfte i en sådant lagstiftningssammanhang som är känsligt med avseende på den grundläggande och mänskliga rättigheterna inte vara enbart att försnabba och effektivisera behandlingen (GrUU 2/2021 rd, stycke 18). Ur grundlagens perspektiv är aspekter som gäller rättsskyddet och en behörig handläggning överhuvudtaget väsentliga, i synnerhet med beaktande av att asylsökande ofta är särskilt sårbara personer (GrUU 34/2016 rd, s. 3–4, GrUU 8/2018 rd, s. 3, GrUU 2/2021 rd, stycke 18). 3)"

Grundlagsutskottet har särskilt betonat att skyldigheter som gäller tillbakasändning också förutsätter en individuell bedömning av sökandens situation, beaktande av barnets rättigheter och tryggnad av skyddet för familjelivet (se GrUU 16/2022 rd, GrUU 34/2016 rd, s. 4, GrUU 8/2018 rd, s. 1). I praktiken förutsätter ett iakttagande av förbudet mot tillbakasändning alltså en tillräcklig och individuell utredning av ärendet, och inget förfarande får äventyra detta. I ett avgörande som gäller förbudet mot kollektiv utvisning (N.D. och N.T. mot Spanien, 8675/15 och 8697/15, 13.2.2020) konstaterade Europadomstolen att det effektiva tillgodoseendet av rättigheterna enligt Europakonventionen förutsätter att de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdet yttre gräns möjliggör lagliga vägar in i landet för dem som anlant till statens gräns. Enligt domstolen ska dessa lagliga vägar innebära en faktisk möjlighet att ansöka om internationellt skydd.

Grundlagsutskottet har betonat att åtgärder för att reglera invandring bör vidtas i enlighet med internationella förpliktelser och att de ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt garantera en människovärdig behandling (GrUU 15/2022 rd, stycke 8). Enligt utskottet kan de kraven också baseras på 1 och 22 § i grundlagen (GrUU 37/2022 rd, stycke 4–6).

Enligt artikel 78.1 i EUF-fördraget ska unionen utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om "non-refoulement". Denna politik ska överensstamma med FN:s flyktingkonvention. Förbudet mot tillbakasändning baseras på artikel 33 i FN:s flyktingkonvention. Artikel 19 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna gäller skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning. Trots att rubriken för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är "Rätt till asyl" innebär bestämmelsen inte en subjektiv eller absolut rätt till asyl.

Vidare bör det beaktas att en nationell undantagslag inte enligt EU-rätten eller den internationella rätten kan berättiga undantag från dem, utan den nationella lagstiftningen ska

också då stämma överens med EU-rätten och den internationella rätten och vara berättigad inom ramen för de undantag de tillåter.

I fråga om förbudet mot tillbakasändning är det inte möjligt att särskilja iakttagandet från förbudet enligt grundlagen från iakttagandet av motsvarande människorättsförpliktelser, utan förbudet mot tillbakasändning enligt grundlagen ska tolkas i enlighet med motsvarande bestämmelser i konventionerna om mänskliga rättigheter. I Europadomstolens rättspraxis har betydelsen av det absoluta förbud mot tillbakasändning som härleds ur artikel 2 och 3 i Europakonventionen betonats, liksom tillämpningen av det på asylsökande som hindras komma in i landet (*N.D. och N.T. mot Spanien*, § 178) Att en asylsökandes inresa hindras befriar inte staten från sin skyldighet att iaktta förbudet mot tillbakasändning (*N.D. och N.T. mot Spanien*, § 180). Europadomstolen har fastställt att svarandestaten har brutit mot artikel 3 i situationer när personer som har försökt ansöka om asyl eller har uttryckt oro för sin säkerhet har avlägsnats till ett omedelbart transitland utan materiell bedömning av asylansökan (*M.K. m.fl. mot Polen*, 40503/17, § 184–186).

Trots att Europadomstolen inte själv prövar ändringssökandenas asylansökningar, har det i Europadomstolens rättspraxis bedömts huruvida ändringssökandena i de mottagande staterna har fått effektivt skydd mot godtycklig tillbakasändning. Om svarandestaten har beslutat att avvisa sökanden, ska den bedöma om personen har tillgång till ett behörigt asylförfarande i ett transitland som erbjuder skydd med avseende på förbudet mot tillbakasändning (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, § 137). Den bedömningen ska göras på statens initiativ och med beaktande av landet i fråga och aktuell information om dess asylförfarande (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, § 148). Dessutom ska ändringssökanden ha möjlighet att visa att landet i fråga inte är tryggt för honom eller henne (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, § 148). Europadomstolen har betonat den särskilda betydelsen av denna bedömning i situationer när transitlandet inte är part i Europakonventionen (*M.A. m.fl. mot Litauen*, 59793/17, § 104). Om tillräckliga garantier för detta saknas, ska svarandestaten också tillåta att asylsökanden vistas på statens område tills ansökan har behandlats på behörigt sätt (*M.K. m.fl. mot Polen*, § 185; *D.A. m.fl. mot Polen*, 51246/17, § 59). Staten får inte heller hindra personer som påstår att de misshandlats i transitlandet tillträde till sitt territorium, om inte behöriga åtgärder vidtas för att avhjälpa den risken (*M.K. m.fl. mot Polen*, § 178–179). Om staten misstänker att ansökan om asyl är ogrundad, är staten ändå skyldig enligt artikel 3 att antingen vidta en materiell asylutredning eller göra en grundad bedömning av huruvida personen i det mottagande landet har tillgång till ett behörigt asylförfarande som erbjuder skydd mot förbudet mot tillbakasändning (*Ilias och Ahmed mot Ungern*, 47287/15, § 138). Europadomstolen har i ett färskt fall betonat att staten inte i fråga om artikel 3 får hindra en asylsökande tillträde till dess territorium eller avlägsna denne från sitt territorium utan en behörig bedömning av konsekvenserna av att personen hindras tillträde eller avlägsnas ur landet, ens om personen har tillgång till någon annan möjlighet att komma in i landet (*S.S. m.fl. mot Ungern*, 56417/19, 44245/20, § 68). Europadomstolen har inte ännu i sin rättspraxis tagit ställning till sådana besvär gällande inresa där det varit fråga om instrumentaliserad inresa. Domstolen har därför inte haft att ta ställning till någon motsvarande situation som den som pågår vid Finlands östgräns.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna vidare se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ett åsidosättande av internationella människorättsförpliktelser är med andra ord problematiskt också ur Finlands grundlags perspektiv.

Av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis som beskrivs ovan framgår att utskottet har betonat att förbudet mot tillbakasändning är absolut. En bedömning i det enskilda fallet enligt den föreslagna 5 § syftar sakligt sett till att förbudet mot tillbakasändning inte ska åsidosättas. De

föreslagna bestämmelserna är dock sådana, att iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning säkerställs genom en summarisk bedömning jämfört med ett normalt asylförfarande.

Vid bedömningen granskas situationen i första hand i förhållande till det land från vilket personen försöker ta sig in i Finland, och bedömningen gäller huruvida personen löper en konkret risk att bli utsatt för sådan behandling som nämns i 5 § i det landet. Det är väsentligt för bedömningen om landet i fråga utifrån en individuell bedömning kan anses tillräckligt säkert för den inresande. Även om säkerheten i den aktuella situationen inte bedöms enligt de allmänna kriterierna i Europadomstolens praxis och EU-rätten grundar sig bedömningen ändå alltid på personens individuella situation, och i interaktionen har personen möjlighet att framföra omständigheter som talar för att landet inte är säkert för honom eller henne. Bedömningen påverkas väsentligt i synnerhet av ett lagenligt inresetillstånd, såsom ett uppehållstillstånd eller visum, som personen beviljats till landet i fråga. Utgångspunkten är att det i fall av instrumentaliserad inresa i allmänhet inte kategoriskt kan anses att en stat som utövar påverkan med hjälp av ett sådant fenomen på ett systematiskt och konkret sätt är farlig för en person som staten beviljat ett lagligt inresetillstånd. Också våld eller behandling som kränker människovärdet som omedelbart kan observeras vid gränsen samt faktorer som grundar sig på andra källor har betydelse vid den individuella bedömningen.

I vissa exceptionella situationer enligt den föreslagna 6 §, när våld eller ett därmed jämförbart stort antal personer används för att tränga in i landet, kan en summarisk bedömning i enskilda fall kanske inte göras. Till den delen råder ett spänningsförhållande mellan propositionen och människorättsförpliktelser som också binder Finland.

I ärendet bör det bedömas om de föreslagna bestämmelserna leder till att den absoluta karaktären hos förbudet mot tillbakasändning på det sätt som grundlagsutskottet nämner ovan relativiseras genom bestämmelser som lämnar rum för tolkning, och som i praktiken kan göra det möjligt att avvika från den absoluta karaktären hos förbudet mot tillbakasändning. Med beaktande av att det inte i någon som helst situation är tillåtet att avvika från förbudet mot tillbakasändning kan de föreslagna bestämmelserna inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Nedan i avsnitt 9.3 bedöms om bestämmelserna är förenliga med förbudet mot tillbakasändning.

9.2.6 Rätten till liv, personlig frihet och integritet samt dess koppling till förbudet mot tillbakasändning

Utöver förbudet mot tillbakasändning kan de föreslagna bestämmelserna i någon mån betraktas som problematiska också med avseende på 7 § i grundlagen och motsvarande människorättsförpliktelser. I paragrafen ingår en bestämmelse om rätten till liv samt personlig frihet, integritet och trygghet, ett förbud mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet samt preciserande bestämmelser om kränkning av den personliga integriteten och frihetsberövande.

Genom att tortyr uttryckligen nämns i 7 § 2 mom. i grundlagen betonas det att den behandlingen, som orsakar synnerligen svårt psykiskt eller fysiskt lidande, inte ska tillåtas under några som helst omständigheter. Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller såväl fysisk som psykisk behandling. Den omfattar alla grymma, omänskliga och förnedrande former av bestraffning eller behandling (RP 309/ 1993 rd, s. 47). Om det inte anses att förfarandet tryggar iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning, leder den föreslagna lagstiftningen också till att iakttagandet av förbudet mot tortyr inte tryggas.

Också förbudet mot dödsstraff är entydigt och absolut. Det är förbjudet att utdöma dödsstraff, inte enbart att verkställa det (GrUU 5/2007 rd, s. 9, GrUU 6/1997 rd). Också iakttagandet av det absoluta förbudet mot dödsstraff äventyras, om förbudet mot tillbakasändning inte iakttas.

Om det inte anses att bestämmelserna tryggar iakttagandet av det absoluta förbudet mot tillbakasändning i alla situationer, innebär det en risk för att inte heller de rättigheter som nämns ovan kan tryggas. Också dessa skäl innebär att de föreslagna bestämmelserna inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Å andra sidan ska propositionen med avseende på 7 § i grundlagen också bedömas utifrån den grundläggande rätten till personlig säkerhet. Grundlagsutskottet har i utlåtandet 37/2022 rd, som gäller en ändring av gränsbevakningslagen, ansett att förslaget syften är godtagbara och vägande och angett att staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden. Enligt utskottet grundade sig de föreslagna åtgärderna på godtagbara intressen, som i yttersta fall till och med kan gå tillbaka på den grundläggande rätten till personlig säkerhet (GrUU 16/2022 rd, stycke 5, se även GrUU 5/1999 rd, s. 2/II, se även t.ex. GrUU 36/2020 rd, s. 3, GrUU 73/2018 rd, s. 3, GrUU 15/2018 rd, s. 8). Utskottet konstaterade att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten till personlig säkerhet, tillgodoses. I exceptionella situationer enligt den föreslagna 6 § blir myndigheterna tvungna att vidta nödvändiga åtgärder för att trygga liv och hälsa för dem som är delaktiga i situationen. I sådana situationer är det alltså fråga om den grundläggande rätten till personlig säkerhet och myndighetens skyldighet enligt 22 § i grundlagen att trygga också den. I sista hand kan det också vara fråga om rätten till liv för dem som deltar i situationen.

9.2.7 Förbud mot kollektiva utvisningar

De föreslagna bestämmelserna kan också leda till brott mot förbudet mot kollektiva utvisningar enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen, om det anses att deras ärende som ansöker om internationellt skydd inte behandlas i skäligen omfattning, objektivt och individuellt. Enligt Europadomstolens rättspraxis avses med kollektiva utvisningar vilken som helst åtgärd som tvingar en grupp utlänningar att lämna landet utan möjlighet att framföra sina individuella synpunkter mot utvisningen (*Khlaifia m.fl. mot Italien*, 16483/12, § 237). Vid bedömningen av förbudet mot kollektiva utvisningar uttalade Europadomstolen i domen *N.D. och N.T. mot Spanien* (8675/15 och 8697/15) att det effektiva tillgodoseendet av rättigheterna enligt Europakonventionen förutsätter att de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdet yttre gräns möjliggör lagliga metoder att ta sig in i landet för dem som anlant till statens gräns. I sin bedömning har Europadomstolen fäst vikt vid huruvida staten har erbjudit faktiskt och effektivt tillträde till lagliga metoder för inresa och huruvida den inresande har ett vägande skäl som kan anses bero på en fördragsslutande stat att låta bli att utnyttja en sådan laglig metod.

Vid bedömningen av effektiv tillgång till lagliga metoder för inresa ska det för det första beaktas huruvida staten har erbjudit faktiskt och effektivt tillträde till lagliga metoder för inresa, i synnerhet gränsförfaranden, så att alla personer som förföljs kan lämna en ansökan om skydd i synnerhet på basis av artikel 3 och under förutsättningar som garanterar att ansökan behandlas i enlighet med internationella normer.

I fråga om de föreslagna bestämmelserna gäller bedömningen av förbudet mot kollektiva utvisningar huruvida personer som hindras inresa och som avlägsnas ur landet i situationer som avses i 3 § har faktiskt och effektivt tillträde till lagliga metoder för inresa. Enligt Europadomstolens rättspraxis ska i den bedömningen beaktas gränsövergångsställets

placering, reglerna och förfarandena för ansökan om asyl samt bevisning angående huruvida asylansökningar faktiskt har gjorts vid de aktuella gränsövergångsställena (*N.D. och N.T. mot Spanien*, § 212–217; *A.A. m.fl. mot Nordmakedonien*, 55798/16 och 4 andra, § 116–122; *Shahzad mot Ungern*, 12625/17, § 63–67 och *M.H. m.fl. mot Kroatien*, 15670/18 och 43115/18, § 295–304). Staten har bevisbördan för huruvida personen haft faktiskt och effektivt tillträde till lagliga metoder för inresa. Europadomstolen har inte ännu i sin rättspraxis tagit ställning till sådana besvär gällande inresa där det varit fråga om instrumentaliserad inresa. Domstolen har därför inte haft att ta ställning till någon motsvarande situation som den som pågår vid Finlands östgräns.

I fråga om personer som inte har utnyttjat en tillbudsstående laglig metod för inresa utan har anlänt till landet på olaglig väg har Europadomstolen i sin rättspraxis bedömt om de haft ett vägande skäl som kan anses bero på en fördragsslutande stat att låta bli att utnyttja en laglig metod för inresa. Om inga sådana vägande skäl som kan anses bero på en fördragsslutande stat föreligger, kan personens olagliga inresa anses bero på hans eller hennes eget agerande vilket kan berättiga avsaknaden av individuell identifiering och leda till bedömningen att förbudet mot kollektiva utvisningar inte har åsidosatts. De föreslagna bestämmelserna innebär att möjligheten att ansöka om asyl begränsas inom det område som anges i statsrådets beslut. För beaktande av förbudet mot kollektiva utvisningar bör det vid tillämpningen av bestämmelserna fästas särskild vikt vid att möjligheten till faktisk och effektiv inresa och därmed också till asylförfarande finns annanstans i Finland.

9.2.8 Jämlikhet

De föreslagna bestämmelserna försätter på flera olika sätt personer och grupper av personer i olika ställning, och därför bör bestämmelserna bedömas också ur ett jämlikhetsperspektiv.

I 6 § i grundlagen uttrycks förutom ett traditionellt krav på juridisk jämlikhet även en tanke om faktisk jämställdhet. I paragrafen ingår bl.a. en allmän jämlikhetsklausul (1 mom.) och ett diskrimineringsförbud (2 mom.).

Människor eller grupper av människor får inte godtyckligt genom lag försättas i en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra (RP 309/1993 rd). Jämlikhetsklausulen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekterna har betydelse såväl när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika, bl.a. för att främja faktisk jämlikhet. I sin praxis har grundlagsutskottet konstaterat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av den allmänna jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 11/2012 rd, GrUU 2/2011 rd, GrUU 64/2010 rd, GrUU 35/2010 rd, GrUU 5/2008 rd, GrUU 38/2006 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 15/2001). Det centrala är om varje differentiering kan motiveras på ett acceptabelt sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 46/2006 rd, GrUU 16/2006 rd, GrUU 73/2002 rd). Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har utskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingar inte får vara godtyckliga och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 18/2006 rd, s. 2).

Införandet av de föreslagna bestämmelserna försätter asylsökande som anländer till ett område där statsrådets allmänna sammanträdes beslut enligt det föreslagna 3 § 1 mom. gäller i en annan ställning än asylsökande som anländer till andra gränsvsnitt i Finland. De som anlänt till det berörda området kan ansöka om asyl annanstans i Finland, men av praktiska skäl kan det vara

svårt. Den distinktion som nämns ovan är i princip något problematisk med avseende på 6 § 1 mom. i grundlagen. En situation med instrumentaliserad migration kan dock anses vara ett godtagbart skäl för att försätta personer i olika ställning. Distinktionens konsekvenser är betydande, eftersom de bl.a. har samband med iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning samt tillgodoseendet av rättsskyddet och andra rättigheter som nämns ovan. Dessutom försätts asylsökande i olika ställning jämfört med andra personer inom finsk jurisdiktion, som har möjlighet att få sin sak anhängig vid behöriga myndigheter. I grundlagsutskottets utlåtaningspraxis har invandrarstatus ansetts motsvara ursprung, som i 6 § 2 mom. i grundlagen uttryckligen nämns som en förbjuden diskrimineringsgrund (GrUU 55/2016 rd, s. 4).

Förslaget är också av andra skäl i någon mån problematiskt ur ett jämlikhetsperspektiv. Syftet med undantagsbestämmelsen i den föreslagna 5 § är att trygga rättigheterna bl.a. för vissa särskilt utsatta personer, samt att förbudet mot tillbakasändning inte ska åsidosättas i praktiken. Med beaktande av att gränsbevakningsmannens bedömning i enskilda fall är summarisk kan tillämpningen av undantagsbestämmelsen leda till att alla personer som hör till bestämmelsens tillämpningsområde inte behandlas jämlikt. Det kan vara svårt att identifiera personer som hör till bestämmelsens tillämpningsområde i en situation när allas asylansökningar inte tas emot och man därför inte grundligt sätter sig in i enskilda personers situation. Det är klart att minderåriga barn och personer som har en synlig funktionsnedsättning är lätta att identifiera, och därför kan deras rätt att ansöka om asyl beaktas. Exempelvis sådana personer med en funktionsnedsättning som inte lätt kan observeras utifrån utseendet kan vara svåra att identifiera vid en kortvarig interaktion. Å andra sidan kan man utgå från att också personen själv på eget initiativ ska framföra omständigheter som berör det.

Särskilt utsatta personer och personer som omfattas av tillämpningsområdet för förbudet mot tillbakasändning kan försättas i olika position beroende på hur lätt deras utsatta ställning kan identifieras. Det är i någon mån problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv. En tillräcklig interaktion mellan gränsbevakningsmannen och den inresande vid bedömningen i det enskilda fallet är viktig med avseende på bestämmelsen om tjänsteplikt i 2 § 3 mom. i grundlagen, och den stärker inte enbart tillgodoseendet av den inresandes rättigheter utan också gränsbevakningsmannens rättsskydd.

Förbudet mot diskriminering, jämlikhet och jämställdhet utgör grunden för de internationella mänskliga rättigheterna och utgångspunkten för konventionerna om mänskliga rättigheter. Alla centrala konventioner om mänskliga rättigheter baseras på principen om människors jämlikhet och icke-diskriminering. De flesta konventioner om mänskliga rättigheter innehåller en särskild bestämmelse om skyldigheten att garantera de rättigheter som erkänns i konventionen för alla inom statens jurisdiktion utan någon som helst diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, religiös, politisk eller annan åskådning, nationell eller samhällelig härkomst, förmögenhet, ursprung eller ställning i övrigt, och/eller en särskild bestämmelse om förbud mot diskriminering.

Här bedöms det inte särskilt om de distinktioner som nämns ovan är proportionella i förhållande till propositionens syfte eller om begränsningarna av jämlikheten hindrar att lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Av de skäl som nämns ovan kan de föreslagna bestämmelserna dock inte stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

9.2.9 Bedömning utifrån de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna

På de grunder som anges ovan kan det konstateras att propositionen i någon mån är problematisk med avseende på de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och

rättigheterna. Den föreslagna begränsningen är oproblematiske till den delen, att det föreskrivs i lag om befogenhet att besluta om begränsningen. Tillämpningen av lagen blir en fråga för statsrådet, men egentligen definieras de situationer när lagen tillämpas med stöd av lag. Ovan har det konstaterats att det i och för sig kan anses finnas konstitutionellt godtagbara skäl till begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter.

De föreslagna begränsningarna är åtminstone i någon mån exakta och noga avgränsade. Däremot är begränsningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna inte oproblematiske med avseende på kraven på godtagbarhet, proportionalitet, kärnområdets integritet, tillräckliga rättsskyddsgarantier och kravet på att människorättsförpliktelser iakttas, vilka hör till de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Å andra sidan ska det beaktas att de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna vanligen inte har tillämpats på de grundläggande fri- och rättigheter som ska anses vara absoluta.

Därför bör propositionen bedömas utifrån huruvida det är möjligt att godkänna propositionen på något annat sätt än i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag skall dock bestämmas genom lag. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. 23 § i grundlagen trädde i sin nuvarande form i kraft den 1 januari 2012. Tillämpningen av 23 § i grundlagen har sedan dess bedömts i samband med lagstiftningen om covid-19. I denna proposition är det dock inte fråga om sådana undantagsförhållanden som avses i 23 § i grundlagen.

De föreslagna bestämmelserna kan inte bringas i överensstämmelse med de allmänna begränsningsvillkoren som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, och därför kan förslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I detta ärende bör det därför bedömas om lagförslaget kan godkännas på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, dvs. som en så kallad undantagslag.

9.3 Bedömning av propositionen med avseende på möjligheterna att stifta en undantagslag enligt 73 § i grundlagen

9.3.1 Principen om att undvika undantagslagar

Enligt 73 § 1 mom. kan riksdagen godkänna lagförslag som innebär avgränsade undantag från grundlagen. Med en undantagslag avses en lag som stiftas i grundlagsstiftningsordning och som utan att grundlagens ordalydelse ändras sakligt sett innebär ett undantag från grundlagen. I förarbetena till grundlagen sägs det att undantagen ska vara avgränsade på det sätt som föreskrivs i 73 §. I regeringens proposition med förslag till grundlag sägs det att uttrycket "avgränsade undantag" i första hand avser en materiell begränsning av det område som undantaget avser. En undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Uttrycket avser dock inte i sig att ange antalet undantagsbestämmelser som kan finnas i ett lagförslag. Kravet att undantag ska vara avgränsade innebär att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande

fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Utgångspunkten är att man ska förhålla sig reserverat till användningen av undantagslagsförfarande och att området för undantag från grundlagen ska vara så snävt som möjligt. Eventuella konflikter mellan grundlagen och lagförslag bör således primärt undanröjas genom ändringar i lagförslaget i stället för att lagen stiftas som en undantagslag. Om det visar sig nödvändigt att stifta en undantagslag, bör undantaget dock begränsas till endast det nödvändiga så att det skrivs möjligast avgränsat och snävt. Samtidigt bör man överväga om giltighetstiden för undantaget kan begränsas (RP 1/1998 rd, s. 125).

I grundlagsutskottets betänkande om grundlagen sägs det att utskottet omfattar ståndpunkten i motiveringen till propositionen att utgångspunkten för regleringen är att man ska förhålla sig reserverat till användningen av undantagsförfarandet. Utskottet ansåg att man bör försöka undvika att stifta nya, rent nationella lagar som innebär undantag från grundlagen (GrUB 10/1998 rd). Grundlagsutskottet ansåg att undantagslagsförfarandet ska tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl. På senare tid har undantagslagar främst använts i samband med att internationella förpliktelser har satts i kraft i Finland. På några få undantag när har de nationella lagarna harmoniserats med grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg, att om undantagslagar i framtiden kommer att användas i nationella sammanhang, bör undantagen från grundlagen ges en begränsad giltighetstid. Lagarna bör alltså vara temporära. Den vedertagna praxisen bör fortsätta, enligt vilken handlingarna när en undantagslag stiftas klart och detaljerat anger på vilka punkter lagen avviker från grundlagen (GrUB 10/1998 rd, s. 21).

Användningsområdet för undantagslagar som stiftas av nationella skäl har ansetts vara mycket snävt. Riksdagen har dessutom några gånger godkänt ikraftsättandet av internationella förpliktelser i s.k. inskränkt grundlagsordning, vilket innebär att en sådan lag till sin konstitutionella karaktär blir en undantagslag (RP 1/1998 rd s. 125). Sådana situationer har dock varit så pass nära anslutna till det aktuella fallet och mycket kontextbundna, att det inte är ändamålsenligt att de behandlas desto närmare i detta sammanhang.

En eventuell konflikt mellan regeringens proposition och förpliktelser enligt internationella avtal kan inte lösas genom undantagslagar. Grundlagsutskottet har under regeringsformens tid uttalat att det faktum att regeringsformen och de internationella avtalen är separata författningar också innebär att en konflikt mellan ett lagförslag och regeringsformen kan undanröjas också genom att den föreslagna lagen stiftas i form av en undantagslag. En konflikt mellan en föreslagen bestämmelse och ett internationellt avtal som förpliktar Finland innebär alltid ett brott mot den internationella rätten, oberoende av i hurdan lagstiftningsordning den föreslagna bestämmelsen har behandlats i Finland (GrUU 12/1982 rd).

Ovan har det konstaterats att de grundläggande lösningarna i propositionen är sådana att propositionen inte bedöms kunna godkännas som vanlig lag. Därför behandlas nedan frågan om propositionen kan godkännas i form av en undantagslag enligt 73 § 1 mom. i grundlagen.

9.3.2 Granskning av användningsområdet för undantagslagar under 2000-talet enligt grundlagsutskottet

Grundlagsutskottet har under den nuvarande grundlagens tid godkänt att två lagar stiftats i form av permanenta undantagslagar. Grundlagsutskottet har ansett att några föreslagna lagar ska stiftas i form av tillfälliga undantagslagar. Dessutom har grundlagsutskottet i några ärenden uttryckligen särskilt uttalat att propositionen inte kan godkännas i form av en undantagslag.

Under den nuvarande grundlagens tid har grundlagsutskottet fem gånger ansett att beredskapslagen och ändringar i den har kunnat godkännas i form av en undantagslag enligt 73

§ 1 mom. i grundlagen (GrUU 29/2022 rd, GrUU 20/2011 rd, GrUU 6/2009 rd, GrUU 57/2002 rd, GrUU 1/2000 rd). Senast konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 29/2022 att ändringar i beredskapslagen kan godkännas i form av en undantagslag. I utlåtanden som gäller godkännande av beredskapslagen har grundlagsutskottet fäst vikt vid att principen om undvikande av undantagslagar innebär att undantagslagar som har rent nationell bakgrund inte bör godkännas. Utskottet ansåg att det med tanke på krissituationer otvivelaktigt finns ett nödvändigt behov av en lag som beredskapslagen (GrUU 29/2022 rd, stycke 37). Grundlagsutskottet ansåg i samma utlåtande att det också i den då aktuella bedömningen kan läggas fram vägande skäl för att betrakta frågan som ett enskilt fall och avvika från principen om undvikande av undantagslagar och godkänna förslaget till ändring av beredskapslagen i grundlagsordning. Grundlagsutskottet motiverade i denna bedömning i synnerhet med att det i propositionen (s. 72) hänvisas till att den internationella säkerhetspolitiska omgivningen har försämrats plötsligt på kort sikt, och samtidigt har de globala spänningarna och osäkerhetsfaktorerna i Finlands närområden ökat vilket också ökar risken i Finland för sektorsövergripande, asymmetriska och delvis svåridentifierbara hot- och störningssituationer som allvarligt äventyrar samhällets funktionsförmåga. Grundlagsutskottet ansåg att det som sägs i propositionen tillräckligt motiverar behovet av att bereda sig på hybridhot mot Finland också genom att utvidga beredskapslagens tillämpningsområde i den riktning som föreslås (GrUU 29/2022 rd, stycke 38).

Grundlagsutskottet har också i ett annat sammanhang ansett att en permanent undantagslag var möjlig. Vid bedömningen av lagen om militär krishantering ansåg utskottet att propositionen, som var problematisk med avseende på maktfördelningen mellan de högsta statsorganen, kunde godkännas i form av en permanent undantagslag (GrUU 6/2006 rd).

I fråga om det ett eventuellt nuvarande användningsområde för undantagslagar finns det skäl att notera, att det uttalades i förarbetena till grundlagen att om undantagslagar i framtiden kommer att användas i nationella sammanhang, bör undantagen från grundlagen ges en begränsad giltighetstid. Lagarna bör alltså vara temporära (GrUU 10/1998 rd, s. 22). Under den nuvarande grundlagens tid har grundlagsutskottet ansett att några propositioner har kunnat godkännas i form av tillfälliga undantagslagar. De situationerna är väldigt få till antalet. I alla dessa situationer förefaller det vara fråga om bedömningar som gjorts under de första åren den nuvarande grundlagen var i kraft, där en undantagslag tilläts utifrån en bedömning som väldigt starkt baserades på det enskilda fallet. Därför kan inga betydande slutsatser dras av dessa utlåtanden från perioden 2001–2005 i fråga om i hurudana situationer tillfälliga undantagslagar kan anses godtagbara (se GrUU 5/2001 rd, GrUU 67/2002 rd, GrUU 46/2004 rd, GrUU 25/2005 rd, GrUU 54/2005 rd).

Under den nuvarande grundlagens tid har grundlagsutskottet också flera gånger förhållit sig kritiskt till möjligheten att ens stifta tillfälliga undantagslagar. Vid bedömningen av en proposition med förslag om ändring av sjölagen ansåg utskottet att eftersom en konstitutionellt problematisk föreslagen paragraf inte direkt kan härledas från en internationell förpliktelse kan lagförslaget bara behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen, och då det inte ansågs finnas något tvingande behov att stifta en undantagslag förutsatte grundlagsutskottet att den föreslagna paragrafen stryks (GrUU 12/2000 rd, s. 4). Grundlagsutskottet behandlade 2004 ett förslag om att i strafflagen ta in bestämmelser om olaglig maskering, som i praktiken hade inneburit en kriminalisering av att delta i demonstrationer maskerad. Utskottet ansåg att kriterierna för att använda en undantagslag inte uppfylldes och föreslog att de problematiska förslagen till paragrafer och lagar förkastas (GrUU 26/2004, s. 5). Vidare kan det konstateras att grundlagsutskottet 2010 ansåg att de förutsättningar som gäller synnerligen exceptionella fall och tvingande skäl inte förelåg för att genomföra privat parkeringsövervakning på det sätt som föreslogs i propositionen (GrUU 57/2010 rd, s. 5).

Vid behandlingen av propositionerna om en totalreform av lagstiftningen om social- och hälsovården ansåg grundlagsutskottet i tre utlåtanden att propositionerna inte kunde behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen. I de propositionerna föreslogs det inte att lagförslagen skulle godkännas i form av undantagslagar, utan grundlagsutskottet framförde på eget initiativ ståndpunkten att det är uteslutet. Utskottet konstaterade att förslagen inte kunde godkännas ens i form av tillfälliga undantagslagar (GrUU 67/2014 rd, s. 14, GrUU 75/2014 rd, s. 8 och GrUU 26/2017 rd, s. 77).

Under de första åren av 2000-talet kan grundlagsutskottet ännu åtminstone i någon mån anses ha förhållit sig mer tillåtande till ett eventuellt användningsområde för undantagslagar. Grundlagsutskottet har ansett några undantagslagar möjliga, men i den senare utlåtandepraxisen har grundlagsutskottet förhållit sig kritiskt till möjligheten att stifta undantagslagar. Grundlagsutskottets rådande tolkningspraxis torde kunna anses vara att man förhåller sig mycket kritiskt till undantagslagar.

Som utgångspunkt för ett godtagbart område för undantagslagar torde kunna tas utgångspunkten i grundlagsutskottets utlåtande 29/2022 rd, enligt vilken bedömningen av ärendet för det första ska gälla frågan huruvida det i den aktuella bedömningen kan läggas fram vägande skäl för att betrakta frågan som ett enskilt fall och avvika från principen om undvikande av undantagslagar och godkänna förslaget till ändring av beredskapslagen i grundlagsordning (GrUU 29/2022 rd, stycke 38). I samma utlåtande bedömde grundlagsutskottet också ärendet utifrån huruvida det i propositionen är fråga om ett sådant avgränsat undantag som avses i 73 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 29/2022 rd, stycke 39 och 40). Den följande bedömningen utgår från att tröskeln för att eventuellt godkänna undantagslagar är mycket hög och att ett undantag förutsätter vägande grunder. En utgångspunkt är också att undantaget i regel ska göras för viss tid. Bedömningen utgår från den premiss som uttalas i grundlagsutskottets betänkande GrUB 10/1998, enligt vilken undantagslagsförfarande ska tillgripas endast i mycket exceptionella fall och av tvingande skäl (GrUU 10/1988 rd, s. 22 och t.ex. GrUU 57/2010 rd, GrUU 26/2004 rd). En utgångspunkt är också att en del av användningsområdet för en eventuell undantagslag är att undantaget i regel bör vara tillfälligt.

9.3.3 Om utgångspunkterna för användningsområdet för undantagslagar enligt 73 § 1 mom. i grundlagen

I regeringens proposition är det fråga om reglering av ett sådant fenomen som inte var känt när grundlagen stiftades. Tolkningen av grundlagen och grunderna för den ska dock också i en sådan situation baseras på gällande rätt och befintlig rättspraxis (se t.ex. GrUU 2/2024 rd, stycke 8, GrUU 80/2022, stycke 3 och GrUU 26/2017 rd, s. 9). Därför ska också bedömningen av 73 § 1 mom. i grundlagen baseras på förarbetena till grundlagen och på grundlagsutskottets tidigare utlåtandepraxis.

Enligt 73 § 1 mom. ska ett undantag vara avgränsat. I förarbetena till grundlagen preciseras den utgångspunkten så att en undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Därför sägs det i förarbetena till grundlagen att kravet att undantag ska vara avgränsade innebär att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Enligt förarbetena ska undantagslagsförfarandet tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl. Det eventuella användningsområdet för en undantagslag begränsas också av grundlagsutskottets ståndpunkt, att om undantagslagar kommer att användas i nationella sammanhang, bör undantagen från grundlagen ges en begränsad giltighetstid. Lagarna bör alltså vara temporära.

Av ordalydelsen i dessa ställningstaganden i förarbetena till grundlagen torde den slutsatsen kunna dras, att en del av kriterierna innehåller större möjligheter till prövning andra kriterier är mer absoluta. Huruvida alla dessa kriterier uppfylls ska bedömas utifrån juridiska utgångspunkter. Ur ett juridiskt perspektiv kan det konstateras att lagstiftaren har minst rörelseutrymme i fråga om dessa två kriterier, eftersom de är skrivna i en mer absolut form: 1) en undantagslag ska vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen betraktad som en helhet, och 2) genom en undantagslag kan man inte göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, såsom de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan.

Det finns skäl att bedöma frågan om lagförslaget bedöms utgöra ett sådant avgränsat undantag som avses i 73 § 1 mom. i grundlagen utifrån de kriterier som nämns ovan.

9.3.4 Bedömning av huruvida området för undantaget är avgränsat

En undantagslags tillämpningsområde ska vara avgränsat. Dessutom ska undantaget vara avgränsat i förhållande till grundlagen betraktad som en helhet. Till den delen kan propositionen bedömas för det första utifrån om lagförslaget är avgränsat på behörigt sätt och för det andra utifrån om propositionen är avgränsad på behörigt sätt i förhållande till grundlagen betraktad som en helhet.

Om de föreslagna bestämmelsernas avgränsning

I 3 § i lagförslaget avgränsas området för undantaget. För det första ska kriterierna enligt 1 mom. uppfyllas för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Paragrafen kan endast tillämpas om begränsningen är nödvändig och inta andra sätt är tillräckliga för att avvärja hotet. Paragrafens tillämpningströskel har avgränsats till enbart de situationer som exakt definieras i paragrafen.

Enligt 3 § i lagförslaget ska statsrådets beslut geografiskt och tidsmässigt avgränsas till endast det nödvändiga. Beslutet får gälla högst en månad åt gången, och under beslutets giltighetstid ska det bedömas huruvida förutsättningarna för beslutet uppfylls och om de inte längre uppfylls ska beslutet upphävas. Syftet med dessa begränsningar på paragrafnivå är att undantagslagens tillämpning geografiskt och tidsmässigt måste fokuseras så att den avgränsas till endast det nödvändiga.

Enligt 5 § i lagförslaget ska en ansökan om internationellt skydd tas emot trots beslutet, om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning i det enskilda fallet är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan särskilt sårbar person. Ansökan ska också tas emot om personen har framfört eller det annars framkommit sådana omständigheter att det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen i första hand i den stat från vilken han eller hon anlänt till Finland löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet. Det är fråga om myndighetens författningsbaserade handlingskyldighet i situationer när det konstateras att dessa kriterier uppfylls. Det undantag som ingår i lagförslaget är noga avgränsat.

Den föreslagna 6 § gäller exceptionella situationer när en bedömning av enskilda fall enligt 5 § inte görs. Paragrafen gäller inträngande i landet med hjälp av våld eller med utnyttjande av stora antal personer och intrånget kan förhindras utan att det görs någon 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. Förslaget är noga avgränsat till exceptionella situationer.

Propositionens avgränsning i förhållande till grundlagen som helhet

Enligt förarbetena till grundlagen ska en undantagslag vara klart avgränsad i förhållande till grundlagen som helhet. Uttrycket avser dock inte i sig att ange antalet undantagsbestämmelser som kan finnas i ett lagförslag (HE 1/1998 rd, s. 125). I förarbetena behandlas inte närmare vad som avses med grundlagen som helhet. Grundlagsutskottet har bedömt den förutsättningen i det enskilda fallet, och utskottet har inte gjort något mer detaljerat ställningstagande angående tolkningen av detta kriterium.

Strävan har varit att avgränsa de föreslagna bestämmelsernas tillämpningsområde på olika sätt, såväl till innehållet som till tillämpningsområdet. Enligt huvudregeln är syftet med bedömningen i det enskilda fallet och undantagsbestämelsen enligt 5 § i den föreslagna lagen att säkerställa att tillämpningen av lagen inte leder till brott mot det absoluta förbudet mot tillbakasändning. I vissa exceptionella situationer enligt den föreslagna 6 §, när våld eller ett därmed jämförbart stort antal personer används för att tränga in i landet, kan en summarisk bedömning i enskilda fall kanske inte göras. I sådana situationer kan intrånget bekämpas omedelbart, om det är nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa och om förfarandet som helhet bedömt kan avses vara försvarbart. I dessa situationer kan förbudet mot tillbakasändning inte nödvändigtvis alltid tryggas.

Propositionen tryggar inte vars och ens rätt att ansöka om asyl sedan de anlänt till Finland, vilket står i ett spänningsförhållande till de människorättsförpliktelser som binder Finland. Om någon inte i alla situationer har rätt att få sin sak behandlad av en behörig myndighet kan anses problematiskt också med avseende på kraven på rättsskydd.

Propositionen berör ett begränsat antal bestämmelser i grundlagen och strävan har varit att noga avgränsa tillämpningen av lagen till enbart sådana situationer i vilka bestämmelserna kan anses motiverade. Strävan har varit att begränsa propositionens konsekvenser i förhållande till grundlagen som helhet.

9.3.5 Bedömning av propositionen i förhållande till de centrala avgörandena i grundlagen

Enligt förarbetena till grundlagen innebär kravet att undantag ska vara avgränsade att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. 125). Kriteriet att det inte ska vara fråga om ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen kan betraktas som en juridisk förutsättning för att en undantagslag ska kunna godkännas, och utgångspunkten är att ett förslag som kan innebära ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen inte kan godkännas i form av en undantagslag. I förarbetena till grundlagen ges två exempel på centrala avgöranden i grundlagen: de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Förslaget innebär inget ingrepp i de högsta statsorganens maktfördelning, eller exempelvis i frågor som gäller delegering av lagstiftningsmakt. Det är centralt för bedömningen att granska om det är fråga om ingrepp i systemet med grundläggande fri- och rättigheter som helhet som ingår i de centrala avgörandena i grundlagen.

I förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 29) sägs i fråga om undantagslagsförfarandet: "De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter medför numera dessutom substantiella krav på skydd för många sådana rättigheter som samtidigt är interna grundläggande fri- och rättigheter, eftersom en tillämpning av ordningen för stiftande av grundlag inte berättigar till avvikelser från bestämmelserna i konventionerna (se GrUU 12/1982 rd)." Detta

kan betraktas som en av de centrala avgörandena i grundlagen, eftersom det är fråga om en central fråga som gäller förhållandet mellan systemet med grundläggande fri- och rättigheter och användningsområdet för undantagslagar. I praktiken kan detta anses utgöra en förutsättning som innebär en undantagslag som tydligt strider mot en människorättsförpliktelse inte kan godkännas i form av en undantagslag. En sådan tydlig konflikt kan exempelvis föreligga i en situation när syftet är att direkt med stöd av en författning göra en människorättsförpliktelse helt betydelselös. Den rättsliga bedömningen gäller därför i synnerhet huruvida det kan anses att lagförslaget är förenligt med människorättsförpliktelse. Av dessa skäl gäller bedömningen nedan huruvida de föreslagna bestämmelserna som sådana står i strid med människorättsförpliktelse på ett sätt som innebär avsteg från människorättsförpliktelse.

Propositionens förhållande till förbudet mot tillbakasändning

De föreslagna bestämmelserna tillåter under vissa förutsättningar en tillfällig begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid Finlands riksgrens och i dess omedelbara närhet. Syftet med undantagen enligt 5 § i lagförslaget är att i begränsad utsträckning göra det möjligt att ansöka om internationellt skydd i situationer när det behövs till följd av människorättsförpliktelser som binder Finland.

Till skillnad från huvudregeln enligt annan lagstiftning tas ansökningar om internationellt skydd emot endast om det utifrån en bedömning i ett enskilt fall är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person. Undantagsbestämmelsens syfte är att beakta bl.a. barnets rättigheter, inklusive barnets bästa, samt skyddet för privatlivet. I specialmotiveringen till den föreslagna undantagsbestämmelsen sägs det att också asylansökningar från ett barns familjemedlemmar kan tas emot om det anses ligga i barnets intresse. Dessutom tryggar undantagsbestämmelsen rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och för andra särskilt utsatta personer, åtminstone i situationer när deras funktionsnedsättning eller särskilt utsatta ställning kan identifieras.

Enligt undantagsbestämmelsen ska en ansökan om asyl ska också tas emot om personen har framfört eller det annars framkommit sådana omständigheter att det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen i första hand i den stat från vilken han eller hon anlant till Finland löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet. Bestämmelsens syfte är att trygga iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning i den aktuella situationen.

De föreslagna bestämmelserna syftar till att beakta det absoluta förbudet mot tillbakasändning i enlighet med 5 §. I praktiken är strävan att beakta förbudet mot tillbakasändning genom att ansökningar om internationellt skydd trots allt ska tas emot i de situationer som avses i paragrafen. Det förutsätter i praktiken att en tjänsteman bedömer behovet att tillämpa undantaget på den som interagerar med en finländsk tjänsteinnehavare. Trots att det i praktiken är fråga om en summarisk bedömning bör interaktionen mellan gränsbevakningsmannen och varje inresande vara tillräcklig för att möjliggöra en individuell bedömning. Den inresande har själv en skyldighet att framföra sådana omständigheter att gränsbevakningsmannen kan bedöma risken för sådan behandling som anges i bestämmelsen. Den utredning som görs i ärendet är i praktiken på en mycket mer allmän nivå än vad som i annan lagstiftning har ansetts nödvändigt för att säkerställa att förbudet mot tillbakasändning inte åsidosätts. Trots att utredningen är summarisk ska bedömningen ändå 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 också försäkra sig om att personen blir tillräckligt förstådd.

Eftersom bedömningen i första hand gäller det land från vilket personen försöker ta sig in i Finland är det väsentligt för bedömningen huruvida landet i fråga utifrån en individuell bedömning kan anses tillräckligt säkert för den inresande. Utgångspunkten är att det i fall av instrumentaliserad inresa i allmänhet inte kategoriskt kan anses att en stat som utövar påverkan med hjälp av ett sådant fenomen på ett systematiskt och konkret sätt är farlig för en person som staten beviljat ett lagligt inresetillstånd. Även om säkerheten i den aktuella situationen inte bedöms enligt de allmänna kriterierna i Europadomstolens praxis och EU-rätten grundar sig bedömningen ändå alltid på personens individuella situation, och i interaktionen har personen möjlighet att framföra omständigheter som talar för att landet inte är säkert för honom eller henne. Också våld eller behandling som kränker människovärdet som omedelbart kan observeras vid gränsen samt faktorer som grundar sig på andra källor har betydelse vid den individuella bedömningen.

Syftet med den föreslagna undantagsbestämmelsen är dock att trygga iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning i situationer när allas asylansökningar inte tas emot och allas individuella situation inte utreds grundligt i ett asylförfarande. I vissa exceptionella situationer enligt den föreslagna 6 § är det dock möjligt att en summarisk bedömning i det enskilda fallet inte kan göras, eftersom t.ex. en situation som innebär våld kräver att myndigheterna vidtar omedelbara åtgärder för att trygga människors liv och hälsa i syfte att avvärja ett intrång i landet. Som ovan konstaterats, har det absoluta förbudet mot tillbakasändning en saklig koppling bl.a. till FN:s flyktingkonvention, och via den till rätten att ansöka om asyl. Det står klart att de föreslagna bestämmelserna står i ett spänningsförhållande till de internationella avtalen om rätten att ansöka om asyl.

De föreslagna bestämmelserna innebär därmed en risk att en gränsbevakningsman inte identifierar alla personer som riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Det kan anses problematiskt med beaktande av att myndighetens skyldighet är att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Strävan är dock att genom den föreslagna prövningen i det enskilda fallet och tillräcklig interaktion lindra risken för att förbudet mot tillbakasändning åsidosätts och få tillräcklig visshet t.ex. om huruvida en person faktiskt riskerar dödsstraff eller tortyr. Enligt huvudregeln i de föreslagna bestämmelserna tryggas dock iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning genom en mycket summarisk bedömning jämfört med ett normalt asylförfarande. I vissa situationer med intrång i landet som t.ex. innefattar våld är det dock möjligt att en summarisk bedömning inte görs, om det är nödvändigt att avvärja intrånget i landet omedelbart vid riksgränsen för att trygga människors liv och hälsa. I denna fråga bör det bedömas om de föreslagna bestämmelserna leder till att det absoluta förbudet mot tillbakasändning relativiseras. Om tillämpningen av bestämmelserna leder till att det absoluta förbudet mot tillbakasändning åsidosätts, är det problematiskt med avseende på grundlagen, internationella människorättsförpliktelser och EU-rätten.

Det råder alltså ett spänningsförhållande mellan de föreslagna bestämmelserna och människorättsförpliktelser som binder Finland. Det bör bedömas huruvida de föreslagna bestämmelserna som helhet utgör ett sådant avgränsat undantag från grundlagen som det kan föreskrivas om i vanlig lagstiftningsordning.

Bedömning av propositionen ur ett rättsskyddsperspektiv

Undantagsbestämmelsen i den föreslagna 5 § innebär i praktiken att det inom det område där statsrådets beslut enligt den föreslagna 3 § gäller enbart är möjligt för personer som anses höra till den personkrets som har rätt att ansöka om asyl. I exceptionella situationer enligt den föreslagna 6 § är det inte alls möjligt att ansöka om asyl inom det område som avses i statsrådets beslut enligt 3 § i lagförslaget. Ur rättsskyddskravens perspektiv är det i någon mån problematiskt att en person inte får ett särskilt beslut om att undantagsbestämmelsen inte tillämpas på honom eller henne, och att personen inte heller har möjlighet att söka ändring i fråga om den åtgärden. Det finns också rättsskyddsfrågor kring att förfarandet inte i alla situationer gör det möjligt att utreda i domstol om en person är utsatt för ett sådant hot som gör att personen omfattas av förbudet mot tillbakasändning.

De föreslagna bestämmelser som inte tryggar vars och ens rätt att ansöka om asyl och att därför få sin sak behandlad på behörigt sätt av en behörig myndighet är i någon mån problematiska också med avseende på den grundläggande rätten till rättsskydd enligt 21 § i grundlagen. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska garantier för god förvaltning tryggas genom lag. Begreppet god förvaltning får sin innebörd av 21 § i grundlagen i dess helhet. Därmed avses dels de i paragrafens 1 mom. nämnda kraven att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål och av en behörig myndighet och dels också den förteckning över delmomenten i en god förvaltning som framgår av 2 mom. I bestämmelsen förtecknas de viktigaste delområdena av god förvaltning: handläggningens offentlighet, rätten att bli hörd (GrUU 25/2013, s. 3, GrUU 16/2010 rd, s. 7, GrUU 23/2007 rd, s. 2–3, GrUU 46/2006 rd, s. 3, GrUU 70/2002 rd, s. 6, GrUU 12/2002 rd, s. 6, GrUU 1/2002 rd, s. 2), rätten att få ett motiverat beslut (GrUU 27/2012 rd, s. 2, GrUU 10/2012 rd, s. 6, GrUU 10/2011 rd, s. 2, GrUU 48/2006 rd, s. 5, GrUU 10/2006 rd, s. 3, GrUU 4/2004 rd, s. 9, GrUU 46/2002 rd, s. 8, GrUU 12/2002 rd, s. 6) samt rätten att söka ändring (GrUU 27/2013 rd, s. 4). Kravet på tjänsteutövningens opartiskhet, liksom serviceprincipen enligt förvaltningslagen (434/2003), kan fogas till kravet på behörig handläggning som ställs i momentet. Exempelvis rätten till rättshjälp ingår i de garantier för god förvaltning som avses i grundlagen.

Huvudregeln enligt de föreslagna bestämmelserna, enligt vilken man inte alls får sitt ärende behandlat av en behörig myndighet eller därefter av en domstol, kan ses anses vara sådan inskränkning som innebär ett ingrepp i kärnområdet för den grundläggande rätten till rättsskydd. I fråga om rättsskydd bör det bedömas om de element i den föreslagna lagstiftningen som tryggar rättsskyddet dock är tillräckliga för att en sådan inskränkning i kärnan av den grundläggande rättigheten ska kunna godkännas och för att den också ska kunna anses godtagbar med avseende på de människorättsförpliktelser som binder Finland och med avseende på EU-rätten, trots att den står i ett spänningsförhållande till dem.

I avsnitt 9.2.5 i denna proposition beskrivs Europadomstolens avgörandepraxis i rättsskyddsfrågor. I synnerhet finns det skäl att beakta ett avgörande av Europadomstolen, där domstolen anser att staten inte i fråga om artikel 3 får hindra en asylsökande tillträde till dess territorium eller avlägsna denne från sitt territorium utan en behörig bedömning av konsekvenserna av att personen hindras tillträde eller avlägsnas ur landet, ens om personen har tillgång till någon annan möjlighet att komma in i landet (*S.S. m.fl. mot Ungern*, 56417/19, 44245/20, § 68). För bedömningen av denna proposition har det betydelse om den föreslagna 5 § kan anses utgöra en sådan behörig bedömning som avses i avgörandet. Trots att bedömningen enligt den föreslagna 5 § är summarisk är den ändå tillräckligt individuell och baserad på interaktion mellan en gränsbevakningsman och den som försöker ta sig in i landet. Den inresande ska själv framföra omständigheter gällande sin faktiska risk att råka ut för sådan behandling som avses i paragrafen, och gränsbevakningsmannen ska vid sin bedömning av risken också beakta andra omständigheter som framkommer. Vid den interaktion som föregår ett avlägsnande ur landet ska gränsbevakningsmannen också försäkra sig om att personen blir

tillräckligt förstådd. På de villkor som nämns ovan kan det anses att ärendet har utretts i tillräcklig omfattning, objektivt och individuellt med avseende på ett tillräckligt rättsskydd.

Rätten att söka ändring är en av garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Ett av kraven i fråga om rättsskydd kan anses vara att personen har rätt att besvära sig över ett beslut. En asylsökande ska också ha rätt att ansöka om verkställighetsförbud och få invänta det beslutet i Finland före tillbakasändningen, om domstolen beslutar om verkställighetsförbud. I fråga om beslut om avlägsnande ur landet har artikel 13 i Europakonventionen när den läses i kombination med artikel 2 (rätt till liv) och artikel 3 (förbud mot tortyr) ansetts förutsätta att personen ska ha tillgång till effektiva rättsmedel och att rättsmedlen ska ha uppskjutande verkan för den som framfört ett grundat påstående om att hans eller hennes rättigheter enligt artikel 2 och/eller 3 kränks om hand eller hon avlägsnas ur landet.

Den inresande har inte rätt att söka ändring i ett avlägsnande ur landet som skett med stöd av lagen, och inte heller i att ansökan om internationellt skydd inte tagits emot inom det område där lagen tillämpas. Enligt lagförslaget ska den inresande dock i samband med avlägsnandet ur landet hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot, och den informationen ska också ges skriftligen. Personen har också möjlighet att anföra klagan över åtgärden enligt förvaltningslagen. Enbart det kan inte anses vara ett tillräckligt rättsmedel, men vid tillämpningen av lagen ska det också tillmätas betydelse att inresa och inlämnande av ansökan om internationellt skydd inte begränsas överallt i Finland. Därmed finns det andra lagliga vägar för inresa och ansökan om asyl.

I ärenden som berör kollektiv utvisning har Europadomstolen i fråga om rättsskydd förutsatt att inresande ska ha faktisk tillgång till lagliga förfaranden som gäller inresa. Staten bär bevisbördan för detta. Element som ska beaktas har ansetts vara gränsövergångsställets placering, de detaljerade reglerna för ansökan om asyl, tillgången till tolkar eller rättshjälp för att asylsökandena ska kunna underrättas om sina rättigheter samt det faktum att ansökningar faktiskt har gjorts vid de aktuella gränsövergångsställena (*N.D. och N.T. mot Spanien*, 8675/15 och 8697/15, §§ 212–217; *A.A. m.fl. mot Nordmakedonien*, 55798/16 och fyra andra, § 116–122). När Finland har fattat beslut enligt 16 § i gränsbevakningslagen har avgörandena motiverats med att den faktiska tillgången till asylförfaranden i Finland består trots att gränsövergångsställena är stängda. Tills vidare har Europadomstolen ingen rättspraxis som gäller situationer som motsvarar den som råder vid Finlands östgräns.

Eftersom propositionen innebär en begränsning av rätten att få frågan om rätt till asyl behandlad i förvaltningsförfarande och hos domstol, står propositionen åtminstone i ett spänningsförhållande till människorättsförpliktelser som binder Finland och till EU-rätten trots att propositionen innehåller vissa centrala rättsskyddselement. I denna fråga bör det dock bedömas huruvida propositionen innehåller tillräckliga rättsskyddsgarantier för att den ska kunna godkännas i grundlagsstiftningsordning.

Helhetsbedömning av propositionen i förhållande till de centrala avgörandena i grundlagen

Syftet med 5 § i lagförslaget är att säkerställa att det är möjligt att ansöka om internationellt skydd när det i en sådan situation som avses i paragrafen är nödvändigt i synnerhet för att uppfylla de människorättsförpliktelser som binder Finland. Enligt propositionen tryggas inte rätten att ansöka om asyl för alla i situationer när lagen tillämpas inom det område som anges i statsrådets beslut enligt 3 § i lagförslaget, utan i de situationerna och inom det området är det möjligt att ansöka om internationellt skydd enbart för de undantagskategorier som anges i paragrafen. Syftet med den föreslagna modellen är att trygga att förbudet mot tillbakasändning

inte åsidosätts, trots att det inte säkerställs på normalt sätt genom ett asylförfarande. En ansökan om internationellt skydd ska tas emot om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning i det enskilda fallet är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan särskilt sårbar person. Ansökan ska också tas emot om personen har framfört eller det annars framkommit sådana omständigheter att det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen i första hand i den stat från vilken han eller hon anlant till Finland löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet. Dessa kriterier syftar till att säkerställa att förbudet mot tillbakasändning inte åsidosätts, utan att den bedömningen ska leda till att personer för vilka det finns behov att i ett asylförfarande närmare utreda om det finns en risk att förbudet mot tillbakasändning åsidosätts ska få tillträde till asylförfarandet.

I vissa exceptionella situationer enligt den föreslagna 6 §, när våld eller ett därmed jämförbart stort antal personer används för att tränga in i landet, kan en sådan bedömning i enskilda fall som nämns ovan kanske inte göras. I sådana situationer kan intrånget bekämpas omedelbart, om det är nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa och om förfarandet som helhet bedöms kan avses vara försvarbart. I dessa situationer har de inresande inte alls möjlighet att ansöka om internationellt skydd inom det område som avses i statsrådets beslut enligt den föreslagna 3 §.

Av de skäl som anförs ovan står förslaget i ett spänningsförhållande till förbudet mot tillbakasändning, eftersom den summariska bedömningen inte tryggar rätten för var och en som blir föremål för instrumentaliserad inresa att ansöka om asyl inom det område som anges i statsrådets beslut.

I ärendet kan dock ytterligare den frågan bedömas, om det trots allt kan anses att tillämpningen av de bestämmelser som föreslås i propositionen på ett tillräckligt sätt säkerställer att rätten till asyl inte åsidosätts.

I den föreslagna 4 § föreskrivs för det första att om statsrådet har fattat ett beslut som avses i 3 § 1 mom., ska de personer som används för påverkan inom det område beslutet avser hindras från att resa in i landet. Den som ankommit till landet ska avlägsnas ur landet och hänvisas till en plats där ansökningar om internationellt skydd tas emot. I sådana situationer har myndigheten en skyldighet att berätta för personen var det finns en plats där en ansökan om internationellt skydd kan lämnas.

Enligt den föreslagna 5 § ska en ansökan om internationellt skydd dock tas emot om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning i det enskilda fallet är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller någon annan särskilt sårbar person. Vid bedömningen beaktas barnets intresse och huruvida avlägsnandet ur landet medför omedelbar fara för personens liv eller hälsa. För det andra ska ansökan också tas emot om personen har framfört eller det annars framkommit sådana omständigheter att det enligt en gränsbevakningsmans bedömning är uppenbart att personen i första hand i den stat från vilken han eller hon anlant till Finland löper en verklig risk att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet. Vid bedömningen ska i synnerhet beaktas de dokument och det digitala material personen lägger fram, personens omständigheter som kan iakttas till det yttre samt aktuella uppgifter om säkerheten för den person som ska avlägsnas i det land bedömningen gäller.

I den situation som avses i 5 § i lagförslaget ansvarar en gränsbevakningsman för bedömningen. Bedömningen ska genomföras på ett sätt som behövs för att trygga personens rättigheter, för att trygga gränssäkerheten eller den nationella säkerheten eller med hänvisning till andra omständigheter. Vid bedömningen ska gränsbevakningsmannen försäkra sig om att personen

blir tillräckligt förstådd. Gränsbevakningsväsendet ska utfärda närmare anvisningar om de åtgärder som föreskrivs i lagen och om utförandet av de bedömningar i enskilda fall som avses i 5 §. Vid tillämpningen av paragrafen syftar både anvisningar inom Gränsbevakningsväsendets organisation och enskilda gränsbevakningsmäns åtgärder till att tillämpningen av bestämmelserna ska trygga iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning.

Europadomstolen har inte bedömt några sådana situationer med avseende på iakttagande av det absoluta förbudet mot tillbakasändning. Tillämpningen av lagen förutsätter ett särskilt beslut av statsrådet. Dessutom bedömer myndigheterna vid tillämpningen av lagen i varje enskilt fall om det är fråga om instrumentaliserad inresa, och därefter om skyldigheten enligt lagen att ta emot en ansökan om internationellt skydd på plats uppfylls trots det beslut som avses i 3 §. I vissa exceptionella situationer, som vanligen innefattar våld, är det möjligt att ingen sådan bedömning i enskilda fall som nämns ovan kan göras. Det är då nödvändigt att bekämpa ett intrång i landet för att skydda människors liv och hälsa och om förfarandet som helhet bedömt kan avses vara försvarbart.

Som helhet kan det konstateras att det råder ett spänningsförhållande mellan lagförslaget å ena sidan och å andra sidan de människorättsförpliktelser som binder Finland, i synnerhet i fråga om förbudet mot tillbakasändning, och kraven på tillgodoseendet av rättsskyddet i samband med förbudet mot tillbakasändning. I propositionen strävar man genom den lagstiftningsmodell som beskrivs ovan efter att lindra spänningsförhållandet vid tillämpningen av lagen så att tillämpningen av lagen inte innebär några avsteg från bestämmelserna i människorättskonventionerna. I vissa exceptionella situationer som innefattar våld är det möjligt att förbudet mot tillbakasändning inte kan beaktas, eftersom myndigheten i en akut situation är tvungen att använda alla möjliga metoder som är nödvändiga för att trygga människors liv och hälsa. Övriga elementära grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till personlig frihet och i sista hand också rätten till liv, för de personer som berörs av situationen ska beaktas i första hand i myndighetens verksamhet. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, och inget ska riskera att rättigheterna tillgodoses.

Enligt förarbetena till grundlagen innebär kravet att undantag ska vara avgränsade att man inte genom en undantagslag kan göra ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Ovan framförs att det faktum att en undantagslag är förenligt med människorättsförpliktelserna är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och samtidigt en del av de centrala avgörandena i grundlagen. Ovan beskrivs strävan efter att genom tillämpningen av lagen i praktiken se till att lagen tillämpas på ett sätt som är förenligt med människorättsförpliktelserna och EU-rätten. Tillämpningen av lagen förutsätter i varje händelse alltid ett särskilt beslut enligt 3 § om att befogenheterna ska tas i bruk. Tillämpningen av ett beslut som fattats enligt 3 § i lagen ska i varje händelse ske med iakttagelse av Finlands grundlag, människorättsförpliktelserna och principen om grund- och människorättsbejakande lagtolkning (se också RP 309/1993 rd, s. 31, GrUU 25/1994 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har inte närmare bedömt frågan om vilka centrala avgöranden i grundlagen, såsom de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan, ska betyda. Ovan beskrivs spänningsförhållandet mellan lagförslaget och människorättsförpliktelser som binder Finland, åtminstone i fråga om iakttagandet av rätten till asyl i samband med förbudet mot tillbakasändning och i fråga om rättsskyddskraven. Det är delvis omöjligt att garantera förbudet mot tillbakasändning i exceptionella situationer. [luddig]Ovan beskrivs hur man genom skyldigheterna enligt 5 § i lagförslaget strävar efter att tillämpningen av lagen inte ska leda till att förbudet mot tillbakasändning åsidosätts. Strävan

har också varit att beakta rättsskyddet i olika element. I vissa exceptionella situationer betonas i myndighetens verksamhet inte förbudet mot tillbakasändning utan tryggheten av andra elementära grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till personlig säkerhet och i sista hand också rätten till liv. Grundlagsutskottet har inte tidigare tagit ställning till om iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning och rättsskyddskraven i en sådan här situation kan tryggas på något annat sätt än genom att en ansökan om internationellt skydd utreds i ett asylförfarande och om myndighetens skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i vissa exceptionella situationer kan innebära att andra elementära grundläggande fri- och rättigheter än förbudet mot tillbakasändning tryggas i första hand. Med beaktande av allt som sägs ovan om den bedömning som ingår i 5 § kan ändå den modell som föreslås i propositionen anses innehålla tillräckliga garantier och därmed vara tillräcklig när syftet är att med beaktande av de aktuella omständigheterna på bästa möjliga tillbudsstämmande sätt trygga att förbudet mot tillbakasändning inte åsidosätts.

Med stöd av det som framförs ovan kan helhetsbedömningen bli att propositionen inte innebär något ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. På det sätt som beskrivs ovan kan det anses att de föreslagna garantierna vid en bedömning enligt 5 § är tillräckliga för att förhindra att förbudet mot tillbakasändning åsidosätts och säkerställa att rättsskyddet beaktas tillräckligt. Också åtgärder enligt den föreslagna 6 § kan anses godtagbara när de syftar till att trygga elementära grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till personlig säkerhet och i sista hand också rätten till liv. Därför kan det inte anses att propositionen uppenbart strider mot förbudet mot tillbakasändning eller rättsskyddskraven enligt grundlagen.

9.3.6 Bedömning av situationens exceptionella karaktär och förekomsten av tvingande skäl att stifta en undantagslag

I nuläget är en förutsättning för undantagslagsförfarande att det är fråga om ett synnerligen exceptionellt fall och att det finns tvingande skäl att stifta en undantagslag (GrUU 10/1998 rd, s. 21). Grundlagsutskottet har bedömt i enskilda fall huruvida det kriteriet uppfylls. Exempelvis vid sin bedömning av en proposition med förslag till ändring av beredskapslagen ansåg utskottet att det i den situationen kunde läggas fram vägande skäl för att betrakta frågan som ett enskilt fall och avvika från principen om undvikande av undantagslagar och godkänna förslaget till ändring av beredskapslagen i grundlagsordning. Utskottet baserade sin bedömning i synnerhet på att det i regeringens proposition beskrivs en plötslig förändring i den internationella säkerhetspolitiska miljön, som medför nya slags hot mot Finlands säkerhet. Utskottet konstaterade att det som sägs i regeringens proposition tillräckligt motiverar behovet av att bereda sig på hybridhot mot Finland också genom att utvidga beredskapslagens tillämpningsområde i den riktning som föreslås (GrUU 29/2022 rd, stycke 38). I sitt utlåtande över grundlagsreformen 2009 ansåg grundlagsutskottet att det med tanke på krissituationer otvivelaktigt finns ett nödvändigt behov av en lag som beredskapslagen. Utskottet konstaterade att befogenheterna är mer exakta än i den tidigare beredskapslagen och att det till följd av lagstiftningens karaktär inte var möjligt att undanröja alla konflikter med grundlagen. Utskottets sammanfattande bedömning blev att det enligt utskottets mening fanns sådana exceptionella orsaker som talade för undantagslagsförfarande vid stiftandet av beredskapslagen (GrUU 6/2009 rd, s. 15). En utgångspunkt torde kunna vara att den förutsättning som gäller ett exceptionellt fall och ett tvingande skäl ska bedömas i det enskilda fallet.

I denna proposition föreslås att det föreskrivs om nya befogenheter, eftersom det är fråga om ett nytt slags ärende som man inte fullt ut kunnat bereda sig på i tidigare lagstiftning. I avsnitt 2.1 och 2.2 i propositionen beskrivs instrumentaliserad inresa som fenomen, samt vilka hot detta

fenomen innebär för Finland. Propositionen gäller bestämmelser för beredskap också för sådana oväntade situationer för vilka man inte fullt ut kan förbereda sig i förväg. Propositionen gäller beredskap för situationer när Finlands suveränitet eller nationella säkerhet hotas genom påverkan på det sätt som beskrivs i paragrafen. Sådana situationer torde kunna betraktas som allvarliga när man förbereder sig för exceptionella fall, och eftersom det inte finns en helt tillräcklig lagstiftning för sådana situationer finns det tvingande skäl för att stifta en undantagslag.

9.3.7 Frågan om tidsmässig begränsning av en undantagslags giltighet

I denna proposition föreslås det att lagen ska vara i kraft ett år från ikraftträdandet. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om grundlagen förutsatt att om undantagslagar i framtiden kommer att användas i nationella sammanhang, bör undantagen från grundlagen ges en begränsad giltighetstid. Lagarna bör alltså vara temporära (GrUB 10/1998 rd, s. 23). Grundlagsutskottet har i sina 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 tillfälliga undantag ska vara kortvariga. Giltighetstiden på ett år enligt regeringens proposition kan anses vara tidsmässigt avgränsad på det sätt som avses i förarbetena till grundlagen. När det också beaktas att grundlagsutskottet tidigare har godkänt en giltighetstid på ett år, är propositionen i linje med den tidigare bedömningen av giltighetstiden.

9.3.8 Sammanfattning av bedömningen med avseende på 73 § 1 mom. i grundlagen

Ovan konstateras att lagförslaget är klart avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Undantagslagen föreslås vara i kraft en viss tid, och därmed är den tidsmässigt avgränsad. Ovan framförs att det i situationer när lagen tillämpas är fråga om exceptionella fall och tvingande skäl.

Ovan framförs det att konstellationen också kan bedömas så att undantagslagen inte innebär något ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, så som de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet och riksdagens ställning som högsta statsorgan. Det motiveras med att det föreslagna sättet att säkerställa iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning och beakta kravet på rättsskydd och i vissa situationer trygga personers rätt till personlig säkerhet och i sista hand också deras rätt till liv, som avviker från ett normalt asylförfarande, är tillräckligt för att fullgöra de människorättsförpliktelser som binder Finland och skydda enskilda personer och att ingen uppenbar konflikt uppkommer i förhållande till grundlagen, EU-rätten eller Finlands människorättsförpliktelser. Lösningssmodellen kan därmed anses vara juridiskt tillräcklig för att kunna betraktas som ett sådant avgränsat undantag som avses i 73 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har dock inte tidigare bedömt någon helt motsvarande proposition med en motsvarande konstellation för bedömningen. Grundlagsutskottets utlåtande får också betydelse för tillämpningen av 106 § i grundlagen, om tillämpningen av bestämmelserna i lagen kommer att bedömas i ett ärende som behandlas i domstol.

9.4 Bedömning av propositionen med avseende på 73 § 2 mom. i grundlagen

I propositionen föreslås att det föreskrivs om nya befogenheter som baseras på att myndigheterna i det läget inte har tillräckliga metoder för att på behörigt sätt svara mot påtryckning som riktas mot Finland med utnyttjande av inresande. I den allmänna motiveringen beskrivs behovet av befogenheterna som brådskande. Därför behövs en bedömning av huruvida propositionen kan godkännas på det sätt som avses i 73 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har bedömt förutsättningarna för att förklara något brådskande i några utlåtanden och betänkanden. I samband med ändringar i grundlagen har grundlagsutskottet ansett det ytterst viktigt att den försnabbade behandlingsordningen enligt 73 § 2 mom. i grundlagen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer (GrUB 10/2006 rd, s. 6). Enligt utskottet kan samma princip med fördel tillämpas på permanenta undantagslagar (GrUU 6/2009 rd, s. 15).

Grundlagsutskottet bedömde förutsättningarna för försnabbad behandlingsordning 2018. Utskottet bedömde frågan på följande sätt: "Vid behandlingen av förslaget till ändring av 10 § i grundlagen under 2018 års riksmöte ansåg grundlagsutskottet att det undantagsvis var möjligt att föreskriva om ändring av grundlagen i brådskande behandlingsordning. Utskottet fäste vikt vid tidsskillnaden mellan påskyndad lagstiftningsordning och vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet fäste också vikt vid fackutskottens utlåtanden, vilka pekade på förändringarna i landets säkerhetspolitiska miljö och de anknytande osäkerhetsfaktorer som accentuerar behovet av att producera objektiv, bekräftad och analyserad information om säkerhetshoten mot Finland till stöd för de politiska besluten och säkerhetsmyndigheternas beslut. Situationen avvek från de grundlagsändringar som utskottet tidigare granskat på så sätt att det undantagsvis fanns ett trängande behov av att tillämpa brådskande förfarande och att situationen var tvingande. Det fanns således inget absolut konstitutionellt hinder för att undantagsvis behandla ändringen av grundlagen i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 9–11)." (GrUU 29/2022 rd, stycke 44).

Vid sin behandling av förslaget till ändring 2022 bedömde utskottet förutsättningarna för behandling i brådskande ordning på följande sätt: "Grundlagsutskottet noterar att behandlingen av det nu aktuella förslaget i normal ordning enligt 73 § 1 mom. i grundlagen förskjuter ikraftträdandet av reformen med cirka ett år jämfört med att förslaget behandlas i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet anser att skillnaden är betydelsefull särskilt med beaktande av syftet med regleringen. Enligt propositionsmotiven (s. 76) har den internationella säkerhetspolitiska miljön på kort tid snabbt försämrats. Samtidigt har de globala spänningarna och osäkerhetsfaktorerna i Finlands närområden ökat. Dessa ökar också risken i Finland för sådana sektorsövergripande, asymmetriska och delvis svåridentifierbara hot- och störningssituationer som allvarligt äventyrar samhällets funktionsförmåga och som inte entydigt omfattas av de nuvarande definitionerna av undantagsförhållanden i beredskapslagen och för vilka inte heller regleringen under normala förhållanden ger tillräckliga befogenheter. Grundlagsutskottet anser att det inte finns något hinder för att lagförslag 1 i propositionen behandlas i brådskande grundlagsordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen." (GrUU 29/2022 rd, stycke 45).

Det bör bedömas om det i ärendet finns skäl som gör att propositionen kan godkännas på det sätt som avses i 73 § 2 mom. i grundlagen. En central bedömning är huruvida de skäl som beskrivs i avsnitt 2.1–2.3 kan anses utgöra sådana nödvändiga och tvingande skäl som gör att propositionen kan godkännas på det sätt som avses i 73 § 2 mom. i grundlagen. Den säkerhetspolitiska miljön har förändrats plötsligt och långvarigt, vilket framförs i propositionen. Från och med hösten 2023 har Finland varit föremål för instrumentaliserad inresa, och det fenomenet har inte helt kunnat stoppas med hjälp av myndigheternas gällande befogenheter. Om lagförslaget behandlas i normal ordning enligt 73 § 1 mom. i grundlagen fördröjs de föreslagna bestämmelsernas ikraftträdande med flera år, vilket inte kan anses vara en effektiv metod för att svara mot den påtryckning Finland utsätts för. På de grunder som framförs ovan finns det vägande skäl för att behandla propositionen i brådskande grundlagsstiftningsordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen.

9.5 Sammanfattning av bedömningen av lagstiftningsordningen

Ovan bedöms propositionen med avseende på de allmänna begränsningsvillkoren som gäller grundläggande fri- och rättigheter, och bedömningen utmynnar i att propositionen inte kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen. Därför bedöms frågan om propositionen kan godkännas på det sätt som avses i 73 § i grundlagen.

Propositionen har ansetts problematisk i synnerhet för att iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning till skillnad från det normala asylförfarandet tryggas genom en kortare interaktion mellan en gränsbevakningsman och den inresande. För varje inresande ska en gränsbevakningsman enligt huvudregeln göra en individuell, om också summarisk, bedömning av huruvida den inresande faktiskt riskerar dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet. Den inresande ska ha möjlighet, och också skyldighet, att själv föra fram omständigheter gällande sin personliga situation eller så kan sådana omständigheter annars vara kända, som tyder på att en sådan behandling som nämns ovan har förekommit och utifrån vilka gränsbevakningsmannen kan bedöma om risken är verklig. Ställningen för barn, personer med funktionsnedsättning och särskilt utsatta personer ska beaktas och deras rättigheter ska tryggas genom att det ges möjlighet att ta emot ansökningar om internationellt skydd från de personkategorierna. Den föreslagna modellen, genom vilken iakttagandet av förbudet mot tillbakasändning tryggas i praktiken, kan också juridiskt sett anses trygga det i tillräcklig utsträckning.

I vissa exceptionella situationer som innefattar våld är det möjligt att förbudet mot tillbakasändning inte kan beaktas, eftersom myndigheten i en akut situation är tvungen att använda alla möjliga metoder som är nödvändiga för att trygga människors liv och hälsa. Övriga elementära grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till personlig frihet och i sista hand också rätten till liv, för de personer som berörs av situationen ska beaktas i första hand i myndighetens verksamhet.

De föreslagna bestämmelserna gör det möjligt att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd på ett område som särskilt anges i statsrådets beslut. Genom bestämmelserna begränsas inte inresa eller tillgången till asylförfarande annanstans i Finland. Enligt lagförslaget ska den som avlägsnas ur landet också anvisas den möjligheten. På så sätt beaktas kravet på rättsskydd genom att faktiskt och effektivt tillträde till asylförfarande tryggas, samt iakttagandet av förbudet mot kollektiva utvisningar.

På de grunder som nämns ovan kan de föreslagna inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna och avstegen från de internationella människorättsförpliktelseerna anses vara sådana att propositionen inte innebär några ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen, såsom de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet. Det finns också vägande och godtagbara skäl till inskränkningarna.

Regeringen anser att propositionen på det sätt som beskrivs ovan kan anses utgöra ett avgränsat undantag från grundlagen. Undantaget är klart avgränsat i förhållande till grundlagen som helhet betraktad. Det är i kraft en viss tid, och är därmed tidsmässigt avgränsat. De situationer när den föreslagna lagen tillämpas är exceptionella, och det finns tvingande skäl till att propositionen ges. Propositionen innebär inga ingrepp i centrala avgöranden i grundlagen och står inte uppenbart i strid med dem. Propositionen är också godtagbar med avseende på EU-rätten och de internationella människorättsförpliktelser som binder Finland.

Regeringen anser att inga andra metoder än de som föreslås är tillräckliga för att bekämpa en främmande stats påverkan mot Finland. Regeringen anser att det finns mycket ytterst vägande och godtagbara skäl för propositionen, vilka regeringen anser berättigade i rådande läge.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att propositionen kan behandlas i den ordning som avses i 73 § i grundlagen och att det i ärendet finns tvingande skäl att godkänna propositionen i brådskande grundlagsstiftningsordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen. Eftersom grundlagsutskottet inte tidigare har behandlat någon motsvarande proposition, anser regeringen det nödvändigt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas. Grundlagsutskottets behandling och utlåtande är också nödvändiga för att säkerställa att den myndighet som tillämpar lagen inte råkar ut för oskäligen situationer utan kan iakttä lagen utan risk för att misstänkt för brott till följd av sina tjänsteåtgärder.

Kläm

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

Lag

om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa

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

1 §

Lagens syfte

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

2 §

Lagens tillämpningsområde

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

3 §

Begränsning av mottagande av ansökningar om internationellt skydd

Statsrådets allmänna sammanträde kan besluta att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid en begränsad del av riksgränsen i Finland och i dess omedelbara närhet för högst en månad åt gången, om republikens president och statsrådet i samverkan har konstaterat att

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

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

Mottagandet av ansökningar om internationellt skydd får inte begränsas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt för att förhindra att Finlands suveränitet eller nationella säkerhet allvarligt äventyras. 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 1 mom. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om beslut som avses i denna paragraf.

4 §

Förhindrande av inresa samt avlägsnande ur landet

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

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

En person som avlägsnas ur landet ska skriftligen underrättas om grunderna för åtgärden och om var personen kan ansöka om internationellt skydd. Avlägsnande ur landet får inte överklagas genom besvär.

5 §

Undantag

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 4 § tas en ansökan om internationellt skydd emot, om det enligt en gränsbevakningsmans bedömning i ett enskilt fall är nödvändigt för att trygga rättigheterna för ett barn, en person med funktionsnedsättning eller en annan särskilt utsatt person. Vid bedömningen ska barnets bästa beaktas, liksom även huruvida ett avlägsnande ur landet skulle medföra en omedelbar fara för personens liv eller hälsa.

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

Den bedömning som avses i 1 och 2 mom. ska genomföras på ett sätt som behövs för att trygga personens rättigheter, för att trygga gränssäkerheten eller den nationella säkerheten eller med hänvisning till andra omständigheter. Gränsbevakningsmannen ska vid bedömningen försäkra sig om att personen blir tillräckligt förstådd.

6 §

Exceptionella situationer

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

7 §

Ikraftträdande

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

Helsingfors den 21 maj 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen