

## Förvaltningsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen

Till försvarsutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen (RP 63/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- kanslichef Pekka Timonen, justitieministeriet
- enhetschef Timo Makkonen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Perttu Wasenius, justitieministeriet
- kanslichef Kirsi Pimiä, inrikesministeriet
- biträdande chef, konteramiral (gränsbevakningsavdelningen) Markku Hassinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Ferm, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- direktör för nätverket Sårbarhet och resiliens, kommodor Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- direktör Taito Vainio, Nödcentralverket
- expert Sandra Mitts, Migrationsverket
- polisinspektör Sami Kalliomaa, Polisstyrelsen
- övl, chef för gränsbevaknings- och beredskapsenheten Jussi Napola, Gränsbevakningsväsendet
- avdelningschef, juridiska avdelningen, regeringsråd Sanna Palo, Gränsbevakningsväsendet
- chefsjurist Jan Sjöblom, skyddspolisen
- regeringsråd Timo Kerttula, Säkerhetskommittén
- enhetschef Heidi Kivekäs, Cybersäkerhetscentret
- specialsakkunnig Ari Korhonen, Finlands Kommunförbund
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

- försvarsministeriet
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Juha Raitio
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Allmänt*

Det centrala innehållet i den ändring av beredskapslagen (lagförslag 1) som föreslås i propositionen är att en definition av undantagsförhållanden till följd av hybridhot fogas till 3 § samt att befogenheter som aktiveras under undantagsförhållanden till följd av hybridhot fastställs.

Finlands säkerhetspolitiska miljö har förändrats avsevärt. De yttre risker som riktar sig mot gräns säkerheten i Finland har ökat på lång sikt. Staters hybridpåverkan mot andra stater har ökat kvantitativt och metodarsenalen har breddats. Därför är det nödvändigt att utveckla beredskapslagen också för att bereda sig på och möta nya typer av hot.

Förvaltningsutskottet anser att propositionen behövs men att den ännu inte ger de behöriga myndigheterna tillräckliga befogenheter i allvarliga situationer med statlig hybridpåverkan, till exempel när det gäller instrumentalisering av invandring. Utskottet hänvisar till det som sägs nedan i detta utlåtande.

Beredskapslagen (1552/2011) trädde i kraft 2012. En totalreform av beredskapslagen har diskuterats redan före coronapandemin. Enligt utredning till utskottet är avsikten att genomföra en mer omfattande och övergripande översyn av beredskapslagen i samband med den totalreform som ska inledas inom den närmaste framtiden. Utskottet anser att totalreformen är nödvändig och påskyndar inledandet av den.

Utskottet betonar också statsrådets skyldighet att i enlighet med 12 § i beredskapslagen se till att myndigheternas befogenheter enligt normal lagstiftning är tillräckliga och aktuella. När det gäller hybridhot kan det finnas många olika sätt att rubba samhällets funktionsförmåga som man inte heller framöver kan bemöta genom befogenheterna enligt beredskapslagen. Det väsentliga är således att lagstiftningen under normala förhållanden är i skick. Lagstiftningen under normala förhållanden står till myndigheternas förfogande också under undantagsförhållanden. Utskottet påpekar också att hybridhot och hybridpåverkan kännetecknas av att de också kan ske med lagliga medel så att myndigheterna i princip inte har förutsättningar att bemöta de hot som verksamheten ger upphov till.

Det har redan tidigare gjorts ändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra myndigheternas beredskap inför olika säkerhetshot. Exempelvis i gränsbevakningslagstiftningen har det under den föregående valperioden gjorts ändringar som kompletterar Gränsbevakningsväsendets och gräns-

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

bevakningsmännens befogenheter under normala förhållanden och som har bidragit till att förbättra möjligheterna för myndigheterna att bedriva samarbete och vidta åtgärder också vid vissa hybridangrepp (FvUU 16/2018 rd). Den nya underrättelselagstiftningen å sin sida gör det möjligt för myndigheterna att mer övergripande än tidigare förbereda sig på hot mot den nationella säkerheten. Den nya lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen (342/2022) trädde i kraft den 15 juni 2022. Utskottet betonar att myndigheterna måste ha tillräckliga befogenheter för att kunna svara på hybridpåverkan redan under normala förhållanden. Detta förutsätter utöver de ändringar som gjorts tidigare också ny lagstiftning genom vilken man effektivare än för närvarande kan ingripa exempelvis i användningen av migration som ett instrument för statlig hybridpåverkan.

Dessutom understryker utskottet att det inte räcker med enbart bra lagstiftning. Utöver befogenheterna ska myndigheterna ha tillräckliga resurser och andra verksamhetsförutsättningar för att utöva befogenheterna på behörigt sätt. Beredskapen inför sektorsövergripande hybridhot förutsätter en gemensam och delad lägesbild samt en övergripande utveckling av prognostiseringsverksamheten. Hybridoperationer måste kunna upptäckas så tidigt som möjligt för att de ska kunna förhindras effektivt. Detta förutsätter ett nära samarbete mellan myndigheter och andra aktörer och i synnerhet ett smidigt informationsutbyte i rätt tid. Undantagsförhållanden kan inte heller utlysas utan behövlig information.

### *Ny definition av undantagsförhållanden*

Det föreslås i propositionen att definitionerna av undantagsförhållanden i 3 § kompletteras med en ny 6 punkt enligt vilken det som undantagsförhållanden ska betraktas också andra hot, annan verksamhet eller andra händelser mot det allmännas beslutsförmåga, mot samhällets kritiska infrastrukturs funktion, mot gränssäkerheten eller mot den allmänna ordningen och säkerheten, eller de sammantagna konsekvenserna av sådana, som synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar den nationella säkerheten, samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser.

Avsikten har enligt motiveringen varit att göra innehållet i den nya grunden för undantagsförhållanden så exakt som möjligt och att avgränsa den så att den bara gäller situationer som den nuvarande definitionen av undantagsförhållanden inte entydigt omfattar men som bedöms kunna leda till att den nationella säkerheten, samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser väsentligt äventyras och kräva att befogenheter enligt beredskapslagen omedelbart tas i bruk. Definitionen skulle omfatta i synnerhet de allvarligaste formerna av hybridhot.

Hybridpåverkan har med fog lyfts fram i alla säkerhetsredogörelser under innevarande valperiod. Utifrån dem kan det konstateras att hybridpåverkan mot Finland har ökat och blivit mångsidigare. Samtidigt har den blivit ett allt större säkerhetshot. Det är inte längre något nytt fenomen. Hybridhoten har behandlats ingående bland annat i förvaltningsutskottets betänkanden om redogörelserna för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd, FvUB 19/2021 rd). Utskottet har behandlat hybridhot senast bland annat i sitt utlåtande om redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (FvUU 14/2022 rd).

Inom hybridpåverkan strävar en stat eller någon annan extern aktör efter att simultant eller konsekutivt, systematiskt och med olika metoder påverka objektets sårbarheter för att uppnå sina

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

egna mål. Det är fråga om på förhand planerade åtgärder som syftar till att försämra målstatens funktionsförmåga. Hybridpåverkan syftar till att utnyttja olika förändringar i omvärlden med hjälp av ett brett urval metoder och att söka sådana möjligheter att störa och påverka som ännu inte nödvändigtvis har beaktats i all myndighetsverksamhet eller lagstiftning. Därför bör man i lagstiftningen redan på förhand förbereda sig på mycket olika typer av hybridpåverkan.

Förvaltningsutskottet välkomnar den nya definitionen av undantagsförhållanden. Utskottet anser att den föreslagna definitionen motsvarar de behov som också framförts i Säkerhetskommitténs utredning i samband med reformen av beredskapslagen. I utredningen betonas ett fenomenbaserat grepp som tar fasta på hur allvarliga konsekvenserna av en kris är. Utskottet anser det vara väsentligt att man i den föreslagna definitionen har beaktat den sammanlagda effekten av olika situationer och deras effekter. Såsom det konstateras i propositionsmotiven kan en hybridhotsaktör utveckla ett betydande hot som i sig inte överskrider de sektorspecifika trösklar som anges i den gällande beredskapslagen. Den sammanlagda effekten av olika åtgärder kan dock vara farlig med tanke på allmän ordning och säkerhet, den nationella säkerheten eller landets försvar. Kriterierna för den föreslagna definitionen av undantagsförhållanden kan uppfyllas också i situationer där till exempel en händelse eller ett hot inte kan påvisas ha orsakats av någon viss aktör eller ens handla om fientlig verksamhet. Bland annat skiljer detta den nu föreslagna nya definitionen av undantagsförhållanden från till exempel de undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen och som i alla situationer kräver ett angrepp eller hot om ett angrepp, även om angreppet inte nödvändigtvis behöver vara beväpnat. Vid hybridoperationer är det typiskt att en potentiell angripare inte erkänner att den håller på att utföra ett angrepp. Därför lämpar sig den nu föreslagna definitionen av undantagsförhållanden bland annat också för hybridhot, om bara de förutsättningar som specificeras i definitionen uppfylls.

Även om de begrepp som nämns i bestämmelsen kan betraktas som parallella och eventuellt delvis överlappande, anser förvaltningsutskottet att detta är motiverat för att säkerställa att den nya undantagsgrunden är tillräckligt täckande. Beredskapslagen innehåller redan nu vissa överlappningar. Eftersom hybridhot, deras praktiska uttrycksformer och hur de riktas är svåra att förutse och ständigt föränderliga, bör man sträva efter att föreskriva att grunderna för undantagsförhållanden är så heltäckande som möjligt och i viss mån flexibla. Det får inte inom eller mellan olika grunder för undantagsförhållanden finnas sådana brister eller luckor som hindrar ibruktagandet av beredskapslagen när realiseringen av ett för närvarande okänt allvarligt hot nödvändigtvis skulle kräva det. I anslutning till detta anser utskottet inte heller att det är motiverat med bestämmelser om rekvisit.

Utskottet anser att bestämmelsen balanseras av den tämligen höga tröskeln för undantagsförhållanden. Enligt förslaget ska hybridhot för att grunda undantagsförhållanden allvarligt och väsentligt äventyra den nationella säkerheten, samhällets funktionsförmåga eller befolkningens levnadsmöjligheter. Tröskeln för undantagsförhållanden måste anses motiverad med hänsyn till 23 § i grundlagen. Bedömningen av verkningarna och övriga förutsättningar för definitionen av undantagsförhållanden sker i enlighet med beredskapslagen. Statsrådet konstaterar i samverkan med republikens president att det råder undantagsförhållanden i landet. I sista hand ska situationen bedömas av riksdagen i och med utfärdandet av en ibruktagningsförordning efter det att undantagsförhållanden konstaterats och de anknytande mekanismer som regleras i lag. Därför är beredskapslagen delvis ett stelt redskap till exempel i situationer där migranter instrumentaliserats.

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

Den höga tröskeln för tillämpning framhäver också nödvändigheten av att utveckla lagstiftningen för normala förhållanden.

### *Vissa begrepp som används i definitionen*

Förvaltningsutskottet anser att de säkerhetsbegrepp som används i definitionen är motiverade och preciserar regleringen. Gränssäkerhet samt allmän ordning och säkerhet är etablerade nationella begrepp som ingår i lagstiftningen om operativa myndigheter. Allmän ordning och säkerhet har redan länge varit det viktigaste begreppet i polisens uppgiftsbeskrivning. Enligt 1 kap. 1 § 1 mom. i polislagen (872/2011) är polisens uppgift bland annat att trygga rätts- och samhällsordningen. Enligt 3 § i gränsbevakningslagen (2005/578) är Gränsbevakningsväsendets uppgift att upprätthålla gränssäkerheten. Med upprätthållande av gränssäkerheten avses i gränsbevakningslagen åtgärder som vidtas i hemlandet och utomlands för att förhindra brott mot bestämmelserna om passerande av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och säkerställa säkerheten vid passerande av gränsen (2 § 6 punkten).

Enligt propositionsmotiven har begreppet nationell säkerhet samma betydelse som i definitionen av nationell säkerhet i den regeringsproposition genom vilken 10 § i grundlagen ändrades (RP 198/2017 rd, s. 36) och med begreppet nationell säkerhet avses i sista hand den kollektiva säkerhet som de människor som omfattas av statens jurisdiktion har mot ett omedelbart eller indirekt yttre hot. Enligt propositionen hänför sig betydelseinnehållet i den nationella säkerheten även till statens självbestämmanderätt, och med statens självbestämmanderätt avses statens suveränitet i förhållande till andra stater och rätt att oberoende av andra utöva den högsta makten inom sina gränser.

Förvaltningsutskottet noterar begreppet samhällets kritiska infrastruktur i definitionen. Med samhällets kritiska infrastruktur avses i den föreslagna bestämmelsen ungefär detsamma som i definitionen av väsentlig infrastruktur enligt statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018). Enligt den definitionen avses med den väsentliga infrastrukturen sådana basstrukturer, tjänster och funktioner i anslutning till dem som är nödvändiga för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas. I det föreslagna sammanhanget ska, med anledning av regleringens betydelse, också produktion eller upplagring av farliga ämnen, såsom farliga kemikalier, explosiva varor och strålningsfarliga ämnen, anses höra till den kritiska infrastrukturen. Dessutom ska den kritiska infrastrukturen omfatta tjänster som är nödvändiga med tanke på människors hälsa eller säkerhet. Till den kritiska infrastrukturen hör också informations- och kommunikationstekniska tjänster och informationssystem som är nödvändiga för upprätthållandet av de ovannämnda funktionerna och för tryggheten av kontinuiteten i dem. Den omfattar även de informations- och kommunikationstekniska tjänster och informationssystem som möjliggör de högsta statsorganens arbete och statens ledning samt beslutsförmågan och funktionsförmågan hos de myndigheter som svarar för människors hälsa och säkerhet.

Eftersom lagförslaget eller annan lagstiftning inte innehåller den definition av samhällets kritiska infrastruktur som avses i detta sammanhang, är detta begrepp och i praktiken också grunden för övergång till undantagsförhållanden beroende av det som sägs i motiveringen till bestämmelsen. Detta bör dock framgå av lagen. Utskottet anser att den föreslagna regleringen till denna del bör

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

ses över och preciseras exempelvis med en bestämmelse om vad som i detta sammanhang avses med samhällets kritiska infrastruktur.

### ***Befogenheter enligt den nya grunden för undantagsförhållanden***

Avsikten har enligt motiveringen varit att de befogenheter som kan aktiveras efter att det konstaterats att den föreslagna grunden för undantagsförhållanden föreligger begränsas till de befogenheter enligt II avdelningen i beredskapslagen som med fog kan bedömas vara till nytta för att effektivt avvärja eller hantera de hot som avses i den föreslagna bestämmelsen och i fråga om vilka myndigheternas normala befogenheter är otillräckliga.

Största delen av de befogenheter som kan tas i bruk under undantagsförhållanden enligt den föreslagna 3 § 6 punkten ingår redan i den gällande beredskapslagen. I beredskapslagen föreslås dessutom några nya befogenhetsbestämmelser som uttryckligen hänför sig till den nya grunden för undantagsförhållanden. I beredskapslagen föreslås ett nytt 17 a kap. som innehåller befogenheter att upprätthålla gränssäkerheten samt allmän ordning och säkerhet. Till lagen föreslås en ny 57 a § om tryggnad av befolkningens försörjning under undantagsförhållanden. Det föreslås att vissa befogenheter som gäller offentligtrettsliga och privatrettsliga anställningsförhållanden i 13 kap. utvidgas till att omfatta aktörer som är väsentliga vid hybridhot.

Förvaltningsutskottet anser att det med beaktande av hybridhotens mångfald är motiverat att också tillämpningsområdet för eventuella undantagsbefogenheter är omfattande. Med hjälp av den föreslagna regleringen bör man kunna bemöta mycket olika typer av hot. Av sakkunnigyttrandena framgår att cirka två tredjedelar av de nuvarande befogenheterna enligt beredskapslagen ska kopplas till den nya grunden för undantagsförhållanden. Det bör noteras att befogenheter enligt beredskapslagen enligt dess 6 § 1 mom. bara kan utövas om statsrådet i samverkan med republikens president har konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet. Dessutom ska det genom ibruktagningsförordning av statsrådet föreskrivas till vilka delar undantagsbefogenheterna får utövas. Alla befogenheter aktiveras alltså inte automatiskt.

Väsentligt med tanke på myndighetsverksamheten är också 4 § i beredskapslagen, enligt vilken myndigheterna under undantagsförhållanden kan ges rätt att utöva endast sådana befogenheter som är nödvändiga och står i rätt proportion till det syfte som anges i lagens 1 §. Befogenheterna får utövas endast på ett sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna.

Dessutom får befogenheter enligt beredskapslagen endast utövas om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Utgångspunkten är således att myndigheterna utövar sina normala befogenheter. En ytterligare förutsättning är en konkret bedömning där hybridhotets särdrag och de befogenheter som de förutsätter beaktas.

### ***Beredskapslagens nya 17 a kap.***

Det föreslås att det till beredskapslagen fogas ett nytt 17 a kap., som innehåller befogenheter för upprätthållande av gränssäkerheten samt allmän ordning och säkerhet. Kapitlet innehåller tre nya paragrafer som gäller skyldigheten att tillhandahålla transporttjänster (122 a §), skyldigheten att

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

överlåta andra byggnader och lägenheter än sådana som används för stadigvarande boende (122 b §) samt begränsning i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet (122 c §). Utskottet anser att bestämmelserna är nödvändiga.

I den föreslagna 122 a § föreskrivs det om en skyldighet för leverantörer eller tillhandahållare av transporttjänster att utföra nödvändiga transporter för upprätthållande av gränssäkerheten eller allmän ordning och säkerhet. Kommunikationsministeriet ska bestämma om utförandet av transporten på framställning av polisen, Gränsbevakningsväsendet eller Migrationsverket. Enligt motiveringen till propositionens ekonomiska konsekvenser underlättar de nya befogenhetsförslagen i anslutning till massinvandring ordnandet av transporter och inkvartering. Genom att Migrationsverket, polisen och Gränsbevakningsväsendet ges ytterligare befogenheter kan verksamheten påskyndas och effektiviseras. Som exempel nämns att kostnaderna för mottagandet år 2016, då antalet asylsökande var exceptionellt stort, var cirka 65 euro per dygn och asylsökande. Motsvarande summa var cirka 48 euro 2021. Av motiveringen kan man dra slutsatsen att en situation med exceptionellt omfattande massinvandring, där myndigheten på grund av det stora antalet personer inte kan ordna transport av asylsökande inom ramen för den normala lagstiftningen, kan medföra ett behov att ordna föreslagna transporter. Enligt erhållen utredning kan också polisen och Gränsbevakningsväsendet behöva flytta personal och materiel samt bygga konstruktioner, hinderanordningar och övervakningssystem som stöder upprätthållandet av gränssäkerheten. På motsvarande sätt kan omfattande störningar medföra behov att gripa en kvantitativt stor grupp och att transportera de gripna personerna till förvaringslokalerna. Man bör dock i första hand förbereda sig på ovan beskrivna situationer genom lagstiftning för normala förhållanden samt genom myndigheternas föregripande beredskap.

Hybridhot kan på ett betydande sätt tillfälligt öka myndigheternas transportbehov som myndigheternas egen utrustning inte räcker till eller lämpar sig för. Utskottet betonar dock att tillämpningen av paragrafen alltid är en sista utväg, vilket också nämns i motiveringen. Transporttjänster ska även under undantagsförhållanden i första hand tillhandahållas med myndigheternas egna resurser eller genom att de tjänster som behövs skaffas på marknaden.

Avsikten med den föreslagna 122 b § om skyldigheten att överlåta byggnader och lägenheter är att säkerställa att Migrationsverket har tillgång till tillräcklig inkvarteringskapacitet i situationer med exceptionellt omfattande massinvandring. Skyldigheten gäller inte lokaler som används för stadigvarande boende. Det är endast fråga om tillfällig begränsning av nyttjanderätten och begränsningen är bunden till nödvändigheten. En ytterligare förutsättning är att skyldigheten enligt det föreslagna 3 mom. inte orsakar byggnadens eller lägenhetens ägare eller innehavare oskälig olägenhet. Såväl den som omfattas av denna skyldighet som den som omfattas av den transportskyldighet som avses i 122 a § har rätt att av statens medel få full ersättning för överföringen av nyttjanderätten i enlighet med 128 § i beredskapslagen.

Enligt den föreslagna 122 c § kan under undantagsförhållanden som avses i 3 § 6 punkten rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller ett bestämt område förbjudas eller begränsas tillfälligt, för högst två veckor åt gången, genom förordning av statsrådet, om det är nödvändigt för att avvärja ett hot eller hantera en situation som synnerligen allvarligt och i synnerligen stor omfattning äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten. Enligt motiveringen är syftet med begränsningen att, i de eventuella situationer där den tillämpas, skydda samhällsfreden i det område

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

där den tillämpas samt att förebygga såväl våld och rättskränkningar mot dem som befinner sig i situationen som avsevärd skada på egendom. Syftet är även att förebygga att situationen i sista hand eskalerar till undantagsförhållanden enligt 3 § 1 eller 2 punkten som kan jämföras med ett väpnat angrepp.

Förvaltningsutskottet påpekar att ordalydelsen i 122 c § och specialmotiveringen skiljer sig från varandra. Enligt bestämmelsen kan rätten att vistas eller röra på sig på en bestämd ort eller ett bestämt område förbjudas eller begränsas. Enligt motiveringen gör bestämmelsen det möjligt att förbjuda eller begränsa rätten att vistas eller röra på sig endast på en bestämd ort eller i en del av den och har därmed ett mer begränsat regionalt tillämpningsområde än 118 § i beredskapslagen. Utskottet anser att bestämmelsens regionala dimension bör utvärderas ytterligare och att bestämmelsen vid behov bör ändras eller motiveringen till den ses över. Utskottet noterar också uttrycket ort som används i bestämmelsen. Ordet förekommer i viss mån i lagstiftningen. I vissa sammanhang kan det tolkas som en kommun, men inte nödvändigtvis i alla situationer. När det är fråga om att definiera befogenheternas regionala dimension anser utskottet att bestämmelsen också till denna del bör preciseras eller åtminstone borde man definiera vad som avses med ort i beredskapslagen.

### **Massinvandring**

#### *Utskottets ställningstaganden om instrumentalisering av migration*

Utskottet ser det som viktigt att den nya grunden för undantagsförhållanden bland annat också omfattar hybridpåverkan med hjälp av invandring eller migration. Utskottet har bland annat i samband med den säkerhetspolitiska aktuella redogörelsen konstaterat att risken för massinvandring vid östgränsen har ökat och att myndigheternas beredskap därför måste vara hög (FvUU 14/2022 rd). I situationer med massinvandring är det viktigt att myndigheterna hela tiden har kontroll över läget för att de negativa konsekvenserna för samhället, såsom äventyrande av allmän ordning och säkerhet, ska bli så små som möjligt. Myndigheterna ska kunna reagera på ett ändamålsenligt sätt i varje fall. Lagstiftningen ska förutom metoder för att hantera situationer med massinvandring också ha möjlighet att redan på förhand verka för att en sådan situation inte kan uppstå. Utskottet anser att det är viktigt att identifiera när det är fråga om hybridpåverkan. En utmaning är dock att hybridpåverkan typiskt är sådan att den kan vara svår att identifiera.

Förvaltningsutskottet har också i flera andra utlåtanden behandlat användningen av migration som ett verktyg för statlig hybridpåverkan (t.ex. FvUU 6/2022 rd och FvUU 8/2022 rd). I EU bereder man lagstiftning som syftar till att ge medlemsländerna fler metoder för att hantera situationer där migrationen instrumentaliseras. Vid behandlingen av kommissionens förslag i anslutning till frågan har utskottet betonat att de undantagsbestämmelser som tillämpas i en sådan situation måste ge ett genuint mervärde när det gäller att hantera situationen jämfört med det så kallade normala förfarandet. När det gäller att svara på hybridpåverkan, liksom i andra krissituationer, är det också viktigt att EU och dess medlemsstater förblir enade och är beredda att tillsammans ta i bruk olika metoder för att lösa situationerna. Utskottet anser att hybridpåverkan bör kunna bemötas med ett så brett urval av metoder som möjligt.



## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

Utskottet har dessutom i de ovannämnda utlåtandena betonat att medlemsstaterna ska ha tillgång till tillräckligt strikta metoder för att ingripa i sådan verksamhet för att den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten ska kunna tryggas i alla situationer. Utskottet har ansett det vara viktigt att statens rätt att besluta om säkerheten vid de yttre gränserna och vem som har tillträde till statens territorium beaktas i de åtgärder som hänförs till utnyttjande av migration som instrument. Samtidigt är det skäl att notera att också någon annan än en statlig aktör kan ligga bakom instrumentaliseringen av migrationen.

Det har konstaterats i redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön att bemötandet av hybridpåverkan delvis kräver ett annorlunda förhållningssätt än hanteringen av invandringen. Hybridpåverkan kan enligt redogörelsen 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 enligt redogörelsen 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.

Utskottet har behandlat instrumentaliseringen av massinvandring också i sitt utlåtande om den människorättspolitiska redogörelsen (FvUU 13/2022 rd). Utskottet har konstaterat att Finlands säkerhetspolitiska omgivning mycket snabbt har förändrats så att det finns en allt större risk för individens grundläggande fri- och rättigheter och samhällets allra viktigaste skyddsintressen kan råka i konflikt med varandra. Det kan bli fallet exempelvis om Finland plötsligt utsätts för stor massinvandring, och i synnerhet om massinvandringen har instrumentaliserats av en främmande stat som är fientligt sinnad mot Finland.

Det är möjligt att hybridpåverkan eller omfattande påverkan riktas mot Finland till exempel så att samhällets grundläggande infrastruktur och ekonomiska bärkraft inte längre står emot och den inre säkerheten försvagas avsevärt. I det läget kan Finland förlora förmågan att garantera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för dem som vistas i landet. Finlands primära förpliktelser riktas till dem som hör till Finlands rättskrets och det allmänna är enligt 22 § i grundlagen skyldigt att garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förvaltningsutskottet har ansett att ytterst viktiga kollektiva intressen som hör till finska medborgare och andra som vistas i landet i vissa exceptionella situationer måste väga tyngre än de individuella intressena hos personer som vistas utanför landet (FvUU 13/2022 rd).

Sakkunniga har i samband med behandlingen av den människorättspolitiska redogörelsen påpekat att det i vissa undantagsfall är möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom ramen för villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och under de förutsättningar som anges i människorättskonventionerna. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska alltid vara nödvändiga för att ett godtagbart mål ska nås och förenliga med proportionalitetskravet. Exempelvis möjliggör flera artiklar i Europakonventionen inskränkningar när det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle till exempel för att trygga den nationella och allmänna säkerheten. Förvaltningsutskottet anser det vara

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

viktigt att Finland tolkar sina internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter på samma sätt som andra EU- och EES-länder.

### *Folkrättsliga och EU-rättsliga aspekter*

En stat har på grundval av sin suveränitet rätt att bestämma vem som får resa in på dess territorium. Enligt utredning till utskottet begränsar ingåendet av internationella åtaganden dock den nationella suveräniteten. Finland har överfört behörighet på inresepolitikens område till EU och i och med ratificeringen av Europeiska unionens fördrag godkänt det att EU utfärdar lagstiftning på området. EU-lagstiftningen innehåller ändå bestämmelser som ökar medlemsstaternas handlingsutrymme när det gäller att upprätthålla den inre säkerheten.

EU-rätten är redan på primärrättens nivå starkt kopplad till internationella människorättskonventioner, i synnerhet flyktingkonventionen. Europeiska unionens grundfördrag innehåller till exempel inga självständiga definitioner av asyl och flyktingar, utan hänvisar i fråga om dessa till flyktingkonventionen. Dessutom ger folkrätten skydd också i situationer där en person hotas av påtvingat återvändande till farliga förhållanden (subsidiärt skydd). Till dessa delar ställer också FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976, MP-konventionen), FN:s konvention mot tortyr (FördrS 60/1989) och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, dvs. Europakonventionen, (FördrS 63/1999) samt tolkningspraxis vid de organ som utövar tillsyn över dessa konventioner ramvillkor för både EU-rätten och den nationella rätten. Med tanke på Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis har medlemsstaterna relativt omfattande prövningsrätt när det gäller att definiera allmänt nödläge och därmed undantagsförhållanden. Det gör det möjligt för medlemsstaterna att i viss mån avvika från internationella avtal i syfte att avvärja hybridhot.

Artikel 15 i Europakonventionen gör det möjligt att avvika från konventionsförpliktelserna under ett allmänt nödläge. I Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolen) rättspraxis ges staterna relativt omfattande prövningsrätt när det gäller att definiera allmänt nödläge och därmed undantagsförhållanden (t.ex. A m.fl. mot UK, den 19 februari 2009, punkt 177). Det är upp till varje medlemsstat att besluta när en nations liv hotas av ett allmänt nödläge (Irland mot Storbritannien, den 18 januari 1978, punkt 207). Statens prövning marginal är dock inte obegränsad när det gäller ett allmänt nödläge (Danmark, Norge, Sverige och Nederländerna mot Grekland, rapport av kommissionen för mänskliga rättigheter av den 5 november 1969). En del av Europadomstolens rättspraxis som beskrivs i propositionen är rätt gammal, vilket för sin del återspeglar att den aktuella problematiken kring hybridhot inte egentligen har behandlats där. Det är fråga om en ny situation. Hybridpåverkan är en modern form av fientlig statlig påverkan som delvis kan genomföras med annars lagliga metoder.

Europadomstolen har i sitt senaste avgörande om förbud mot kollektiv utvisning (N.D. och N.T. mot Spanien, 8675/15 och 8697/15, den 13 februari 2020) konstaterat att i fråga om de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdet yttre gräns förutsätter ett effektivt tillgodo-seende av rättigheterna enligt Europakonventionen att staterna möjliggör lagliga invandringskanaler för dem som anlant till statens gräns. Enligt domstolen inbegriper detta en faktisk möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd. Enligt avgörandet hindrar bestämmelserna i Europakonventionen inte en konventionsstat från att vägra inresa också för potentiella asylsökande

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

som utan godtagbart skäl har valt att inte använda sig av tillåtna metoder för att ta sig till landet utan försökt passera gränsen via något annat ställe än ett officiellt gränsövergångsställe genom att utnyttja invandrarnas kollektiva styrka. Detta förutsätter dock att staten erbjuder en verklig och effektiv metod att lagligt ta sig in i området. Om en sådan metod har funnits men den som försöker ta sig till landet inte har använt sig av den, ska det bedömas om den som försöker ta sig till landet har ett sådant vägande skäl att avstå från att använda den lagliga metoden som tillräknas konventionsstaten.

Om en medlemsstat handlar i strid med EU-rätten, har kommissionen möjlighet att inleda ett överträdelseförfarande, men det är EU-domstolen som fattar beslut om överträdelsen och påföljderna för den. Kommissionen har i EU-domstolens tolkningspraxis getts omfattande prövningsrätt i fråga om huruvida och när överträdelseförfarandet ska inledas. Kommissionens ställning vid tillsynen över unionsrätten begränsar sig till de skyldigheter som medlemsstaterna har med stöd av EU-rätten. Tolkningen av EU-rätten hör till EU-domstolens behörighet. Internationell reglering, såsom flyktingkonventionen, tolkas av konventionernas egna tolkningsinstanser.

Förvaltningsutskottet har informerats om statsrådets diskussioner med kommissionen om beredskapslagens innehåll. Sådana tolkningar som framförts i informella diskussioner med kommissionen har inte tillmätts någon bindande betydelse i EU-rätten. Kommissionens tidigare tolkningar är inte heller bindande för dess möjligheter att inleda eller inte inleda ett överträdelseförfarande. Med tanke på EU-rätten är grunden för och syftet med diskussionerna mellan statsrådet och kommissionen således tämligen oklara.

Med tanke på den inre säkerheten är artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) relevant. Enligt artikeln ska bestämmelserna i avdelning V i FEUF om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inte påverka medlemsstaternas skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. EU-domstolens stora avdelning har tagit ställning till detta t.ex. i sin dom i mål C-808/18 (kommissionen mot Ungern). EU-domstolen ansåg att artikel 72 inte kan tolkas så att den ger medlemsstaterna befogenhet att avvika från unionsrättens föreskrifter och bestämmelser endast genom att hänvisa till medlemsstaternas skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Medlemsstaterna kan således inte var och en för sig fastställa omfattningen av de krav som hänför sig till upprätthållandet av lag och ordning eller nationell säkerhet utan kontroll från unionsinstitutionernas sida. En medlemsstat som åberopar artikel 72 i FEUF ska således visa att det är nödvändigt att åberopa det undantag som föreskrivs i artikeln för att fullgöra sina skyldigheter när det gäller att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (punkterna 215—216 i domen). Enligt utredning till förvaltningsutskottet är det så att om det handlar om rysk hybridpåverkan i den bemärkelse som beskrivs i den nya undantagsgrunden enligt propositionen hör frågan till kärnan i Finlands suveränitet och till försvaret, dvs. inte till EU:s och kommissionens behörighet. Det väsentliga är att visa att det handlar om instrumentaliserad invandring.

### *Sammanfattning*

Den säkerhetspolitiska miljön i Europa har förändrats i grunden och Finland måste förbereda sig på att bli föremål för exceptionella, omfattande och komplexa metoder för hybridpåverkan. I dagens konflikter utnyttjas i större utsträckning än tidigare avsiktligt den oklara situationen mellan

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

militära och icke-militära åtgärder. Man kan också anta att många även i fortsättningen kommer att försöka ta sig till Europa och att migrationen kommer att utnyttjas som ett medel för politisk påtryckning och krigföring. För sådan hybridpåverkan som bygger på instrumentalisering av migration bör det finnas beredskap i form av tydlig lagstiftning och tillräckliga lagfästa befogenheter för myndigheterna. I synnerhet i exceptionella situationer förutsätts det att myndigheterna snabbt fattar beslut och vidtar åtgärder för att ta kontroll över situationen, men myndigheterna måste ha tillräckliga befogenheter och resurser redan under normala förhållanden för att kunna verka förebyggande och svara på störningssituationer innan de eskalerar.

Utskottet noterar att propositionen inte innehåller några bestämmelser om begränsning av möjligheten att ansöka om internationellt skydd ens i allvarliga situationer med statlig hybridpåverkan. Utskottet har redan i samband med den säkerhetspolitiska aktuella redogörelsen (FvUU 14/2022 rd) ansett det nödvändigt att möjligheten att ansöka om internationellt skydd kan begränsas när en annan stat genom att instrumentalisera migranter utövar påtryckning och hotar den nationella säkerheten, allvarligt hotar den allmänna ordningen och säkerheten eller den territoriella integriteten i Finland. Utskottet anser att vår lagstiftning måste kompletteras med en bestämmelse om att ansökan om internationellt skydd temporärt och i exceptionellt extrema situationer koncentreras till något annat ställe än gränsövergångsstället mot en främmande stat, om den främmande staten använder inresa vid vår riksgrens som ett sätt att utöva påtryckning på Finland. Gränsövergångsställen är gränsövergångsställen vid landgränsen, särskilt angivna flygplatser, hamnar och sjöbevakningsstationer.

Utskottet påpekar att instrumentaliserad invandring i stället för lagliga gränsövergångsställen kan rikta sig mot terränggränsen, som det enligt finsk lag är förbjudet att korsa. Med tanke på Finlands förmåga att bemöta instrumentaliserad invandring är således myndigheternas befogenheter att använda maktmedel för att förhindra olagliga gränspassager av betydelse. Enligt 35 § i gränsbevakningslagen ska maktmedlen vara behövliga och försvarliga. Vid bedömningen av om en gränsbevakningsmans maktmedel är försvarliga ska hänsyn tas till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, hur farligt motståndet är, vilka resurser som står till förfogande samt andra omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Enligt utredning till utskottet kan Gränsbevakningsväsendet använda maktmedel i situationer där ett stort antal tredjelandsmedborgare på en gång med våld försöker ta sig över riksgränsen. Däremot uppfylls enligt utredning till utskottet i regel inte kraven på nödvändighet och försvarbarhet i situationer där tredjelandsmedborgare fredligt försöker ta sig över terränggränsen. Vid utskottsutfrågningen har det således framkommit att myndigheternas befogenheter att använda maktmedel inte är tillräckliga i en situation där en främmande stat använder inresa som påtryckningsmedel. Till denna del återkommer förvaltningsutskottet till eventuella behov av ändringar i lagstiftningen i samband med behandlingen av gränsbevakningslagen.

Utöver propositionen med förslag till beredskapslag har regeringen nyligen lämnat riksdagen en proposition med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd). Det bereds också en ändring av utlänningslagen (301/2004) som hänför sig till införandet av det så kallade gränsförfarande som EU-lagstiftningen möjliggör. Utskottet anser att de nämnda lagförslagen bildar en helhet som bör stärka gränssäkerheten och Gränsbevakningsväsendets förmåga att reagera på hybridpåverkan som bygger på instrumentalisering av migration under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden.

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

### *Cybersäkerhet*

Finlands offentliga förvaltning är till många delar beroende av datasystem och datanät. Under de senaste tjugo åren har informationssystemtjänsterna centraliserats till gemensamma tjänster för myndigheterna. Centralisering kan i sig utgöra betydande risker för myndigheternas verksamhet särskilt i situationer med cyberhot, eftersom en cyberattack som riktas mot ett enskilt system kan ha mycket omfattande och förlamande konsekvenser för myndigheternas verksamhet inom den offentliga förvaltningen. Å andra sidan syftar centraliseringen till att förbättra möjligheterna att förbereda sig för olika störningssituationer.

Förvaltningsutskottet anser det viktigt att det under undantagsförhållanden enligt 3 § 6 punkten i beredskapslagen också blir möjligt att tillämpa befogenheterna enligt 9 kap. i beredskapslagen, som gäller tryggande av de elektroniska informations- och kommunikationssystemens funktion. Syftet med dessa bestämmelser är att under undantagsförhållanden upprätthålla funktionen hos informations- och kommunikationssystem som är livsviktiga för samhällets funktion.

Bestämmelserna om undantagsförhållanden är avsedda för ytterst exceptionella, tidsmässigt långvariga och allvarliga krissituationer som äventyrar samhällets funktion. Cyberhot eller cyberattacker som riktas mot informationssystem eller datanät är dock verksamhet som stör och skadar sådan myndighetsverksamhet som hör till normala förhållanden och som måste kunna avvärjas med sådana befogenheter och förfaranden som är avsedda för normala förhållanden. Bestämmelser om detta ingår både i den allmänna lagstiftningen (t.ex. lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster 1226/2013, lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster 571/2016 och lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät 10/201 och i sektorspecifika speciallagar (t.ex. lagen om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården 784/2021). Till exempel i de ovannämnda författningarna finns också grundläggande bestämmelser om beredskap för undantagsförhållanden. Utskottet betonar att förhållandet mellan regleringen för normala förhållanden och bestämmelserna i beredskapslagen bör vara klart. Dessutom betonar utskottet att myndigheternas beredskap också för allvarliga störningar i informationssystemen under normala förhållanden bör ha bra resurstilldelning och att myndigheterna bör ha tillräckliga, exakta och effektiva befogenheter för att klara av störningar under normala förhållanden, men också för att följa cyberomgivningen och för att upptäcka hot (se även FvUU 7/2018 rd). Utskottet anser att det är nödvändigt att se över om lagstiftningen om cybersäkerhet är tillräcklig och vid behov bereda förslag till komplettering av lagstiftningen för normala förhållanden.

I takt med att digitaliseringen i samhället ökar är det nödvändigt att de åtgärder som hanteringen av plötsliga och snabba cyberstörningar förutsätter kan inledas snabbt. Cyberstörningar kännetecknas av att de har många slags verkningar, och därför är det nödvändigt att den behöriga myndigheten vid behov får ett så omfattande förvaltningsövergripande stöd som möjligt. Samtidigt måste man kunna säkerställa att samhället fungerar på en ändamålsenlig nivå trots störningssituationer. Utskottet har i sitt utlåtande om den aktuella redogörelsen om förändringen i den säkerhetspolitiska miljön (FvUU 14/2022 rd) påpekat bland annat att verkställandet av cybersäkerheten i Finland är rätt splittrat. Utskottet anser det vara viktigt att ledningsstrukturerna i tillräcklig utsträckning stöder samordningen av beredskapen och lägesuppfattningen. Cybersäkerheten kräver dessutom hög kompetens, och en splittrad förvaltning är en utmaning också med tanke på om

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

det finns tillräckligt med experter överallt. Finland är ett litet land och den offentliga förvaltningen konkurrerar också med den privata sektorn.

### *Andra bestämmelser*

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att man under de undantagsförhållanden som avses i propositionen kan agera effektivare och utnyttja de befintliga resurserna så effektivt som möjligt. Funktionellt sett är det viktigt att polisen, räddningsväsendet, nödcentralverksamheten, Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket i enlighet med vad som föreslås i propositionen kan använda sig av 93 § i beredskapslagen om avvikelse från anställningsvillkoren och 94 § i beredskapslagen om begränsning av uppsägningsrätten under undantagsförhållanden som avses i 3 § 6 punkten.

Utskottet understöder den 57 a § om tryggande av försörjningen i sista hand som föreslås i beredskapslagen. Utskottet anser dock att det i fråga om bestämmelserna i 2 mom. ännu bör säkerställas att behörighetsfördelningen mellan Folkpensionsanstalten och kommunerna/välfärdsområdena är tillräckligt tydlig.

I propositionen ingår också ett förslag till ändring av 79 § i värnpliktslagen (lagförslag 2), enligt vilket reservister kan förordnas till tjänstgöring också under undantagsförhållanden enligt den nya 3 § 6 punkten i beredskapslagen. Enligt 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) kan det bestämmas att värnpliktiga och de som antagits till sådan militärtjänst som avses i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (194/1995) ska utbildas vid Gränsbevakningsväsendet. Vid tjänstgöringen vid Gränsbevakningsväsendet iakttas i tillämpliga delar vad som föreskrivs om tjänstgöringen inom Försvarmakten. Bestämmelsen gäller således också Gränsbevakningsväsendet. För övrigt har utskottet inga invändningar mot propositionen.

### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Förvaltningsutskottet föreslår

*att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

Helsingfors 15.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

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

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd Avvikande mening

### Avvikande mening

#### Motivering

Regeringen föreslår att beredskapslagen och värnpliktslagen ändras. I beredskapslagen föreslås en ny definition av undantagsförhållanden med vilken man förbereder sig för hybridpåverkan och med stöd av vilken flera befogenheter som redan finns i lagen kan tas i bruk. Utöver detta föreslås det att beredskapslagen kompletteras med nya befogenhetsbestämmelser om upprätthållande av gränssäkerheten samt allmän ordning och säkerhet. Det föreslås dessutom att lagen kompletteras med en ny befogenhetsbestämmelse om tryggnad av befolkningens försörjning under undantagsförhållanden. Syftet med propositionen är att trygga myndigheternas möjligheter att bemöta säkerhetshot på ett effektivt sätt som står i rätt proportion till den situation som råder i samhället. Befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen kan tillämpas endast under de undantagsförhållanden som anges där, om situationen inte kan fås under kontroll på annat sätt.

#### *Förändrad säkerhetspolitisk miljö*

Finlands säkerhetspolitiska miljö har förändrats i grunden efter att den gällande beredskapslagen trädde i kraft. Säkerhetsläget är instabilt och allt svårare att förutse. Rysslands angrepp på Ukraina och Turkiets och Belarus användning av migranter som en del av hybridattacker är bevis på detta. Även risken för hybridoperationer mot Finland har ökat. Ett särskilt stort hot är förutom cyberattacker också användningen av migranter som verktyg för hybridattacker.

Framför allt bör man genom reformen av beredskapslagen bereda sig på en fientlig stats planer på att använda migranter som verktyg för hybridattacker för att rubba samhällsordningen i den stat som är föremål för attacken. Det har skett flera gånger i Europa under de senaste åren. Då har länderna vid Europeiska unionens yttre gränser undantagsvis tvingats stänga sina gränser och tillfälligt avbryta mottagandet av asylansökningar för att försvara sin statliga suveränitet.

Vid en hybridattack som utfördes av Belarus 2021 tillämpade tre EU-medlemsländer en praxis där ansökningar från personer som trängde in eller knuffades över terränggränsen inte i varje enskilt fall togs upp till prövning. På det sätt som framgår av sakkunnigyttrandena skulle en motsvarande situation vid terränggränsen medföra svårigheter för Finland i synnerhet om antalet personer vars ansökningar behandlas och det potentiella antalet som kunde komma skulle vara ännu större.

#### *Behövlig uppdatering av lagstiftningen*

Sannfinländarnas utskottsgrupp understöder propositionens nya definition av undantagstillstånd, vars syfte är att bereda sig på oförutsedda hot av olika slag. Den gällande lagstiftningen svarar inte tillräckligt täckande och effektivt på förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och på de ständigt föränderliga former av hybridhot som den internationella politiska utvecklingen medför. Av den juridiska definitionen av hybridhot som möjliggör undantagsförhållanden kan det därför förutsättas att den kan tillämpas relativt brett och tillräckligt omfattande och flexibelt, vilket på motsvarande sätt återspeglas i formuleringen av definitionen av hybridhot. På grund av 23 § i



## Utlåtande FvUU 19/2022 rd

### Avvikande mening

grundlagen kan situationer som omfattas av beredskapslagens definition av undantagsförhållanden inte tillämpas på olika störningssituationer som riktar sig mot samhällets grundläggande infrastruktur och som kan förutses och som myndigheterna kan reagera på inom ramen för sina befogenheter för normala förhållanden.

I propositionen föreslås en ny befogenhetsparagraf, nämligen 57 a §, som tryggar befolkningens försörjning. Syftet med paragrafen är att säkerställa att medborgarnas kan skaffa nödvändiga nyttigheter vid störningar i betalningsrörelsen. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att den föreslagna paragrafen behövs och understöder en sådan uppdatering av lagstiftningen.

Däremot påpekar sannfinländarnas utskottsgrupp att den föreslagna regleringen vid massinvandring också kunde möjliggöra temporära nedskärningar i de förmåner som avses i 56 § i beredskapslagen och i den sociala trygghet som avses i 57 § i beredskapslagen. Förmåner enligt 56 § i beredskapslagen är bland annat arbetspension och folkpension. Exempelvis barnbidrag, studiepenning och bostadsbidrag är sådana socialbidrag som nämns i 57 § i beredskapslagen. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det är motiverat att beredskapslagen ska innehålla ovannämnda paragrafer till exempel med tanke på ett väpnat angrepp mot landet eller ett cyberattacker som lamslår betalningssystemet, men paragraferna ska inte tillämpas vid massinvandring och till denna del måste propositionen preciseras så att 56 och 57 § inte ska tillämpas vid massinvandring som hotar gränssäkerheten enligt 3 § 6 punkten.

*Paragraferna om gränssäkerheten är bristfälliga*

Lagförslaget tar inte ställning till praxis vid ansökan om asyl i undantagssituationer. Sannfinländarnas utskottsgrupp påminner om att Finlands lagstiftning för närvarande inte under några omständigheter tillåter att mottagandet av asylansökningar avbryts. Det faktum att säkerhetsmyndigheterna saknar befogenheter att vid behov förhindra migranters inresa skapar en betydande nationell sårbarhet i beredskapen inför hybridattacker. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att denna brist borde ha åtgärdats i den föreslagna reformen av beredskapslagen. Den föreslagna reformen är därför fullständigt bristfällig och svarar inte tillräckligt mot de utmaningar som den nuvarande säkerhetspolitiska miljön ställer.

Det kanske viktigaste syftet med revideringen av beredskapslagen är att uppdatera lagstiftningen så att den svarar mot det hot om användning av invandrare som vapen som en fientlig stat kan skapa. För att bemöta detta hot föreslår regeringen att beredskapslagen kompletteras med ett nytt 17 a kap. som gäller upprätthållande av gränssäkerheten samt allmän ordning och säkerhet och som uttryckligen är avsett för massinvandring till Finland. I 122 a § och 122 b § i det ovannämnda kapitlet föreslås att förare som är företagare ska åläggas att utföra transporter till sådana ställen där asylansökningar kan registreras och till flyktförläggningar samt att medborgare ska åläggas att ställa byggnader och fastigheter till Migrationsverkets förfogande. Bestämmelserna i fråga begränsar således finländarnas grundläggande fri- och rättigheter på ett ohållbart sätt i en situation där den primära åtgärden skulle vara att temporärt stänga gränsen och avbryta mottagandet av asylansökningar.

Staten måste kunna garantera gränssäkerheten också under hybridattacker. Enligt propositionsmotiven är syftet med de nya föreslagna befogenheterna i anslutning till massinvandring dock en-

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd Avvikande mening

dast att underlätta transporten och inkvarteringen av invandrare. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att lagstiftningen måste göra det möjligt för myndigheterna att stoppa strömmen av invandrare i stället för att ordna mottagnings- och transporttjänster.

I 17 a kap. föreslås dessutom att 122 c § om begränsningar i medborgarnas rörelsefrihet fogas till beredskapslagen. Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar i likhet med sakkunnigytrandena att de nu föreslagna formuleringarna ger intrycket att det införs begränsningar för finska medborgares vistelse för att de inte ska komma eller råka i kontakt med invandrare. Det är värt att notera att den befintliga 118 § i beredskapslagen gör det möjligt för myndigheterna att införa behövliga begränsningar i rörelsefriheten för att skydda befolkningen. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser därför att den föreslagna bestämmelsen är onödig.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att de bestämmelser som föreslås i 17 a kap. med beaktande av propositionen som helhet är omöjliga att godkänna och att 17 a kap. därför bör strykas ur propositionen. Den nationella säkerheten ska i första hand tryggas genom lagstiftning som tryggar den territoriella integriteten. Detta har också en förebyggande effekt på de statliga aktörernas olika påverkansåtgärder.

Dessutom påminner sannfinländarnas utskottsgrupp om att myndigheternas verksamhet styrs av legalitetsprincipen. Utlänningars inrese rätt eller begränsningar i den kan inte grunda sig på normer på lägre nivå än lag, till exempel förordningar, än mindre på myndighetsanvisningar eller politiska beslut. Enligt 118 § 1 mom. i grundlagen, som handlar om tjänsteansvar, svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagenliga. Därför måste lagstiftningen de facto ge myndigheterna tillräckliga befogenheter att avvärja en fientlig stats hybridattack mot Finland.

### *En suverän stats behörighet*

Hybridpåverkan är en form av modern krigföring och kännetecknas av att den inte identifieras i den gällande lagstiftningen för normala förhållanden och de internationella åtagandena. Av sakkunnigytrandena framgår att den rättsliga bedömningen av lagförslaget måste kopplas till det rådande säkerhetspolitiska läget. Dessa säkerhetspolitiska realiteter motiverar väl varför definitionen av statens suveränitet intar en central roll med tanke på det aktuella lagförslaget. I praktiken har situationer som gäller den nationella säkerheten inte helt lämnats utanför EU-rätten, som ger handlingsutrymme genom att godkänna undantag som, när det är motiverat, gör det möjligt att beakta aspekter som gäller den nationella säkerheten.

Av sakkunnigytrandena framgår att kommissionens befogenheter bör bedömas utifrån enskilda rättsaspekter och att kommissionen inte har behörighet i situationer där migranter på det sätt som beskrivs i propositionen används som verktyg för hybridattacker. Då hör frågan till kärnan i Finlands suveränitet och till försvaret, alltså inte till kommissionens behörighet. Frågan om kommissionens behörighet hänger alltså samman med vilka fakta som granskas. Kommissionen kan således inte förbjuda Finland att stänga sin östgräns helt och hållet om det börjar komma stora mängder migranter över gränsen.

Inte heller ska de tolkningar som kommissionen gjort i informella diskussioner med statsrådet ges någon juridiskt bindande betydelse. Därtill bör det noteras att kommissionens ställning vid tillsy-

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd Avvikande mening

nen över unionsrätten begränsar sig till de skyldigheter som medlemsstaterna har med stöd av EU-rätten. Internationell reglering, såsom flyktingkonventionen, tolkas av konventionernas egna tolkningsinstanser.

Undantagsartiklarna vid tillämpningen av internationella förpliktelser som är bindande för Finland, såsom Europakonventionen och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, behöver rättspraxis som stöd för tillämpningen. Det är värt att notera att Europadomstolens rättspraxis är tämligen gammal och lämpar sig dåligt för den juridiska bedömningen av dagens hybridhot. Det väsentliga är att medlemsstaterna utifrån Europadomstolens rättspraxis har relativt omfattande prövningsrätt när det gäller att definiera allmänt nödläge och därmed undantagsförhållanden. Det gör det möjligt för medlemsstaterna att i viss mån avvika från internationella avtal i syfte att avvärja hybridhot.

Sannfinländarnas utskottsgrupp betonar också att Europadomstolen inte har meddelat fällande domar mot stater vid Europeiska unionens yttre gränser som tillfälligt avbrutit mottagandet av asylansökningar.

Sannfinländarnas utskottsgrupp hänvisar i detta sammanhang till förvaltningsutskottets enhälliga utlåtande FvUU 13/2022 rd där det konstateras följande om den nationella säkerheten:

"Det är möjligt att hybridpåverkan eller omfattande påverkan riktas mot Finland till exempel så att samhällets grundläggande infrastruktur och ekonomiska bärkraft inte längre står emot och den inre säkerheten försvagas avsevärt. I det läget kan Finland förlora förmågan att garantera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för dem som vistas i landet. Finlands primära förpliktelser riktar sig till dem som hör till Finlands rättskrets, och det allmänna är enligt 22 § i grundlagen skyldigt att garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förvaltningsutskottet anser att ytterst viktiga kollektiva intressen som hör till finska medborgare och andra som vistas i landet i vissa exceptionella situationer måste väga tyngre än de individuella intressena hos personer som vistas utanför landet.

Sakkunniga har påpekat att det i vissa undantagsfall är möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom ramen för villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och under de förutsättningar som anges i människorättskonventionerna. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska alltid vara nödvändiga för att ett godtagbart mål ska nås och förenliga med proportionalitetskravet. Exempelvis möjliggör flera artiklar i Europakonventionen inskränkningar när det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle till exempel för att trygga den nationella och allmänna säkerheten. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att Finland tolkar sina internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter på samma sätt som andra EU- och EES-länder."

*Tröskeln för att ta i bruk beredskapslagen är hög*

Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar också att tröskeln för att ta i bruk beredskapslagen är hög. Dessutom föregås införandet av beredskapslagen av ett relativt tungt aktiveringsförfarande och konstaterande av undantagsförhållanden. Därför är det ett dåligt verktyg för att hantera en si-

## Utlåtande FvUU 19/2022 rd Avvikande mening

tuation där migranter instrumentaliseras. Den höga tröskeln för tillämpning framhäver också nödvändigheten av att utveckla lagstiftningen för normala förhållanden.

Med tanke på hybridattacker måste lagstiftningen säkerställa att myndigheterna har tillräckliga och snabba medel för att reagera på externa hot. Exempelvis vid massinvandring är en förutsättning för ibrukttagandet av beredskapslagen enligt sakkunnigytranden att mottagningskapaciteten är överbelastad och att gränsmyndigheterna inte har kontroll över situationen. Finland har beredskap att ta emot tiotusentals människor på kort tid. Därför bör bestämmelser som gör det möjligt att avbryta mottagandet av asylansökningar vid gränsen i första hand finnas i gränsbevakningslagen.

På det sätt som framgår av sakkunnigytranden har lagstiftaren inom ramen för de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna betydande spelrum att bereda sig på hybridhot utan att behöva ty sig till beredskapslagen, som på ovan nämnda grunder inte nödvändigtvis till alla delar är ett naturligt sätt att bereda sig på olika hybridhot. Sannfinländarnas utskottsgrupp betonar att man i första hand bör försöka uppnå de mål som eftersträvas med propositionen och som anses vara synnerligen vägande i samhället genom medel som ingår i lagstiftningen för normala förhållanden. Trots det är det motiverat att uppdatera beredskapslagen. I beredskapslagen föreslås dock inte någon bestämmelse om avbrytande av asylansökan ens för att avvärja hybridhot. Dessutom förpliktar de bestämmelser om gränssäkerhet som föreslås i propositionen närmast att bistå myndigheterna vid ordnandet av mottagningstjänster. Också tillämpningsområdet för den nya definitionen av undantagsförhållanden bör preciseras så att massinvandring inte ska vara en grund för att sänka den sociala tryggheten och de förmåner som nämns i lagen.

*Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att propositionen om en reform av beredskapslagen på det sätt som sägs ovan är misslyckad trots att den också innehåller förslag som kan understödjas. Det finns därför inte förutsättningar för att godkänna lagförslagen utan ändringar. Utskottsgruppen föreslår att beredskapslagen preciseras så att 56 och 57 § inte ska tillämpas vid massinvandring som riktar sig mot gränssäkerheten enligt 3 § 6 punkten. Dessutom bör 17 a kap. strykas ur propositionen och i stället ska det i första hand i gränsbevakningslagen föreskrivas om en möjlighet att avbryta mottagandet av asylansökningar i en situation med massinvandring eller instrumentaliserad invandring. Utskottsgruppen anser dessutom att ändringarna i beredskapslagen och gränsbevakningslagen har ett så väsentligt samband med varandra att de föreslagna lagarna bör antas samtidigt.*

### **Avvikande mening**

Vi föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

**Utlåtande FvUU 19/2022 rd**  
**Avvikande mening**

Helsingfors 15.06.2022

Riikka Purra saf  
Mauri Peltokangas saf  
Mari Rantanen saf