

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i gränsbevakningslagen. Syftet med denna proposition är att stärka gränssäkerheten genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att förbereda sig inför och reagera på störningssituationer under normala förhållanden. Genom de föreslagna ändringarna förbättras också Gränsbevakningsväsendets beredskap inför undantagsförhållanden. Syftet är att göra de ändringar i gränsbevakningslagen som anses vara mest brådskande bl.a. med tanke på beredskapen för hybridpåverkan som utnyttjar migration.

Det föreslås att det till gränsbevakningslagen fogas en uttrycklig bestämmelse om begränsning av gränsövergångstrafiken. Enligt förslaget kan statsrådet därtill besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan.

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

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

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	6
2.1.1 Gränsbevakningsväsendets viktigaste uppgifter och befogenheter.....	6
2.1.2 Begränsning av gränsövergångstrafiken och koncentreringsansökan om internationellt skydd.....	7
2.1.3 Rätt till internationellt skydd.....	8
2.1.4 Uppförande av hinder i gränssonen	8
2.1.5 Skyldighet att överlåta egendom för användning i uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet och att utföra tjänster för Gränsbevakningsväsendet.....	9
3 Målsättning	9
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	10
4.1 De viktigaste förslagen.....	10
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	10
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	10
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	10
4.2.3 Miljökonsekvenser	11
4.2.4 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	11
4.2.5 Konsekvenser för landskapet Åland.....	12
5 Alternativa handlingsvägar	12
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	12
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	13
6 Remissvar	15
7 Specialmotivering.....	19
7.1 Gränsbevakningslag	19
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	32
9 Ikraftträdande.....	32
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	32
LAGFÖRSLAG	37
om ändring av gränsbevakningslagen	37
BILAGA	40
PARALLELLTEXT	40
om ändring av gränsbevakningslagen	40

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering konstateras det att de centrala utmaningarna under regeringsperioden är den förändrade säkerhetssituationen och större mångfalden av hot samt säkerhetsmyndigheternas funktionsförmåga. Regeringen sörjer för att förbättra säkerheten och stärka trygghetskänslan samt för beredskapen inför nya säkerhetshot. Enligt avsnitt 3.3 i regeringsprogrammet, *Den trygga rättsstaten Finland*, fästs med tanke på samhällets övergripande säkerhet särskild vikt vid att förbättra människors säkerhet, bereda sig för nya säkerhetshot och stärka känslan av trygghet. Utöver traditionella militära hot bereder sig Finland på att bemöta mera mångfasetterade hot än tidigare, där militära och icke-militära metoder förenas. Enligt regeringsprogrammet tryggas också Gränsbevakningsväsendets kapacitet i en föränderlig omvärld.

Finlands säkerhetspolitiska omgivning har förändrats snabbt, bl.a. på grund av globala spänningar såsom stormaktsrivalitet och krig samt för att vissa staters inställning till regelbaserad internationell ordning har ändrats. Förutsägbarheten i den säkerhetspolitiska omgivningen har i allmänhet försämrats. Vidare förändrades Finlands säkerhetspolitiska omgivning i grunden och på lång sikt när Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022.

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. Syftet är att skapa press, skada, osäkerhet och instabilitet hos den som är föremål för åtgärderna. Hybridpåverkan kan också vara en del av en militär operation, särskilt i den inledande fasen. Hybridpåverkan kan samtidigt inbegripa t.ex. 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. Hybridpåverkan kan också genomföras med hjälp av migrationsströmmar, flyktingar eller medborgare bosatta i andra länder. Påverkan kan även ske under 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 bl.a. 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.

RP 94/2022 rd

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 för syftet ändamålsenliga helhetsresurser för att avvärja respektive hot en nyckelroll.

Beredskapen inför störningar i samband med invandring har tidigare grundat sig på tanken om att de bakomliggande orsakerna för massinvandring är t.ex. krig, konflikter, pandemier eller plötsliga miljökatastrofer, till följd av vilka ett stort antal människor i behov av skydd försöker komma till Finland på en gång. Händelser under de senaste åren har dock visat att styrning av migration även används som ett sätt att utöva påtryckning mot andra stater.

Enligt redogörelsen måste instrumentalisering av migration som ett medel för hybridpåverkan bemötas med behövliga operativa, rättsliga, diplomatiska och ekonomiska medel. Bemötande av hybridpåverkan kräver delvis ett annorlunda förhållningssätt än hantering av invandring. 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. Enligt internationell rätt har var och en som blivit utsatt för förföljelse rätt att söka asyl, och också i en exceptionell situation ska Finland ordna möjlighet till detta.

Det kan antas att det även i fortsättningen finns många människor som försöker komma till Europa och att migrationen kommer att utnyttjas som ett medel för politisk påtryckning. Flera globala utvecklingstrender och regionala konflikter bidrar till att ytterligare öka befolkningens rörlighet i olika delar av världen. Invandringen till Europa ökar. Befolkningsrörelser kan rikta sig till Finland såväl via de yttre som via de inre gränserna. Okontrollerad invandring är förknippad med risker för den inre säkerheten, vilka måste kunna förebyggas. Viktiga beredskapsmetoder inför hybridpåverkan som bygger på instrumentalisering av migration är tydlig lagstiftning och tillräckliga befogenheter för myndigheterna att agera på ett förebyggande och effektivt sätt i störningssituationer. Massinvandring eller instrumentaliserad invandring kan orsaka störningssituationer under normala förhållanden, om myndigheternas förmåga att sköta uppgifter som hänför sig till hanteringen av migration och massinvandring äventyras.

I statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (Statsrådets publikationer 2021:49) konstateras det att Finlands gränskontroll för närvarande är effektiv och trovärdig. 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 bör 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.

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 (RP 201/2017 rd). Eftersom omvärlden har förändrats avsevärt är det dock motiverat att säkerställa att regleringen är aktuell.

Regeringen har till riksdagen lämnat en regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen (RP 63/2022 rd). I propositionen föreslås det att det i beredskapslagen (1552/2011) tas in nya grunder för undantagsförhållanden vid hybridhot samt därtill hörande tilläggsbefogenheter för myndigheterna. Gränsbevakningsväsendets behov av befogenheter har också beaktats i propositionen. Såsom det konstateras i propositionen minskar översynen av definitionen av undantagsförhållanden i beredskapslagen dock inte behovet av att också fortsätta utveckla lagstiftningen under normala förhållanden med tanke på förändrade säkerhetshot. En huvudregel också i fråga om hybridhot bör vara att reagera på dem främst genom lagstiftning under normala förhållanden.

1.2 Beredning

Den arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatte den 24 november 2021 bedömde preliminärt i sin utredning (Inrikesministeriets publikationer [2022:20](#), på finska, sammandrag på svenska) de juridiska möjligheterna att förbättra metoderna för att reagera på eventuella situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan som riktas mot Finland. Behovet av en utredning kom fram sommaren 2021 i samband med diskussionerna om beredskap till följd av Belarus aktiva påverkansoperation vid gränsen mot Lettland, Litauen och Polen. Arbetsgruppens bedömningar gjordes främst utifrån inrikesförvaltningens lagstiftning. Utredningen gällde utlänningslagen (301/2004), lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) samt gränsbevakningslagen (578/2005). Flera möjligheter att utveckla lagstiftningen om gränssäkerheten identifierades. Dessa kan förbättra möjligheterna att bereda sig inför och reagera på migrationsituationer som utgör hybridpåverkan.

Ovannämnda utvecklingsbehov inom gränssäkerheten ingår också i den mer omfattande bedömningspromemoria om behoven av att ändra gränsbevakningslagstiftningen som beretts vid inrikesministeriet (SM049:00/2019). Bedömningspromemorian var på remiss 9.3–11.4.2022. Bedömningspromemorian och ett sammandrag av utlåtandena finns på inrikesministeriets webbplats under adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med identifieringskod SM049:00/2019.

Inrikesministeriet inledde den 11 april 2022 ett lagberedningsprojekt vars syfte är att se över bestämmelserna om gränssäkerhet utifrån ovannämnda utredning och bedömningspromemoria. I projektet ansågs det nödvändigt att bereda vissa ändringsförslag i lagstiftningen snabbare än andra, varvid beredningen av de lagändringar som ingår i projektet delades upp i två delar. Den första delen utgörs av denna regeringsproposition, som har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Utkastet till regeringsproposition var på remiss 18.5–2.6.2022. Utlåtanden om utkastet begärdes av de ministerier, myndigheter och andra in-

RP 94/2022 rd

tressentgrupper som är centrala med tanke på propositionen. Utlåtanden lämnades av kommunikationsministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, statsrådets kansli, riksdagens biträdande justitieombudsman, Justitiekanslersämbetet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, huvudstaben, diskrimineringsombudsmannen, Amnesty International Finländska sektionen rf, Finlands näringsliv rf, Människorättscentret, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Pakolaisneuvonta ry, Finlands Fastighetsförbund rf och Rederierna i Finland rf. Forststyrelsen, Tulen, Finlands Kommunförbund, Suomen Metsästäjäliitto – Finlands Jägarförbund ry och Företagarna i Finland rf uppgav att de inte har något att yttra sig.

På grund av den brådskande tidtabellen för beredningen hann den svenska versionen av propositionen inte på skriftlig remiss. Därmed var det inte möjligt att i enlighet med 33 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) inhämta Ålands landskapsregerings utlåtande om propositionen. Inrikesministeriet höll ett muntligt diskussionsmöte med Ålands landskapsregering den 3 juni 2022. På mötet presenterades delar av det svenska propositionsutkastet även skriftligt. Landskapets ståndpunkter har beaktats i avsnittet om remissvaren.

Beredningsunderlaget till propositionen finns på inrikesministeriets webbplats under adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med identifieringskod SM012:00/2022.

Tillsammans med utkastet till regeringens proposition sände inrikesministeriet också på remiss ett kompletteringsförslag till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och 79 § i värnpliktslagen (RP 63/2022 rd), som nu behandlas i riksdagen. Utifrån remissvaren konstaterades det att kompletteringsförslaget förutsätter ännu närmare beredning i samarbete med justitieministeriet. Därför har behandlingen av det förslaget separerats från denna regeringsproposition, och de remissvar som gäller förslaget behandlas inte närmare i denna proposition.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1.1 Gränsbevakningsväsendets viktigaste uppgifter och befogenheter

Målet för Gränsbevakningsväsendets verksamhet är att upprätthålla gränssäkerheten. Med upprätthållande av gränssäkerheten avses enligt 2 § 6 punkten 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 garantera säkerheten vid passerande av gränsen. Gränsbevakningsväsendet utför också tillsynsuppgifter som anges särskilt, brottsbekämpning, polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter samt deltar i det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är även ledande sjöräddningsmyndighet. Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets viktigaste uppgifter och befogenheter finns i gränsbevakningslagen, lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet (108/2018) och sjöräddningslagen (1145/2001). Gränsbevakningsväsendet tillhandahåller vid sidan av sina kärnuppgifter sektorsövergripande handräckning till myndigheter i glest befolkade områden inom gränsområdena och vid kusten. Gränsbevakningsväsendet är även territorialövervakningsmyndighet enligt territorialövervakningslagen (755/2000).

Bestämmelser om den territoriella inriktningen av Gränsbevakningsväsendets verksamhet finns i 4 § i gränsbevakningslagen. Enligt den paragrafen verkar Gränsbevakningsväsendet där det är motiverat för upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheten, genomförande av gränskontroll och utförande av sådana uppgifter med anknytning till det militära försvaret som ankommer på Gränsbevakningsväsendet, samt på havsområdet och inom den ekonomiska zon som

avses i lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004). Gränsbevakningsväsendet verkar på andra platser endast om det behövs för att slutföra en lagstadgad uppgift, ge handräckning eller ge assistans till en annan finsk myndighet.

Gränsbevakningsväsendet har med stöd av den gällande lagstiftningen flera befogenheter genom vilka hybridpåverkan kan bemötas. I gränsbevakningslagen föreskrivs det bl.a. om befogenheter i fråga om gränskontroll utan brottsmisstanke (28 §), teknisk övervakning i anslutning till gränskontroll (29 §), stoppande av fordon och reglering av trafiken (38 §), ingripande i obemannade luftfartygs färd (38 a §), temporärt avbrytande och temporär begränsning av sjötrafik (38 b §), rätt att tillfälligt använda fastigheter (39 §), upphörande och återkallande av gränszonstillstånd och skyldighet att göra gränszonsanmälan om vistelse i gränzonen när ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det (54 och 57 §) samt om rätten att utfärda bestämmelser om begränsningar av rätten att vistas i lokaler och områden som är i Gränsbevakningsväsendets besittning. Dessutom innehåller gränsbevakningslagen bestämmelser om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna (15 §) och om tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe (16 §). I enlighet med 34 d–34 f § i gränsbevakningslagen har Gränsbevakningsväsendet även möjligheten att som förstärkning anlita den som fullgör värnplikt eller sådan frivillig militärtjänst som avses i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (285/2022).

Det är dock behövligt att vidareutveckla Gränsbevakningsväsendets befogenheter under normala förhållanden så att Gränsbevakningsväsendet kan bereda sig på att snabbt och effektivt bemöta eventuell hybridpåverkan, såväl självständigt som i samarbete med andra behöriga myndigheter. Med uppdaterade befogenheter tryggas upprätthållandet av gränssäkerheten under normala förhållanden samt stärks beredskapen inför undantagsförhållanden.

2.1.2 Begränsning av gränsövergångstrafiken och koncentrerad ansökan om internationellt skydd

Enligt 16 § 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 innan frågan avgörs av statsrådet. Enligt paragrafen får stängningen av ett gränsövergångsställe 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.

Paragrafen innehåller inte bestämmelser om annan begränsning av gränsövergångstrafiken. Enligt artikel 6.2 i överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering om övergångsställen vid riksgränsen mellan Finland och Ryssland (FördrS 66/1994, nedan *överenskommelsen om gränsövergångsställen*) kan emellertid trafiken över internationella gränsövergångsställen också begränsas av allvarliga hälsoskäl, av orsaker som har samband med den allmänna säkerheten eller till följd av naturkatastrofer. Under 2020–2022 har statsrådet på grund av covid-19-pandemin och med stöd av 16 § i gränsbevakningslagen begränsat gränsövergångstrafiken vid de yttre gränserna också utan att gränsövergångsställena stängts helt. Till följd av massinvandring eller sådan invandring som orsakas av en annan stats påverkan kan det även vara behövligt att koncentrera ansökan om internationellt skydd till ett eller flera gränsövergångsställen, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av invandring. Det är ändamålsenligt att till denna del precisera bestämmelserna.

2.1.3 Rätt till internationellt skydd

Staten har rätt att besluta om utlänningars inresa och vistelse i landet samt om avlägsnande av utlänningar ur landet. Denna rätt begränsas av statens skyldighet att säkerställa att principen om förbud mot utvisning iakttas så att rätten till skydd tillgodoses för den som utsatts för förföljelse. De rättsakter som gäller Europeiska unionens gemensamma asylsystem fastställer hur denna skyldighet ska fullgöras i medlemsstaterna. Dessa rättsakter är således bindande för Finland som medlemsstat i Europeiska unionen.

Finland har en skyldighet att övervaka unionens yttre gräns. Övervakningen måste genomföras så att den respekterar internationella förpliktelser och EU-lagstiftning och inte kränker rättigheterna för flyktingar och personer som söker internationellt skydd, i synnerhet när det gäller förbudet mot utvisning. De viktigaste internationella överenskommelserna om internationellt skydd är FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968, nedan *Genèvekonventionen om flyktingar*), som kompletterats med 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning, och konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, dvs. europeiska människorättskonventionen (FördrS 18 och 19/1990, senare gjorda ändringar inbegripna, nedan *Europakonventionen*). Samtliga medlemsstater i Europeiska unionen är parter i dessa konventioner. I asylfrågor kan det därutöver vara aktuellt att tillämpa konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989) och internationella konventionen om medborgarligen och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976) samt även andra centrala konventioner om mänskliga rättigheter från Europarådet eller FN.

I sitt avgörande gällande förbud mot kollektiv utvisning (*N.D. och N.T. mot Spanien*, 8675/15 och 8697/15, 13.2.2020) konstaterade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att det effektiva tillgodoseendet av rättigheterna enligt Europakonventionen förutsätter att de konventionsstater vars gräns också utgör Schengenområdets yttre gräns möjliggör lagliga vägar in i landet för dem som anlänt till statens gräns. Enligt domstolen ska dessa lagliga vägar inbegripa en faktisk möjlighet att ansöka om internationellt skydd.

Vad som ovan beskrivs innebär i praktiken att Finland inte under några omständigheter kan vägra att ta emot asylansökningar utan att det strider mot grundlagen, mot EU-rättsakter som är bindande för Finland och mot det förbud mot utvisning som ingår i internationella förpliktelser. Lagstiftning och domstolspraxis som hänför sig till internationellt skydd behandlas närmare i inrikesministeriets utredning om beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan (Inrikesministeriets publikationer [2022:20](#)).

2.1.4 Uppförande av hinder i gränssonen

Bestämmelser om gränsson finns i 7 kap. i gränsbevakningslagen. Enligt lagens 49 § kan en gränsson inrättas vid den yttre gränsen, om det är nödvändigt för övervakningen av gränsordningen och upprätthållandet av gränssäkerheten. En gränsson får inte inrättas vid den inre gränsen.

Enligt 50 § i gränsbevakningslagen är markägare eller innehavare av markområden skyldiga att på gränssonen tillåta att stängsel uppförs på statens bekostnad invid kanten av den rågata vid Finlands gräns som fastställts genom internationella avtal som är bindande för Finland (*gränsstängsel*). Lagen innehåller inga andra bestämmelser om uppförande av andra hinder.

Det är behövligt att komplettera bestämmelserna så att det är möjligt att uppföra hinder också någon annanstans än invid kanten av en rågata, om det är nödvändigt med tanke på upprätthållandet av gränssäkerheten. För skador och olägenheter som orsakas av en sådan åtgärd föreslås det att ersättning betalas till ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområdet. Genom att uppföra hinder kan man bättre bereda sig för olika hot som äventyrar gränssäkerheten. Detta kan också innebära hot som hänför sig till okontrollerad massinvandring, särskilt när det är fråga om situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan. I en situation med massinvandring kan hinder användas för att styra ankomsten till landet på ett kontrollerat sätt samt för att säkerställa att myndigheternas personalresurser räcker till för att sköta uppgifterna och personalen placeras ändamålsenligt. Hindren kan vara permanenta eller tillfälliga.

Också bestämmelserna om gränssonens stråk bör preciseras i fråga om uppförande av hinder. Den gällande lagstiftningen möjliggör i regel att stråk för terrängfordon anläggs utan markägarens tillstånd. I lagen nämns inte sådant schaktningsbyggnadsarbete som anläggande av stråk förutsätter, trots att stråk som anläggs för användning av terrängfordon kan kräva rätt omfattande schaktningsbyggnadsarbeten. Uppförande och underhåll av hinder samt patrullering med fordon kan också förutsätta att träd och annan växtlighet avlägsnas och att vägar som är bredare än stråket anläggs. Det finns även skäl att se över bestämmelserna om gränssonstillstånd, så att man kan säkerställa att byggnader, stängsel eller andra konstruktioner som försvårar underhåll eller övervakning av hindren inte uppförs i närheten av hindren.

2.1.5 Skyldighet att överlåta egendom för användning i uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet och att utföra tjänster för Gränsbevakningsväsendet

Med undantag av 11 § i sjöräddningslagen innehåller lagstiftningen om Gränsbevakningsväsendet inte bestämmelser om skyldigheten att överlåta egendom för användning i uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet. Enligt 9 kap. 3 § i polislagen (872/2011) är var och en skyldig att på befallning av en polisman som hör till befälet bistå polisen i vissa situationer. Enligt paragrafen ska privatpersoner och privata sammanslutningar på befallning av en polisman som hör till befälet i skäligen utsträckning och mot full ersättning ställa livsmedel, telekommunikationsmedel, transportmedel, arbetsredskap samt andra behövliga apparater och ämnen till polisens förfogande. En motsvarande bestämmelse som gäller räddningsväsendet finns i 36 § i räddningslagen (379/2011).

I syfte att trygga Gränsbevakningsväsendets verksamhet under exceptionella omständigheter är det behövligt att också till gränsbevakningslagen foga bestämmelser om skyldighet att mot full ersättning tillfälligt överlåta egendom till Gränsbevakningsväsendet eller att mot ersättning enligt gängse pris tillfälligt utföra tjänster för Gränsbevakningsväsendet, om det är nödvändigt för utförandet av ett brådskande enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet och situationen inte annars kan hanteras.

3 Målsättning

Syftet med denna proposition är att stärka gränssäkerheten genom att förbättra Gränsbevakningsväsendets möjligheter att förbereda sig inför och reagera på störningssituationer under normala förhållanden. Genom de föreslagna ändringarna förbättras också Gränsbevakningsväsendets beredskap inför undantagsförhållanden. Syftet är att göra de ändringar i gränsbevakningslagen som anses vara mest brådskande bl.a. med tanke på beredskapen för hybridpåverkan som utnyttjar migration. Den föreslagna regleringen bidrar till att förebygga uppkomsten av en sådan situation.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att det till gränsbevakningslagen fogas en uttrycklig bestämmelse om begränsning av gränsövergångstrafiken. Enligt förslaget kan statsrådet därtill besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Till gränsbevakningslagen fogas också kompletterande bestämmelser om uppförande av hinder i gränzonen samt en ny bestämmelse om skyldighet att mot full ersättning tillfälligt överlåta till Gränsbevakningsväsendet sådan egendom som är nödvändig för brådskande enskilda uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet samt att tillfälligt utföra nödvändiga tjänster för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Smidigheten i gränsövergångstrafiken har central betydelse för Finlands ekonomi och välfärd. Begränsning av gränsövergångstrafiken kan beroende på begränsningens omfattning och inriktning ha betydande ekonomiska konsekvenser för näringsverksamheten, t.ex. inom transportbranschen, resebranschen och andra närliggande branscher. Begränsningar i gränsövergångstrafiken kan också mer generellt påverka utländska turisternas efterfrågan på resor till Finland, även om efterfrågan i allmänhet också påverkas av orsakerna bakom begränsningarna, såsom en allvarlig epidemi av en smittsam sjukdom. Turismens betydelse framhävs regionalt. År 2019, dvs. före covid-19-pandemin, översteg turismens andel av bruttonationalprodukten genomsnittet för hela landet (2,7 %) på Åland (20 %), i Lappland (7,5 %), i Kajanaland (4,2 %), i Södra Savolax (3,9 %), i Södra Karelen (3,4 %) och i Nyland (3,1 %). Minskningen av den ekonomiska verksamheten och förändringarna i den återspeglas också som en minskning av statens och kommunernas skatteinkomster, och därigenom påverkar de balansen i statsbudgeten. De ekonomiska konsekvenserna av begränsning av gränsövergångstrafiken bedöms närmare i varje situation där statsrådet med stöd av gränsbevakningslagen fattar beslut om begränsning av gränsövergångstrafiken.

Uppförande av permanenta hinder i gränzonen förutsätter tilläggsfinansiering, om vilken det beslutas separat i samband med behandlingen av planen för de offentliga finanserna och budgeterna. Kostnaden för ett eventuellt stängsel beror på hur det uppförs och hur långt det är. Enligt föreslagna 50 och 50 a § i gränsbevakningslagen ska ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområdena betalas ersättning för uppförande av hinder enligt gängse pris. Dessa kostnader kan bedömas närmare först i samband med planeringen av eventuella hinder.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Syftet med de föreslagna ändringarna i gränsbevakningslagen om att begränsa gränsövergångstrafiken, koncentrera ansökan om internationellt skydd, uppföra hinder samt införa skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster är att för sin del säkerställa att myndigheternas resurser är tillräckliga i exceptionella situationer. Med hjälp av den föreslagna regleringen är det bl.a. möjligt att rikta Gränsbevakningsväsendets resurser till uppgifter och områden som är ändamålsenliga för situationen i fråga.

De föreslagna bestämmelserna om begränsning av gränsövergångstrafiken och koncentreringsansökan om internationellt skydd har inte direkta konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Däremot ska de nya bestämmelserna om uppförande av hinder beaktas när eventuella hinder planeras. Bestämmelserna om skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster förutsätter i sin tur interna anvisningar om ändamålsenligt förfarande inom Gränsbevakningsväsendet.

4.2.3 Miljökonsekvenser

Det föreslås att det till gränsbevakningslagen fogas kompletterande bestämmelser som möjliggör uppförandet av permanenta och tillfälliga hinder i gränzonen. I samband med planeringen av eventuella hinder ska också hinderkonstruktionernas miljökonsekvenser bedömas och miljöexperter höras till behövliga delar. Hindren bör i regel planeras så att deras skadliga inverkan på miljön är så liten som möjligt. Vid bedömningen kan man dock beakta att syftet med uppförandet av hinder är att stärka gränssäkerheten, vilket hänför sig till skyddet av den nationella säkerheten samt övervakningen och tryggandet av Finlands territoriella integritet. Vid behov ska det göras en bedömning av miljökonsekvenserna i enlighet med lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017). I gränzonen finns också naturskyddsområden i fråga om vilka bestämmelserna i naturvårdslagen (1096/1996) ska beaktas. I naturskyddsområden är verksamhet som förändrar naturen i regel förbjuden. Enligt 14 § i naturvårdslagen är det dock, när situationen kräver det, tillåtet att i områdena vidta nödvändiga åtgärder vid bl.a. gränsövervakning.

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

Syftet med att koncentrera ansökan om internationellt skydd till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland är att styra migranter så att de ansöker om internationellt skydd vid ett sådant ställe där det med tanke på myndigheternas resurser är mest ändamålsenligt. I synnerhet när det gäller massinvandring eller situationer där en annan stat utnyttjar migration som ett verktyg för hybridpåverkan kan det finnas behov av att koncentrera ansökan till ett ställe där myndigheterna har tillräckliga resurser för att behandla ansökningarna på behörigt sätt. Den föreslagna regleringen hindrar emellertid inte någon från att ansöka om internationellt skydd i Finland. Rätten att söka asyl hänger starkt samman med principen om förbud mot utvisning, som behandlas närmare i avsnitt 2.1.3 och i avsnittet om lagstiftningsordning.

I situationer där migration utnyttjas som ett verktyg är asylsökande i allmänhet offer och i sårbar ställning. Inom hybridpåverkan används dock också människogrupper som inte är i behov av internationellt skydd, såsom extremistiska grupper och organiserade kriminella sammanslutningar. I sådana fall kan mänskliga rättigheter som tillhör alla utnyttjas för fel syften. Det är förbjudet att missbruka rättigheterna. Syftet med artikel 17 i Europakonventionen är att förhindra grupper och individer från att använda konventionen för att berättiga till någon form av verksamhet eller handling som syftar till att utplåna de fri- och rättigheter som angetts i konventionen. Europeiska människorättsdomstolen har betonat att förbudet mot missbruk av rättigheterna kan bli tillämpligt endast i mycket exceptionella fall (*Paksas mot Litauen*, 34932/04, 6.1.2011).

Begränsningar i gränsövergångstrafiken har beroende på syftet med dem och deras omfattning varierande konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. När begränsningar övervägs ska man beakta bl.a. jämlikheten som tryggas i 6 § i grundlagen, rätten till liv enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 §, den näringsfrihet och rätt till arbete som tryggas i 18 § samt det allmänna skyldigheten enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens

hälsa. Begränsningarna hänför sig på allmän nivå till 22 § i grundlagen, enligt vilken det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I samband med ett beslut i ärendet av statsrådet eller i brådska fall av inrikesministeriet ska begränsningarnas konsekvenser och proportionalitet bedömas i förhållande till de intressen som begränsningarna är avsedda att skydda. Enligt de föreslagna bestämmelserna måste begränsningarna vara nödvändiga för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan.

Uppförandet av hinder i gränzonen har konsekvenser särskilt för egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen, men det kan också medföra konsekvenser för näringsfriheten och rätten till arbete (18 §) samt för samernas rättigheter (17 § 3 mom.). Konsekvenserna ska bedömas närmare i samband med den praktiska planeringen. Hindren ska medföra så lite olägenhet som möjligt med tanke på tillgodoseendet av ovanstående rättigheter. I detta avseende ska även förhandlingsplikten enligt 9 § i sametingslagen (974/1995) beaktas när det gäller vittsyftande och viktiga åtgärder. Vid bedömningen ska de vägande samhälleliga intressen som ligger bakom regleringen dock beaktas. I den praktiska verksamheten ska man dessutom se till att ägare eller innehavare av mark- och vattenområden behandlas på ett jämlikt sätt enligt 6 § i grundlagen.

Förslagets konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har bedömts närmare i avsnittet om lagstiftningsordning.

4.2.5 Konsekvenser för landskapet Åland

Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland regleras i självstyrelselagen, gränsbevakningslagen (578/2005), sjöräddningslagen (1145/2011) samt i republikens presidents förordning om Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (309/2017). Till Gränsbevakningsväsendet hör på Åland gränsövervakningsuppgifter och sjöräddningsuppdrag samt, vid sidan av Tullen, landskapets tulluppgifter. Dessutom utför Gränsbevakningsväsendet handräckningsuppdrag på begäran av Ålands polis.

Med stöd av 27 § 34 punkten i självstyrelselagen hör gränsbevakningen och övrig reglering som gäller Gränsbevakningsväsendet till rikets behörighet. De förslag i denna proposition som gäller begränsning av gränsövergångstrafiken samt skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster ska således tillämpas också i landskapet Åland. Innan ett statsrådsbeslut om begränsning av gränsövergångstrafiken fattas ska Ålands landskapsregerings utlåtande i saken i enlighet med 33 § i självstyrelselagen inhämtas till den del som begränsningarna har särskild betydelse för landskapet. Det finns ingen gränzson i landskapet Åland, varvid propositionens förslag om uppförande av hinder i praktiken inte blir tillämpliga i landskapet.

Enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen hör utlänningslagstiftning till rikets behörighet, varvid de föreslagna bestämmelserna om koncentreringsavtal om internationellt skydd blir tillämpliga också i landskapet Åland.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Propositionen grundar sig på det i inrikesministeriets utredning 2022:20 konstaterade behovet att utveckla gränsbevakningslagstiftningen för att bemöta situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan samt på den mer detaljerade förstudien om ändringsbehoven i gränsbevakningslagstiftningen (SM049:00/2019) som utarbetades vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Under beredningen av propositionen har det bedömts vilka av de

ändringsbehov som konstaterats i ovannämnda utredningar är ändamålsenliga att genomföra skyndsamt på grund av den snabba förändringen i den säkerhetspolitiska omgivningen. Vid bedömningen har man beaktat de föreslagna ändringarnas genomslag i förhållande till den gällande lagstiftningen samt den tid som finns till förfogande för beredningen av propositionen. Särskild vikt har lagts vid de förslag som gäller beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan och bemötande av sådana situationer.

En del av de ändringsbehov som konstaterats i utredningarna förutsätter mer grundlig och omfattande beredning, och därmed har det inte ansetts möjligt att inkludera dem i denna proposition. Det bedömdes att sådana ändringsbehov finns bl.a. i fråga om bestämmelserna om teknisk övervakning, om nya bestämmelser om radioteknisk övervakning, om bestämmelserna om stödjande av civila och militära underrättelsemyndigheter, om stärkandet av invandrares närvaroskyldighet i samband med utredningen av förutsättningarna för inresa och om genomsökning av utrustning i samband med behandlingen av asylansökningar. Inrikesministeriet fortsätter bedöma de identifierade utvecklingsbehoven i lagstiftningen och bereder andra behövliga ändringsförslag i ett senare skede.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Begränsning av ansökan om internationellt skydd

Som en del av inrikesministeriets utredning om beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan (Inrikesministeriets publikationer 2022:20, på finska, sammandrag på svenska) utreddes också praxis i andra EU-länder. Man valde att jämföra de medlemsstater vars landsgräns även utgör EU:s yttre gräns. I jämförelsen inkluderades också de nordiska jämförelseländerna Sverige, Danmark och Norge samt Österrike, som geografiskt befinner sig vid den s.k. Balkanrutten. Därutöver togs Nederländerna och Tyskland med i jämförelsen. Information samlades in genom att skicka en enkät via Finlands beskickningsnät till 17 stater. Enkäten besvarades av 15 stater (Bulgarien, Danmark, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge, Polen, Slovakien, Spanien, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike).

Syftet med enkäten var i synnerhet att utreda hurdana lagstiftningslösningar andra stater eventuellt redan har godkänt för att stärka beredskapen inför situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan, särskilt i fråga om mottagande av asylansökningar. Samtidigt frågades det om det är fråga om lagstiftning under normala förhållanden eller undantagsförhållanden. Man försökte klarlägga hurdant beslutsförfarande som använts för att ta undantagslagstiftning i bruk. Svaren var inte så jämförbara att en verklig jämförelse skulle ha varit möjlig. Följande slutsatser kan dock dras utifrån svaren.

Den nationella lagstiftningen i de stater som svarade på enkäten nämner inte uttryckligen hybridpåverkan. Ingen av staterna sade sig ha antagit eller berett särskild lagstiftning eller särskilda ändringar i lagstiftningen uttryckligen i syfte att bereda sig för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan. I ingen av staterna som svarade på enkäten möjliggör lagstiftningen att asylansökningar inte alls tas emot eller att antalet asylansökningar som tas emot begränsas. Regionala begränsningar i lämnandet av asylansökan kan göras. Några stater meddelade att de underlättat de processuella kraven i samband med massinvandring. En del av staterna har krislagstiftning som möjliggör vissa undantag och genom vilken man med vissa metoder kan bemöta massinvandring och hantera invandringen.

I inrikesministeriets utredning beskrivs ländernas svar närmare.

Efter att denna utredning gjordes har det till Estlands parlament överlämnats ett lagförslag, enligt vilket gränsbevakningsmyndigheten på grund av ett nödläge orsakat av massinvandring kan sända en utlänning som olagligen tagit sig över riksgränsen tillbaka till dennes utflyttningsstat utan ett särskilt förvaltningsbeslut. Utlänningen kan enligt lagförslaget bestrida återsändandet, men detta hindrar emellertid inte att återsändandet verkställs. Utlänningens inresa kan dock godkännas av humanitära skäl. Enligt förslaget kan gränsbevakningsmyndigheten på grund av ett nödläge orsakat av massinvandring vägra att ta emot en ansökan om internationellt skydd annanstans än vid ett ställe som i lag anvisats för detta ändamål.

Uppförande av hinder i närheten av gränsen

Enligt den lag som gäller **Estlands** riksgräns (*Riigipiiri seadus*) har polisen i syfte att genomföra gränskontrollen rätt att placera ut skyltar, vägvisare, märken och hinder för att underlätta gränskontroll, in- och utresekontroll och upprätthållande av gränssäkerheten samt för att begränsa och styra trafiken. Sådana kan placeras på ett gränsövergångsställes område och i gränsens omedelbara närhet samt på vägar och stigar som leder till gränsen eller till stranden vid ett vattenområde som överskrider gränsen. Polisen ska koordinera utplaceringen av anordningarna med de behöriga myndigheterna, kommunerna och markägarna. Det är också möjligt att övervaka gränsen med tekniska hjälpmedel.

I Estland pågår ett projekt som syftar till att stärka gränsbevakningen genom uppförandet av övervaknings- och hinderanordningar på områden med större risk för otillåtna passeringar av gränsen. Avsikten är att uppföra gränsstängsel på sammanlagt ca 338 kilometer vid gränsen mot Ryssland. I närheten av gränsen ska det därutöver anläggas bl.a. vägar och broar för patrullfordon samt gångbroar och vägtrummor. Estlands lagstiftning möjliggör tvångsinlösnings av markområden, men i praktiken har de markområden som behövs för uppförandet av hinder köpts av staten.

I **Lettland** innehåller lagen om anläggande av infrastruktur vid den yttre gränsen (*Ārējās sauszemes robežas infrastruktūras izbūves likums*) bestämmelser om uppförande av permanenta hinder. Arbetet med uppförandet inbegriper ett brett spektrum av olika saker och åtgärder, såsom avlägsnande av växtlighet och bearbetning av terrängen. Gränsbevakningsmyndigheten bestämmer var anläggningsarbetena görs, medan den lettiska statens säkerhetsmyndighet har en central roll i samordningen av arbetena. Lagen ger staten servitutsrätt till privatägd mark i den mån det är nödvändigt för utförandet av arbetena. Därför kan arbetena inledas genast oberoende av eventuella tvister i frågan. Markägare och innehavare av egendom ersätts för skador som orsakas av uppförandet av hinder. Enligt lag ansvarar det statsägda företaget Valsts Nekustamie Ipasumi för anläggandet av sådan infrastruktur som krävs för gränskontrollen. Offentligt upphandlingsförfarande tillämpas inte på anskaffning av något arbete som behövs för dessa anläggningsarbeten. Enligt uppgifter från Lettland är avsikten att i syfte att förbättra gränskontrollen inrätta en 173 kilometer lång gränsszon vid gränsen mellan Lettland och Belarus. Gränsszonen ska omfatta ett ca 130 kilometer långt permanent stängsel.

I **Litauen** antogs i augusti 2021 en lag om uppförande av hinder vid gränsen mellan Litauen och Belarus (nr XIV-513), och ett därtill hörande regeringsbeslut godkändes (nr 680). Därutöver har en närmare föreskrift om saken utfärdats (nr 4-314). I regleringen preciseras hurdana hinder det är möjligt att uppföra och var de kan placeras. Enligt lagstiftningen behövs det inte markägarens tillstånd för att uppföra hinder i gränsszonen. Om det är behövligt att hindret uppförs vid gränsszonens utkant eller utanför gränsszonen kan markområdet i fråga tas i statens bruk och markägaren betalas en ersättning för det. Att bestrida ersättningen hindrar inte anläggningsarbetena från att inledas. Enligt uppgifter från Litauen har landet som avsikt att vid gränsen mot

Belarus uppföra ett ca 508 kilometer långt och 3,4 meter högt stålstängsel, med ett 0,6 meter högt taggtrådshinder på stängslet. Videokameror ska också installeras på stängslet.

I **Polen** trädde den 4 november 2021 i kraft en lag som gäller uppförandet av ett permanent gränsstängsel vid gränsen mot Belarus (*Ustawa z dnia o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*). Enligt den lagen är syftet med uppförandet av stängslet att skydda riksgränsen och förhindra olaglig inresa. På stängslet installeras bl.a. elektronisk övervakningsutrustning, men det kan även finnas annan infrastruktur och andra konstruktioner och hinder i anslutning till stängslet. De polska bestämmelserna om offentlig upphandling gäller inte uppförandet av gränsstängslet. Uppförandet kräver inte heller t.ex. bygglov. I lagen nämns dock att skador på miljön ska minimeras i den mån det är möjligt. Lagen ger gränsbevakningsmyndigheten rätt att meddela ett förbud att röra sig nära gränsen. Denna förbudszon får vara högst 200 meter bred. Bestämmelsen gäller inte markägare. Lagen ger staten rätt att i en påskyndad process köpa de markområden som behövs för anläggningsarbetena. I vissa fall kan gränsbevakningsmyndigheten besluta att anläggningsarbetena ska inledas omedelbart. Gränsbevakningsmyndigheten kan också lösa in en del av markområdet, om det inte av ekonomiska skäl är oskäligt med tanke på det markområde som blir kvar. Det är också möjligt att arrendera markområdet. Enligt uppgifter från Polen är avsikten att uppföra ett permanent stängsel längs med närmare hälften av gränsen mellan Polen och Belarus, ca 186 kilometer. Stängslet blir 5–5,5 meter högt. På stängslet installeras rörelsedetektorer och värmekameror.

Norges lag om gränsen (lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen) innehåller inga uttryckliga bestämmelser om uppförande av hinder. Enligt 1 § i den lagen har det offentliga emellertid rätt att för att markera, röja och övervaka gränsen samt för att upprätthålla gränssäkerheten utföra nödvändiga åtgärder på fastigheter utan att det kränker enskildas rättigheter.

6 Remissvar

Remissinstanserna ställde sig i huvudsak positiva till propositionens mål. Det ansågs viktigt att utveckla lagstiftningen så att Gränsbevakningsväsendet får tillräckliga befogenheter för upprätthållande av gränssäkerheten under normala förhållanden samt för beredskap inför undantagsförhållanden. Befogenheterna bör vara sådana att Gränsbevakningsväsendet effektivt kan bemöta hot som uppstår i den säkerhetspolitiska omgivningen, särskilt situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan. Justitiekanslern konstaterade att de föreslagna lagändringarna är av betydelse för flera grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. I propositionen har de viktigaste rättsliga frågorna om förhållandet till grundlagen, de internationella människorättskonventionerna och EU-rätten identifierats. Saken är också principiellt betydelsefull.

Begränsning av gränsövergångstrafiken

Riksdagens biträdande justitieombudsman ansåg att ändringsförslaget är motiverat med tanke på att den gällande regleringen lämnar rum för tolkning. Justitieministeriet fann att begränsning av gränsövergångstrafiken sannolikt kan ha mer långtgående konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna än stängning av enskilda gränsövergångsställen. Kommunikationsministeriet konstaterade att förslaget inbegriper bedömning av gränsövergångsställenas trafikförbindelser samt gränsövergångsställenas lämplighet för syftet med regleringen. Finlands näringsliv betonade att Finland och arbetsplatserna i Finland i allt högre grad är beroende av tillgången på utländsk arbetskraft. Det är väsentligt även för logistiken och turismen att gränsövergångsställena fungerar smidigt. Det är viktigt att så tydligt och i

så god tid som möjligt informera om begränsningar i gränsövergångstrafiken. Motiveringen till propositionen har kompletterats utifrån utlåtandena.

Ur social- och hälsovårdsministeriets perspektiv är det viktigt att trygga social- och hälsovårdssystemets verksamhet och förhindra överbelastning av tjänsterna och avsiktlig överbelastning med osakliga grunder. Ministeriet konstaterade att vid sidan av smittsamma sjukdomar kan också en plötslig ökning av användningen av social- och hälsovårdstjänster t.ex. till följd av hybridpåverkan åtminstone indirekt anses utgöra ett allvarligt hot mot folkhälsan. Motiveringen kompletterades till denna del. Ministeriet föreslog också att det bedöms huruvida hot mot befolkningens välfärd eller funktionsförmåga bör nämnas i paragrafen, vid sidan av avvärjande av hot mot folkhälsan. Det ansågs inte ändamålsenligt att i detta avseende ändra bestämmelserna, eftersom folkhälsoskålet grundar sig på kodexen om Schengengränserna och överenskommelsen om gränsövergångsställen.

Ålands landskapsregering ansåg att innan ett beslut om begränsning av gränsövergångstrafiken fattas ska utlåtande i enlighet med 33 § i självstyrelselagen inhämtas av landskapet.

Koncentrering av ansökan om internationellt skydd

Justitieministeriet anser det i sig vara allmänt viktigt att staten kan bereda sig för situationer orsakade av instrumentaliserad invandring. Enligt ministeriets syn framgick det på behörigt sätt av propositionsutkastet en allmän utgångspunkt där internationell rätt och EU-rätten medför en klar skyldighet för medlemsstaterna att behandla en ansökan om internationellt skydd. Även Människorättscentret fann denna utgångspunkt i utkastet positiv. Enligt justitieministeriet är utgångspunkten för bedömningen vilka åtgärder som är tillräckliga för att en person ska kunna anses ha en faktisk möjlighet att lämna in en ansökan. Också justitiekanslern, riksdagens biträdande justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, Människorättscentret och Amnesty Internationals finländska sektion betonade den faktiska möjligheten att ansöka om internationellt skydd.

Amnesty och Pakolaisneuvonta ry motsatte sig förslaget i dess föreslagna form. De ansåg att de föreslagna ändringarna försvagar rätten att söka asyl och samtidigt utsätter flyktingar för kränkningar av förbudet mot tillbakasändning och förbudet mot kollektiv utvisning. En eventuell situation med hybridpåverkan varken minskar eller undanröjer betydelsen av Finlands människorättsförpliktelser.

Enligt justitieministeriet, riksdagens biträdande justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, Människorättscentret och Amnesty bör det finnas ett tillräckligt antal gränsövergångsställen för att personer ska ha en faktisk möjlighet att ansöka om internationellt skydd. Det krävs betydligt starkare motiveringar för att koncentrera ansökningarna till endast ett gränsövergångsställe. Det är inte uteslutet att ett sådant arrangemang kan bryta mot rätten att söka asyl och särskilt förbudet mot tillbakasändning, vilka hör till både nationell och internationell rätt, om det anses att de sökande inte på ett genuint och effektivt sätt kan söka internationellt skydd. Utöver antalet gränsövergångsställen har även ställets läge betydelse. Motiveringen till propositionen har kompletterats utifrån utlåtandena. Det ansågs dock ändamålsenligt att i bestämmelsen bevara möjligheten att koncentrera ansökan om internationellt skydd till endast ett gränsövergångsställe. Bedömningen av vilka åtgärder som är nödvändiga i vilken situation ska göras från fall till fall i samband med beredningen av statsrådets beslut. Även justitiekanslern ansåg att möjligheterna att passera gränsen bör bedömas som en helhet och att säkerställandet av att rättigheterna faktiskt tillgodoses faller på helhetsbedömningen från fall till fall i samband med statsrådets beslut.

Justitiekanslern, diskrimineringsombudsmannen, Amnesty och Människorättscentret uppmärksammade också att det allvarliga hot som utgör grunden för beslutet om koncentrerings inte har definierats närmare i den bestämmelsen, till skillnad från bestämmelsen om stängning av gränsovergångsställen eller begränsning av gränsovergångstrafiken. Bestämmelsen preciserades till denna del.

Riksdagens biträdande justitieombudsman, justitiekanslern, Människorättscentret och Amnesty fäste särskild vikt vid utsatta personers ställning. Enligt justitiekanslern och Amnesty förblev det i utkastet också oklart hur myndigheten ska förhålla sig till sådana anmälningar om ansökan om internationellt skydd som gjorts i gränsområdet, om ansökningarna har koncentrerats till ett annat gränsovergångsställe. Även Människorättscentret ansåg att motiveringen i fråga om detta skulle kunna förtydligas ytterligare. Justitiekanslern och Amnesty ansåg att koncentrerings av ansökan om internationellt skydd inte har motiverats tillräckligt i utkastet när det gäller situationer med massinvandring som inte utgör hybridpåverkan. Motiveringen preciserades till dessa delar.

Justitieministeriet ansåg att det inte har framförts tillräckliga motiveringar för att inrikesministeriet i brådskande fall ska fatta beslut i ärendet. I den fortsatta beredningen ströks detta förslag ur bestämmelsen. På justitieministeriets förslag fogas också till bestämmelsen en skyldighet för inrikesministeriet att i tillräcklig utsträckning informera om statsrådsbeslut i ärendet.

Migrationsverket och Polisstyrelsen understödde de föreslagna ändringarna om begränsning av gränsovergångstrafiken och koncentrerings av ansökan om internationellt skydd. I synnerhet när det gäller massinvandring eller situationer där en annan stat utnyttjar migration som ett verktyg för hybridpåverkan är det motiverat att koncentrera ansökan till ett ställe där myndigheterna har tillräckliga resurser för att behandla ansökningarna på behörigt sätt. Enligt polisstyrelsen förbättrar koncentrerings av ansökan om internationellt skydd förutsättningarna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med tanke på polisens övervakning av utlänningar och brottsbekämpningen är det viktigt att beakta att även sådana människogrupper som inte är i behov av internationellt skydd utnyttjas inom verksamhet som instrumentaliserar invandring.

Byggande av hinder i gränsszonen

Riksdagens biträdande justitieombudsman ansåg att uppförandet av hinder på ett ändamålsenligt ställe i gränsszonen i stället för invid kanten av gränsoppningen kan orsaka betydande olägenhet för markägaren. Justitieministeriet ansåg att det i motiveringen ännu bör tas upp huruvida och till vilka delar ägarens rätt att bestämma över användningen av sin egendom förhindras. Motiveringen till propositionen har preciserats till denna del.

Justitieministeriet fäste uppmärksamhet vid definitionen av hemfridsskyddade områden och till denna del fäste Fastighetsförbundet uppmärksamhet vid särdragen hos fastighetsägande i sammanslutningar. Motiveringen preciserades till dessa delar. Justitieministeriet och riksdagens biträdande justitieombudsman betonade också samernas rättigheter. Till paragrafen om hinder fogades en bestämmelse om detta.

Miljöministeriet konstaterade att det i propositionen kan finnas behov av att beakta naturvårdslagens bestämmelser i fråga om naturskyddsområden. Motiveringen till propositionen kompletterades till denna del.

Amnesty ansåg att hinder de facto inte får utgöra hinder för att söka asyl. Flera remissinstanser fäste också uppmärksamhet vid ersättningsfrågor och möjligheten att söka ändring. Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att det med tanke på tillgodoseendet av rättssäkerheten i

viss mån förblir oklart i propositionsutkastet om det finns möjlighet att söka ändring i beslut som gäller uppförande av hinder eller åtgärder i anknytning till det samt i fråga om beslut om ersättningar. Till propositionen fogades bestämmelser om ändringsökande och motiveringen till propositionen preciserades. När det gäller ersättningar har det inte ansetts vara ändamålsenligt att avvika från den gällande lagens bestämmelser om ersättning enligt gängse pris, eftersom de föreslagna bestämmelserna avviker från bestämmelserna om expropriation av egendom.

På basis av utlåtandena gjordes också vissa ändringar av teknisk natur i paragrafförslagen.

Skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster

Justitieministeriet fäste uppmärksamhet vid att den föreslagna nya bestämmelsen omfattar sådan reglering som i typiska fall har ingått i beredskapslagen. Den föreslagna paragrafens materiella tillämpningsområde är också mycket omfattande.

Riksdagens biträdande justitieombudsman påpekade att den föreslagna bestämmelsen nämner ett enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet utan att närmare definiera uppdraget, vilket i viss mån kan vara problematiskt i synnerhet om åtgärden till och med kan riktas mot en lokal som används för stadigvarande boende. Även justitieministeriet och Fastighetsförbundet fäste uppmärksamhet vid den föreslagna skyldigheten att överlåta byggnader. Regleringen preciserades genom att ta in ett omnämnande av brådskande uppdrag. Dessutom ströks rätten att använda byggnader i den föreslagna bestämmelsen.

Biträdande justitieombudsmannen fäste också uppmärksamhet vid att det i propositionsutkastet inte hade motiverats varför befogenheterna föreslås uttryckligen för en gränsbevakningsman med minst löjtnants grad. Beslutsnivån höjdes från en gränsbevakningsman med löjtnants grad till en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad, vilket i praktiken motsvarar en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet på allmän ledarnivå.

Finansministeriet fäste uppmärksamhet vid att den föreslagna bestämmelsen inte begränsar vilka aktörer som kan beordras. Regleringen ska inte gälla den offentliga förvaltningens verksamhet. Även försvarsministeriet och huvudstaben påpekade att det inte tillräckligt tydligt framgår av den föreslagna bestämmelsen och motiveringen till den om överlåtelseskyldigheten som nämns i den också gäller andra myndigheter som är verksamma inom samma verksamhetsområde. Bestämmelsen preciserades så att den endast gäller privatpersoner, enskilda näringsidkare och privata sammanslutningar. Även motiveringarna preciserades.

Kommunikationsministeriet ansåg att det inte klart framgår av den föreslagna bestämmelsen i vilka situationer eller för vilka uppgifter den kan användas och hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken. Dessutom är det nödvändigt att förtydliga bestämmelsens förhållande till den föreslagna 122 a § i beredskapslagen som gäller transporttjänster. Fastighetsförbundet och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf ansåg att det i de föreslagna bestämmelserna förblir oklart hur länge skyldigheten att överlåta egendom och utföra tjänster varar. Flera remissinstanser fäste uppmärksamhet vid möjligheten att söka ändring och grunderna för bestämmande av ersättningar. I utlåtandena framfördes synpunkter också på överlåtelse av fastigheter, som den föreslagna regleringen inte berör.

Utifrån utlåtandena preciserades den föreslagna bestämmelsen också så att det tydligt framgår att skyldigheten att överlåta egendom och utföra tjänster är temporär och kortvarig. Sättet att föreskriva om ersättningar ansågs fortfarande motiverat, men motiveringen preciserades till denna del. I fråga om rätten att söka ändring ansågs allmänna bestämmelser vara tillräckliga, men även till denna del kompletterades motiveringen. Utifrån utlåtandena gjordes också flera

preciseringar i motiveringen i fråga om syftet med den föreslagna regleringen och regleringens förhållande till annan gällande lagstiftning eller lagstiftning som bereds.

Ålands landskapsregering ansåg att den föreslagna regleringen inte kan träda i kraft på Åland med stöd av 28 § i självstyrelselagen, eftersom ett sådant förslag förutsätter lagtingets bifall. Vid den fortsatta beredningen ansågs det vidare att det inte är fråga om en sådan begränsning av rätten att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet som avses i den nämnda bestämmelsen, eftersom regleringen inte innebär att äganderätten överförs. Den föreslagna regleringen hör således till rikets lagstiftningsbehörighet som en fråga som gäller Gränsbevakningsväsendet (27 § 34 punkten i självstyrelselagen).

Övriga synpunkter

Remissinstanserna framförde också vissa andra anmärkningar och ändringsförslag av teknisk natur, vilka i mån av möjlighet har beaktats vid den slutliga bearbetningen av propositionen.

7 Specialmotivering

7.1 Gränsbevakningslag

16 §. *Tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe, begränsning av gränsövergångstrafiken och koncentrerings av ansökan om internationellt skydd* I den gällande paragrafen föreskrivs om tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe om stängningen är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Med gränsövergångsställe avses enligt artikel 2.8 i kodexen om Schengengränserna (Europa-parlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer) ett övergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passage av de yttre gränserna. Med yttre gränser avses gränser mellan Finland och en stat som inte hör till EU- eller Schengenområdet. Enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna får de yttre gränserna passeras endast vid gränsövergångsställen under fastställda öppethållandetider. Detta innebär med andra ord att det är förbjudet att passera den yttre gränsen någon annanstans.

Närmare bestämmelser om gränsövergångsställen finns i statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem (901/2006). Gränsövergångsställen är gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Ryssland samt flygplatser, hamnar och sjöbevakningsstationer som anges i förordningen. För gränskontrollerna vid ett gränsövergångsställe svarar Gränsbevakningsväsendet, polisen eller Tullen på det sätt som anges i förordningen. Med stöd av gällande paragraf kan ett eller flera av de ovannämnda gränsövergångsställena stängas.

Paragrafen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om annan begränsning av gränsövergångstrafiken. Enligt artikel 3 i överenskommelsen mellan Finland och Ryssland om gränsövergångsställen ska stängande av fungerande internationella gränsövergångsställen, stopp eller begränsning av trafiken genom dem ske på grundval av avtal mellan parterna, antingen genom notväxling eller i annan form som de har kommit överens om. De handlingar som gäller ett sådant avtal utgör komplement till överenskommelsen. Enligt artikel 6.2 i överenskommelsen om gränsövergångsställen kan trafiken över internationella gränsövergångsställen stoppas eller begränsas av allvarliga hälsoskäl, av orsaker som har samband med den allmänna säkerheten eller till följd av naturkatastrofer. En part som avser att stoppa eller begränsa trafiken är skyldig att underrätta den andra parten om detta på diplomatisk väg minst fem dygn på förhand. Enligt

artikel 6.3 ska i brådskande fall en underrättelse inges senast 24 timmar före det planerade avbrottet i trafiken. Det handlar om en ensidig åtgärd som avviker från förfarandet och kompletteringen av avtalet enligt artikel 3.

Under covid-19-pandemin konstaterades ett nödvändigt behov av att begränsa gränsövergångstrafiken för att avvärja ett hot mot folkhälsan även utan att gränsövergångsstället stängs helt och hållet. Med stöd av paragrafen har statsrådet under åren 2020–2022 fattat flera beslut genom vilka gränsövergångstrafiken har begränsats på basis av gränsövergångssyftet och av andra orsaker. Därtill har man genom beslut reglerat öppethållningstiderna för gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Ryssland. De högsta laglighetsövervakarna har i sina avgöranden med anledning av klagomål över statsrådets beslut (OKV/61/10/2020 och EOAK/3257/2020) konstaterat att statsrådets beslut har varit lagenliga, men att bestämmelserna i paragrafen är snäva och delvis lämnar rum för tolkning i förhållande till kodexen om Schengengränserna och den övriga unionsrätten.

På grund av ovannämnda föreslås att det till 1 mom. fogas en uttrycklig bestämmelse också om begränsning av gränsövergångstrafiken, om det är nödvändigt i situationer som avses i paragrafen, dvs. för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Med allvarligt hot mot den allmänna ordningen avses t.ex. en situation där invandring orsakar en betydande ökning av brottsligheten, den organiserade brottsligheten eller extremiströrelsers verksamhet, vilket kan synas i samhället t.ex. i form av ökade våldshandlingar eller grova brott, terroristattacker eller därmed jämförbara gärningar eller olika typer av upplopp som baserar sig på spänningar mellan olika befolkningsgrupper eller på spänningar mellan en viss befolkningsgrupp och myndigheter. Också omfattande människohandel med anknytning till invandring kan utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. Dessa situationer kan utgöra ett hot också mot den nationella säkerheten. Med allvarligt hot mot folkhälsan avses både enskilda allvarliga fall av en smittsam sjukdom och pandemier såsom covid-19-epidemin som kan utgöra ett allvarligt hot mot folkhälsan. Ett allvarligt hot mot folkhälsan kan orsakas också av andra gränsöverskridande hot mot hälsan än smittsamma sjukdomar. Också en plötslig ökning av användningen av social- och hälsovårdstjänster t.ex. till följd av hybridpåverkan kan åtminstone indirekt anses utgöra ett allvarligt hot mot folkhälsan. Stängning av gränsövergångsställen eller begränsning av gränsövergångstrafiken på de grunder som avses i paragrafen förutsätter ingen konkret farlig situation som redan har inträffat, utan åtgärder kan vidtas också med framförhållning om det är nödvändigt för att avvärja de hot som nämns i paragrafen.

Begränsningen av gränsövergångstrafiken kan gälla endast ett eller några gränsövergångsställen eller vara en allmän begränsning som gäller all trafik vid de yttre gränserna. Begränsning av gränsövergångstrafiken kan innebära t.ex. begränsningar av det slag som ställdes under covid-19-pandemin. Till innehållet kan begränsningarna gälla tillåtna inresegrunder, gränsövergångsställenas öppettider eller ytterligare krav på inresande utöver de inresevillkor som föreskrivs någon annanstans. En begränsning av gränsövergångstrafiken kan ha betydande konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till denna del bör man i samband med statsrådets beslut bedöma begränsningarnas konsekvenser och proportionalitet i förhållande till de intressen som begränsningarna är avsedda att skydda. Enligt den föreslagna paragrafen måste begränsningarna vara nödvändiga för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Med tanke på det praktiska genomförandet av begränsningarna bör man också bedöma hur trafikförbindelserna vid gränsövergångsställena lämpar sig för en eventuell ökning av trafikvolymen i vissa områden. Dessutom ska alla som berörs av begränsningarna i tillräcklig utsträckning informeras om begränsningarna.

RP 94/2022 rd

Bestämmelser om villkoren för utlänningars inresa finns i artikel 6 i kodexen om Schengen-gränserna och i 11, 155, 155 a, 156, 156 a och 157 § i utlänningslagen (301/2004). Bestämmelser om gränsövergångsställets öppettider finns i 3 § i statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem i enlighet med bemyndigandet att utfärda förordning i 12 § i gränsbevakningslagen. Enligt paragrafen är gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Ryssland alltid öppna, om inte annat följer av trafiksäkerhetsarrangemang eller om inte annat har avtalats med Ryssland. Regleringen baserar sig på överenskommelsen om gränsövergångsställen. I fråga om öppettiderna för de flygplatser och hamnar som är gränsövergångsställen avtalar gränskontrollmyndigheten och innehavaren av flygplatsen eller hamnen. Beslut på statsrådsnivå om ett gränsövergångsställets öppettider hänförs sig således i praktiken till situationer där Finland ensidigt behöver begränsa öppettiderna för gränsövergångsställen vid landgränsen mellan Finland och Ryssland.

Till 1 mom. fogas enligt förslaget ett villkor enligt vilket gränsövergångsställen inte får stängas och gränsövergångstrafiken inte får begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses i momentet. I momentet föreslås också en språklig precisering.

Till paragrafen fogas enligt förslaget ett nytt 2 mom. där det föreskrivs om koncentreringsansökan om internationellt skydd till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland. Statsrådet kan besluta om koncentreringsansökan, om detta är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Det är inte möjligt att entydigt definiera massinvandring t.ex. på basis av antalet inresande. Bestämmelsen kan tillämpas om det är fråga om ett exceptionellt stort antal inresande under en kort tid som utgör ett hot mot de intressen som avses i bestämmelsen. Massinvandring kan exempelvis leda till att kapaciteten i mottagningssystemet överskrids eller till att polisens eller Gränsbevakningsväsendets brådskande uppgifter inte sköts eller till att skötseln av uppgifterna fördröjs för mycket på grund av att resurserna förbrukas för att hantera invandringen, vilket i sin tur kan utgöra ett allvarligt hot mot upprätthållandet av den allmänna ordningen. Massinvandring kan utgöra ett hot mot folkhälsan exempelvis när en allvarlig smittsam sjukdom sprids bland de inresande.

Händelserna under de senaste åren har visat för Europeiska unionens medlemsstater att en del av gränsgrannländerna har infört styrning av migrationsströmmar i sitt urval av metoder, om de av en eller annan anledning vill utöva påtryckningar mot unionen eller dess enskilda medlemsländer. En sådan situation som avses i det föreslagna 2 mom. kunde uppstå också när en annan stats aktiva åtgärder syftar till att orsaka instabilitet i Finland eller belastning för myndigheterna genom att utnyttja invandring, dvs. en situation där en annan stat som en politisk påtryckningsmetod aktivt styr personer som söker internationellt skydd till Finland. Enligt bestämmelsen behöver inresa som sker till följd av en främmande stats påverkan dock inte vara omfattande för att statsrådet ska kunna fatta beslut om att koncentrera ansökan om internationellt skydd. Det väsentliga är en bedömning av att en koncentreringsansökan är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som orsakas av inresa till följd av en främmande stats påverkan. I en sådan situation är avsikten med beslutet att försöka avbryta den främmande statens påverkansåtgärder redan i inledningskedet och förhindra att konsekvenserna av instrumentaliseringen av migranter sprids så att de uppfyller beredskapslagens definition av undantagsförhållanden och förutsätter att tilläggsbefogenheter enligt beredskapslagen tas i bruk.

Statsrådet kan besluta om koncentreringsansökan som ett separat ärende eller i samband med beslut om stängning av ett gränsövergångsställe eller annan begränsning av gränsövergångstrafiken enligt 1 mom. Den föreslagna regleringen i 2 mom. kan tillämpas också vid de inre gränserna när

gränskontroll tillfälligt har återinförts vid dem i enlighet med kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengengränserna och 15 § i gränsbevakningslagen. Enligt förslaget får ansökan om internationellt skydd inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses i momentet. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om beslut om koncentrerat av ansökan om internationellt skydd, så att informationen i tillräcklig utsträckning når de personer som behöver internationellt skydd.

Koncentrerat av ansökan om internationellt skydd påverkar inte bestämmelserna om till vilka myndigheter ansökan om internationellt skydd kan lämnas in någon annanstans än vid riksgränsen i Finland i 95 § i utlänningslagen (301/2004). Enligt paragrafen kan ansökan lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten också så snart som möjligt efter ankomsten till landet.

Det föreslås att paragrafens gällande 2 mom. ska bli nytt 3 mom. utan ändringar i innehållet. Enligt momentet 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. Enligt motiveringen till den ursprungliga bestämmelsen (RP 6/2005) ska man vid beslut om stängning av ett gränsövergångsställe beakta Finlands medborgares grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. medborgarnas rätt att resa in i landet, rättigheter för personer som omfattas av gemenskapslagstiftningen gällande fri rörlighet samt rätten att få internationellt skydd. Enligt den etablerade tolkningen har detta ansetts innebära att bestämmelsen inte ska tolkas separat för varje gränsövergångsställe, utan med beaktande av möjligheterna till gränsövergång som helhet. Även justitiekanslern hänvisar till en motsvarande tolkning i det ovannämnda avgörandet. Detta innebär bl.a. att det när gränsövergångsställen stängs, gränsövergångstrafiken begränsas eller ansökan om internationellt skydd koncentreras måste säkerställas att det finns en faktisk möjlighet för att de rättigheter som nämns i momentet i praktiken kan tillgodoses.

Bedömningen ska göras från fall till fall i respektive situation. Vid bedömningen ska man beakta exempelvis det geografiska läget för det eller de gränsövergångsställen som är öppna för tillgodeendet av nämnda rättigheter och säkerställandet av rättssäkerheten för utsatta personer. Å andra sidan ska man vid bedömningen beakta Finlands nationella intressen exempelvis i situationer där man försöker rubba samhällsordningen. Till denna del är det fråga om en avvägning mellan två olika principer: statens rätt att bestämma om utlänningsars inresa och å andra sidan det ovillkorliga förbud mot tillbakasändning som fastställs i 9 § 4 mom. i grundlagen och i flera internationella konventioner (detta behandlas i större detalj i propositionens avsnitt om lagstiftningsordningen). Genom beslut av statsrådet kan de personer som avses i momentet hänvisas till att använda dessa gränsövergångsställen för att resa in i Finland. I extrema situationer möjliggör den föreslagna regleringen också att det vid riksgränsen i Finland finns endast ett gränsövergångsställe som är öppet för dessa ändamål. Också då ska det dock säkerställas att den faktiska möjligheten att söka internationellt skydd i Finland tryggas. Till exempel ensamkommande barn och barnfamiljer, äldre personer, personer med funktionsnedsättning eller på annat sätt utsatta personer kan ha svårt att röra sig till ett gränsövergångsställe som är öppet, om det närmaste gränsövergångsstället är stängt för dem. Förutom de individuella egenskaperna kan även väderförhållandena och de tillgängliga trafikförbindelserna avsevärt försvåra resandet.

Enligt artikel 3 i kodexen om Schengengränserna ska kodexen tillämpas på varje person som passerar medlemsstaternas inre eller yttre gränser, utan att det påverkar rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten samt rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om non-refoulement. Enligt artikel 4 i förordningen ska medlemsstaterna vid tillämpningen av förordningen handla i

full överensstämmelse med relevant unionsrätt (inkl. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna), relevant folkrätt (inkl. Genèvekonventionen om flyktingar), de skyldigheter som följer av tillträde till internationellt skydd, särskilt principen om non-refoulement, och de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 7 i förordningen ska gränskontrolltjänstemän vid sin tjänsteutövning fullt ut respektera mänsklig värdighet, särskilt i fall som rör utsatta personer.

Enligt artikel 13 i förordningen är det huvudsakliga syftet med gränsövervakningen att förhindra obehörig gränspassage, att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och att vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på olagligt sätt. Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna, utan att det påverkar vissa undantag eller medlemsstaternas skyldigheter i fråga om internationellt skydd, införa sanktioner, i enlighet med sin nationella rätt, för passage utan tillstånd av de yttre gränserna utanför gränsövergångsställena och de fasta öppethållandetiderna. I 17 kap. i strafflagen (39/1889) föreskrivs det om riksgränsbrott (7 §) och om lindrigt riksgränsbrott (7 a §). För riksgränsbrott döms bland annat den som överskrider eller försöker överskrida Finlands gräns någon annanstans än genom ett tillåtet inrese- eller utreseställe eller annars bryter mot bestämmelserna om överskridande av gränsen. För riksgränsbrott döms dock inte en utlänning som på grund av flyktingskap ansöker om asyl eller uppehållstillstånd i Finland.

Den grundläggande utgångspunkten i asylförfarandet är att personer som behöver skydd ska kunna erkännas som sådana flyktingar eller sådana personer som kan beviljas alternativt skydd som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen. Detta innebär att varje asylsökande ska ha faktisk tillgång till asylförfarandena och möjlighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna på ett sådant sätt att han eller hon kan lägga fram fakta i det enskilda fallet. De sökande ska också säkerställas tillräckliga garantier för att kunna sköta sitt ärende i alla skeden av förfarandet.

Iakttagandet av förpliktelserna i Genèvekonventionen förutsätter att flyktingarna kan identifieras. Konventionen innehåller inga normer för bestämmande av flyktingstatus, utan bestämmelser om förfarandena har lämnats åt de stater som är parter i konventionen. Inte heller den Europeiska människorättskonventionen tar ställning till ansökan om internationellt skydd (hur den genomförs) och innehåller inte heller bestämmelser om tredjelandsmedborgares tillträde till avtalsparternas territorium. I unionsrätten regleras dessa däremot mycket detaljerat.

Den EU-författning som är mest väsentlig med tanke på ansökan om asyl och behandlingen av ansökan är förfarandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd). Direktivet tillämpas på alla ansökningar om internationellt skydd som lämnas in på medlemsstaternas territorium, vid gränser, i territorialvatten eller i transitzoner och på återkallande av internationellt skydd. 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 EU:s s.k. Dublinförordning (Europaparlamentets och rådets förordning 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) ska medlemsstaterna pröva en tredjelandsmedborgares eller statslös persons ansökan om internationellt skydd som lämnats in på vilken som helst medlemsstats territorium, gräns eller transitzon. Asylansökan behandlas av en enda medlemsstat, och denna medlemsstat är den som enligt de kriterier som anges i förordningen är ansvarig för prövningen av ansökan.

I unionens lagstiftning har medlemsstaten således ålagts en klar skyldighet att behandla en ansökan om internationellt skydd som gjorts vid gränsen, på dess territorium eller i dess transitzoner. Med att lämna in en ansökan avses enligt förfarandedirektivet det att en person uttrycker

sin önskan om att ansöka om internationellt skydd. I denna skyldighet finns ingen flexibilitet eller nationell prövningsrätt ens i situationer där ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt lämnar in en ansökan om internationellt skydd. Förfarandedirektivet lämnar dock möjlighet att under vissa villkor fastställa i den nationella lagstiftningen de myndigheter 1) till vilka ansökan om internationellt skydd kan lämnas in, dvs. till vilka en person kan uttrycka sin önskan om att ansöka om asyl, 2) som registrerar ansökan och 3) till vilka ansökan formellt kan lämnas in. Om en person uttrycker sin önskan om att ansöka om skydd för en annan myndighet, ska medlemsstaten dock enligt direktivet se till att ansökan registreras. I detta fall hänvisas sökanden till rätt myndighet, som registrerar ansökan.

I ett överträdelseförfarande som gäller Ungern har EU-domstolen utrett tolkningen av förfarandedirektivet när det gäller en persons rätt att lämna in en asylansökan till en medlemsstat, få den registrerad och formellt inlämnad till behöriga myndigheter (C-808/18, Europeiska kommissionen mot Ungern). Domstolen fastställer innehållet i direktivet med avseende på att medlemsstaterna får kräva att ansökan lämnas in personligen och/eller på en för detta ändamål angiven plats, men betonar att detsamma inte gäller när önskan om att få internationellt skydd uttrycks. Såsom följer av artikel 6 i direktivet ska varje tredjelandsmedborgare eller statslös person ha rätt att ansöka om internationellt skydd vid någon av de myndigheter som avses i den artikeln genom att till en av dessa myndigheter ge uttryck för sin önskan att erhålla internationellt skydd. Domstolen understryker också att det förhållandet att en person gör en ansökan om internationellt skydd utgör ett väsentligt led i förfarandet för beviljande av internationellt skydd, eftersom det är en förutsättning för det faktiska iakttagandet av rätten att få en sådan ansökan registrerad och rätten att kunna lämna in den formellt och få den prövad inom de frister som föreskrivs i direktivet. Slutligen säkerställer detta att rätten till asyl, såsom den garanteras i artikel 18 i stadgan, ska kunna utövas i praktiken. Domstolen konstaterar också att även om det enligt kodexen om Schengengränserna ankommer på medlemsstaterna att säkerställa att de yttre gränserna passeras lagligen kan fullgörandet av denna skyldighet emellertid inte berättiga att medlemsstaterna åsidosätter en persons rätt att göra en asylansökan och att få den registrerad och formellt inlämnad i enlighet med artikel 6 i förfarandedirektivet.

Generaladvokaten har den 2 juni 2022 gett sitt förslag till avgörande i förhandsavgörandet C- 72/22 PPU, som är anhängigt vid EU-domstolen och som gäller rätten för tredjelandsmedborgare som kommit in på en medlemsstats territorium i strid med bestämmelserna att söka internationellt skydd, och å andra sidan medlemsstatens rätt att åberopa artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), enligt vilken avdelning V, som gäller ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Litauen har begärt domstolen om ett förhandsavgörande i en fråga som gäller huruvida ett nationellt nödläge som utlysts på grund av en situation med massinvandring berättigar till att avvika från regleringen i förfarandedirektivet och rätten att söka internationellt skydd om personen i fråga har anlänt till en medlemsstats territorium i strid med bestämmelserna. Enligt förslaget till avgörande möjliggör artikel 72 i FEUF inte avvikelser från EU:s asyllagstiftning ens under undantagsförhållanden, och sådana nationella bestämmelser strider mot förfarandedirektivet. Domstolen avger sitt slutliga avgörande i ärendet senare.

För att bemöta den akuta situation som Belarus åtgärder orsakat lade kommissionen den 1 december 2021 fram ett förslag till rådets beslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen (COM(2021) 752 final). Syftet med förslaget är att skapa ett förfarande för asylfrågor och migrationshantering som ska tillämpas på personer som påträffats i närheten av gränsen mot Belarus i Lettland, Litauen eller Polen efter att ha passerat gränsen utan tillstånd och på personer som anmält sig vid ett gränsövergångsställe. Målet med förslaget är att förbättra möjligheterna för Lettland, Litauen och Polen som blivit mål för Belarus åtgärder att hantera

den migration som redan riktar sig till länderna. Av förslaget framgår kommissionens synpunkt på hur långt man med reglering under normala förhållanden kan avvika från gällande bestämmelser om ansökan om internationellt skydd. Enligt förslaget ska de ovannämnda medlemsstaterna ges vissa möjligheter att avvika från bestämmelserna om prövning av ansökan, återvändande och mottagande. Därtill konstaterar kommissionen att medlemsstaterna har rätt att kräva att registrering och inlämning av ansökningar görs vid särskilda ställen, exempelvis vid gränsövergångsställen som utsetts för detta ändamål. Samtidigt betonar kommissionen medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att de sökande har faktiska möjligheter att lämna in ansökan så snart som möjligt. Förslaget ger således inte möjlighet att förhindra att en ansökan om internationellt skydd görs.

Den 14 december 2021 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot instrumentalisering av migranter på migrations- och asylområdet (COM(2021) 890 final). Syftet med förslaget är att skapa en permanent rättslig ram för bemötande av situationer med instrumentalisering av migranter. Förordningen kan bli tillämplig i en situation med instrumentalisering av migranter som definieras i förslaget till reform av kodexen om Schengen gränserna. Med de föreslagna åtgärderna reagerar unionen på situationer där personerna redan befinner sig vid ett gränsövergångsställe till en medlemsstat vid unionens yttre gräns eller på denna stats territorium, vilket innebär att de omfattas av statens jurisdiktion. Kommissionens förslag innehåller i praktiken motsvarande åtgärder som i ovannämnda förslag till beslut till förmån för Polen, Lettland och Litauen. Även denna förordning är avsedd att vara lagstiftning under normala förhållanden. I samband med behandlingen av förslaget till förordning har kommissionen tydligt framfört att möjligheten att avvika från rätten att söka asyl är ett uteslutet alternativ, eftersom det skulle strida mot internationella förpliktelser.

Även om ovannämnda innebär att medlemsstaten inte har några nämnvärda möjligheter att begränsa mottagandet av ansökningar om internationellt skydd vid sina gränser, på sitt territorium eller i sina transitzoner, innebär det dock inte att medlemsstaten inte skulle ha rätt och även skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid sina gränser och gränsövergångsställen. I skäl 25 i förslaget till rådets beslut om provisoriska nödatgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen konstateras 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 verkningfull tillämpning av detta beslut." Hanteringen av situationen kan till och med kräva tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe eller andra metoder som bedöms nödvändiga i en akut situation. I praktiken innebär detta förhindrande av inresa och vistelse samt utövande av befogenheter i anknytning till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet enligt den nationella lagstiftningen. De valda metoderna ska dock stå i rätt proportion till att tillträdet till asylförfarandet inte begränsas för mycket. Genom att hantera situationen tryggas rätten att söka skydd och vid behov få skydd också för dem som med fredliga medel försöker ta sig till Finland för att söka asyl.

Europeiska byrån 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 man dock beakta att bestämmelser om gränsövergångsställen finns i överenskommelsen om gränsövergångsställen mellan länderna. Enligt överenskommelsen kan vardera parten vid behov ensidigt besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas eller att gränsövergångstrafiken ska begränsas i de situationer som avses i överenskommelsen.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna om koncentrerad ansökan om internationellt skydd är att på det sätt som beskrivs ovan hänvisa personer till att använda de gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland som är öppna för detta ändamål. Enligt förslaget verkställer gränsbevakningsmyndigheterna beslutet genom råd, order och uppmaningar. Om en utlänning trots koncentrerings- och eventuella fysiska hinder vid landgränsen anländer till Finlands territorium och därmed omfattas av Finlands jurisdiktion och meddelar den närvarande myndigheten sin önskan att söka internationellt skydd i Finland, ska utlänningens ärende tas upp till behandling. Således möjliggör regleringen inte att man låter bli att behandla en ansökan om internationellt skydd om personen har lämnat in ansökan till en finsk myndighet vid Finlands gräns, på finskt territorium eller i en finsk transitzon. Personen kan t.ex. inte direkt åläggas att återvända till utreselandet och att återvända till Finland via ett gränsövergångsställe som är öppet för detta ändamål. Således kränker regleringen inte förbudet mot tillbakasändning eller förbudet mot kollektiv utvisning. Regleringen tryggar också i synnerhet utsatta personers rätt att få internationellt skydd i Finland oberoende av hur de anländer till finskt territorium. Inrikesministeriet har berett ett utkast till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen som syftar till att införa ett gränsförfarande enligt förfarandedirektivet (SM010:00/2022) i Finland. Gränsförfarandet kan tillämpas i ovan beskrivna situation.

Det föreslås att 3 mom. flyttas och blir nya 4 mom. Enligt det gällande momentet utfärdas närmare bestämmelser om hur en fråga som gäller stängning av ett gränsövergångsställe ska behandlas utan dröjsmål hos polisen, Tullen och gränsbevakningsväsendet samt om hur Europeiska unionens behöriga institutioner och andra stater ska underrättas om saken genom förordning av statsrådet. I statsrådets förordning om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (1126/2009) finns för närvarande inga bestämmelser om detta, till skillnad från behandlingen av beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Bestämmelsen ändras därför till en möjlighet att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om det ärende som avses i paragrafen. I momentet stryks dessutom bestämmelsen om att det genom förordning av statsrådet ska föreskrivas om lämnande av underrättelser i ärendet till Europeiska unionens behöriga institutioner och andra stater, eftersom det inte anses nödvändigt med närmare bestämmelser om saken. I praktiken svarar inrikesministeriet för lämnande av nämnda underrättelser efter att statsrådet har fattat beslut i ärendet på föredragning från inrikesministeriet.

39 a §. Temporär skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster. Paragrafen är ny. I paragrafen föreskrivs enligt förslaget om rätten för en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad att beordra att en privatperson, en enskild näringsidkare eller en privat sammanslutning kortvarigt ställer egendom till Gränsbevakningsväsendets förfogande samt att en enskild näringsidkare och en privat sammanslutning kortvarigt utför tjänster för Gränsbevakningsväsendet, om genomförandet av ett brådskande enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet nödvändigt kräver det och situationen inte annars kan hanteras. En gränsbevakningsman med kaptens eller kaptenlöjtnants grad avser i praktiken en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet på allmän ledarnivå. Med gränsbevakningsman avses enligt 15 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) en sådan tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet som fått genom förordning av statsrådet föreskriven utbildning för gränsbevakningsmän och som förordnats till gränsbevakningsman av chefen för förvaltningsenheten.

Enligt 1 mom. 1 punkten kan ordern gälla fordon, arbetsmaskiner och annan materiel, livsmedel, kommunikations- och dataförbindelser och redskap samt övriga redskap och förnödenheter samt bränsle och smörjmedel och andra ämnen som behövs för att utföra Gränsbevakningsväsendets uppdrag. Det är fråga om en kortvarig nyttjanderätt till egendomen som endast varar den tid som det brådskande enskilda uppdraget kräver. Äganderätten till egendomen överförs inte till Gränsbevakningsväsendet till den del som egendomen, t.ex. ett fordon eller en vara, kan återlämnas till ägaren.

Behovet att ta i bruk fordon, arbetsmaskiner eller annan materiel kan uppkomma till exempel i en situation där Gränsbevakningsväsendet nödvändigt behöver dem för att sköta ett brådskande uppdrag och Gränsbevakningsväsendet självt inte alls har den utrustning som behövs eller sakens brådskande natur innebär att man inte kan vänta på att Gränsbevakningsväsendets egen eller en annan behörig myndighets materiel anländer till platsen. Med detta avses exempelvis en situation där det är nödvändigt för Gränsbevakningsväsendet att få tillgång till en snöskoter för en brådskande sjuktransport i terrängen, när situationen är sådan att man inte kan vänta på att Gränsbevakningsväsendets snöskoter anländer utan att patientens liv och hälsa äventyras. Det kan också vara nödvändigt att beordra att exempelvis en båt ställs till Gränsbevakningsväsendets förfogande för att evakuera människor som befinner sig i närheten av en person som passerar gränsen olovligt över vattendraget till ett säkert område, när det inte är möjligt att få Gränsbevakningsväsendets båt till platsen utan att detta utifrån en helhetsbedömning av situationen kan medföra fara för dem som ska evakueras. Till Gränsbevakningsväsendets förfogande kan också ställas en traktor och en släpvagn t.ex. för byggande av en tillfällig hinderanordning eller ett tillfälligt skydd eller för flyttning av material för utförande av en brådskande gräns säkerhetsuppgift, när utförandet av uppgiften inte tål uppskov med att få Gränsbevakningsväsendets egen eller en serviceproducents traktor till platsen.

I exceptionella situationer kan det också finnas behov av livsmedel, kommunikations- och datakommunikationsförbindelser och -redskap, andra redskap och förnödenheter samt bränsle, smörjmedel och andra ämnen, om dessa inte kan fås snabbt genom normala upphandlingsförfaranden eller om de resurser som reserverats för beredskapsverksamheten inte är tillgängliga tillräckligt snabbt t.ex. på grund av situationens avvikande läge. Det kan vara fråga om exempelvis verktyg, små maskiner, övervakningsanordningar samt lösöre som behövs för inkvartering av anställda vid Gränsbevakningsväsendet och personer som ger Gränsbevakningsväsendet internationellt stöd och vid Gränsbevakningsväsendets tillfälliga verksamhetsställen. Därtill, när antalet personer som är anställda hos Gränsbevakningsväsendet eller som är föremål för Gränsbevakningsväsendets åtgärder ökar betydligt eller när Gränsbevakningsväsendet arbetar i fastigheter eller områden som tillfälligt omhändertagits kan det uppstå behov av att få tillgång till olika varor som är nödvändiga för tryggnad av energiförsörjningen, såsom elkraftsaggregat eller bränsletankar.

En snabb utvidgning av gränsinfrastrukturen kan krävas för att hantera situationen eller för att få läget under kontroll. Detta gäller i synnerhet situationer där gränskontroll tillfälligt återinförs vid de inre gränserna, där det exempelvis enligt kodexen om Schengengränserna inte får finnas bl.a. hinder för smidig trafik. Vid de inre gränserna kan man inte heller använda övervakningsanordningar avsedda för gränskontroll förutom när gränskontroll tillfälligt återinförs. När Gränsbevakningsväsendet omhändertar tillfälliga verksamhetsställen kan det vara nödvändigt att använda exempelvis fasta övervakningssystem som redan finns i fastigheten för att skydda verksamheten och de människor som vistas där mot faror. På motsvarande sätt kan ibruktataget av varor som redan finns i fastigheterna, såsom möbler, bränsletankar eller reservkraftsmaskiner, i glesbebyggda områden nära riksgränsen eller på havsområdet vara en åtgärd som är nödvändig med tanke på situationen för att verksamheten ska kunna inledas inom den tidtabell som situationen kräver.

RP 94/2022 rd

Skyldigheten att överlåta egendom gäller inte lokaler, områden eller byggnader. I 39 § 3 mom. i den gällande gränsbevakningslagen föreskrivs om tillfällig rätt att använda fastigheter och om det förfarande som tillämpas på den.

Enligt *1 mom. 2 punkten* kan en gränsbevakningsman beordra att inkvarterings-, transport-, verkstads-, service- och byggtjänster, informations- och kommunikationstekniska tjänster eller andra motsvarande tjänster som behövs för uppdraget utförs för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris. Behovet av tjänster kan hänföra sig exempelvis till ovan beskrivna situationer där det också finns ett behov av att få sådan egendom som avses i momentets 1 punkt till Gränsbevakningsväsendets förfogande. Anställda vid Gränsbevakningsväsendet, personer som ger Gränsbevakningsväsendet internationellt stöd och personer som är föremål för Gränsbevakningsväsendets åtgärder kan ha behov av inkvarterings- och transporttjänster. När det gäller transporttjänster är det fråga om ett enskilt kortvarigt behov som avviker från sådana transporttjänster som avses i den nya 122 a § som föreslås i beredskapslagen (RP 63/2022 rd). Med inkvarteringstjänster avses inkvarteringstjänster som tillhandahålls av dem som bedriver inkvarteringsverksamhet i enlighet med lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006). De verkstads- och servicetjänster som avses i bestämmelsen kan gälla både fordon och olika anordningar. Byggtjänster behövs främst för ändamål som betjänar byggande av övervaknings-, hinder-, skydds- och signalanordningar, stråk och farleder samt informations- och datakommunikationsnät och energiöverföringsleder i en situation där den befintliga infrastrukturen inte räcker till för att hantera gränssäkerhetssituationen.

Skyldigheten att utföra tjänster gäller näringsidkare som även i övrigt tillhandahåller sådana tjänster som avses i bestämmelsen. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att tjänsterna uttryckligen utförs för Gränsbevakningsväsendet när det är nödvändigt för att Gränsbevakningsväsendet ska kunna utföra ett brådskande enskilt uppdrag. Gränsbevakningsväsendet betalar ersättning enligt gängse pris för utförda tjänster, dvs. motsvarande summa andra användare av tjänsterna i fråga. I praktiken är det fråga om situationer där upphandlingen stannar under det nationella tröskelvärdet eller som ger grund för att vid upphandling av tjänster utnyttja de grunder för direktupphandling som ingår i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) eller lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) och som gäller upphandling som överstiger det nationella tröskelvärdet och EU-tröskelvärdet.

Enligt *2 mom.* betalar Gränsbevakningsväsendet full ersättning för egendom som tas i bruk och ersätter skador på egendomen. Ersättningens storlek bedöms från fall till fall. Ersättningen betalas antingen till egendomens ägare eller till dess innehavare. Den skada som ska ersättas, inklusive eventuell förlust av förvärvsinkomst, ska kunna påvisas. Enligt förslaget får ägaren eller innehavaren inte beordras att överlåta till Gränsbevakningsväsendet sådan egendom som denne samtidigt själv behöver för att avvärja en olycka eller någon annan allvarlig situation, om det inte är nödvändigt för att rädda människoliv. Bestämmelserna är till denna del motsvarande som i 36 § i räddningslagen. Egendom som behövs för att avvärja någon annan allvarlig situation kan t.ex. avse egendom som vid tidpunkten i fråga behövs för att en åtgärd som är kritisk med tanke på försörjningsberedskapen ska kunna utföras.

Order enligt paragrafen kan meddelas endast som en sista utväg om situationen inte annars kan hanteras. I första hand ska man försäkra sig om att de lagstadgade uppgifterna utförs med Gränsbevakningsväsendets egna resurser eller med hjälp av handräckning från andra myndigheter. I fråga om de åtgärder som avses i paragrafen får ändring sökas i förvaltningsdomstol på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

50 §. Hinder Enligt den gällande paragrafen är markägare eller innehavare av markområden skyldiga att på gränzonen tillåta att stängsel uppförs på statens bekostnad invid kanten av den

rågata vid Finlands gräns som fastställts genom internationella avtal som är bindande för Finland (gränsstängsel). Vid gränsen mellan Finland och Ryssland är gränsöppningen i allmänhet ett åtta eller tio meter brett område som avverkats i skogen och av vilket hälften sträcker sig till vardera avtalslutande partens territorium. Den gällande bestämmelsen gör det möjligt att bygga ett stängsel på den yttre kanten av den inre sidan av den gränsöppning som börjar vid gränslinjen. Enligt artikel 7 i gränsordningsöverenskommelsen mellan Finland och Ryssland (FördrS 32/1960) ska gränsöppningen till hela bredden hållas i ändamålsenligt skick och vid behov rensas från buskar och annan växtlighet som stör sikten. På gränsöppningen är det förbjudet att placera andra konstruktioner än sådana som behövs för utmärkning av gränsen.

För närvarande finns det inga stängselkonstruktioner som stöder gränsbevakningen vid östgränsen. En del av östgränsen har däremot lätta stängsel för att förhindra att husdjur och renar korsar gränsen. Under de senaste månaderna har Finlands säkerhetspolitiska miljö förändrats grundligt och långsiktigt, vilket också förutsätter att gränssäkerheten och gränskontrollen stärks. Stärkandet av gränsinfrastrukturen vid östgränsen kan anses vara en metod.

Den gällande paragrafen möjliggör inte att även andra hinder än gränsstängsel byggs, och hinder kan inte placeras någon annanstans inom gränssonen än vid kanten av gränsöppningen. Enligt förslaget ändras paragrafen så att ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att tillåta byggande på statens bekostnad av också andra hinder än gränsstängsel i gränssonen, om det är nödvändigt för upprätthållandet av gränssäkerheten. Paragrafens rubrik ändras i överensstämmelse med detta. Som hinder kan användas utöver stängsel även t.ex. betonggrisar, bommar, tunnor, stora sandsäckar, gånghinder, fartgubbar, schakt, sand- och snövallar, stenbarrikader eller fordonsnät. Hindren kan vara placerade också någon annanstans inom gränssonen än vid kanten av gränsöppningen och de kan vara antingen bestående eller tillfälliga. Gränshinder får dock inte uppföras på områden som enligt 24 kap. 11 § i strafflagen omfattas av hemfriden. Hemfridsskyddade platser som avses i bestämmelsen är bostäder, fritidsbostäder och övriga utrymnen som är avsedda för boende, såsom hotellrum, tält, husvagnar och fartyg som kan bebos, trappuppgångar i bostadshus samt gårdar som utgör de boendes privata område och de byggnader som är fast förbundna med sådana gårdar.

Vid byggandet av hinder är det fråga om beredskap för eventuella hot som äventyrar gränssäkerheten. Uppförandet av hinder effektiviserar upprätthållandet av gränssäkerheten under normala förhållanden, vid störningar och i undantagsförhållanden samt förbättrar också övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten samt beredskapen för situationer med militärt försvar. Det kan också vara fråga om situationer i anknytning till olaglig massinvandring, i synnerhet när de är förenade med en främmande stats hybridpåverkan. Hindren gör att eventuella personer som korsar gränsen utan tillstånd kommer in i landet långsammare, vilket ökar sannolikheten för att de kan gripas i närheten av riksgränsen. Detta syfte främjas också av teknisk övervakning och ett tillräckligt stort stråk i anknytning till hindret. Det är nödvändigt med föregripande beredskap även på lagnivå för att man ska kunna reagera på situationen med ändamålsenliga åtgärder. Vid bedömningen av hinderkonstruktionernas typ, läge, konkreta byggande, tidsmässiga varaktighet och konsekvenser ska nödvändigheten och proportionaliteten hos de olika alternativen bedömas. Hindren ska väljas och placeras i terrängen på ett ändamålsenligt sätt så att det mål som eftersträvas med dem kan uppnås, men så att exempelvis rättigheterna hos ägare och innehavare av mark- och vattenområden samt samernas rättigheter inte begränsas mer än nödvändigt. En bestämmelse om detta ingår i 2 mom. Enligt momentet ska ägare och innehavare av mark- eller vattenområden också i god tid på förhand underrättas om uppförande av bestående hinder. I fråga om tillfälliga hinder föreslås ingen motsvarande bestämmelse, men ägare och innehavare av mark- eller vattenområden ska underrättas också om sådana hinder så snart det är möjligt.

Den gällande paragrafen innehåller inga bestämmelser om ersättning för eventuell olägenhet och skada som gränstängslet orsakar. Detta kan anses ändamålsenligt, eftersom gränstängsel enligt paragrafen endast kan uppföras invid kanten av rågatan. Paragrafen preciseras så att ägaren och innehavaren av mark- eller vattenområdet får ersättning enligt gängse pris för den skada och olägenhet som orsakas av hindret till den del det byggs någon annanstans än vid kanten av en gränsöppning. I första hand strävar man dock efter att placera hindren så att de orsakar så lite olägenhet som möjligt för ägare och innehavare av mark- eller vattenområden. Den ersättning som betalas i enlighet med denna paragraf gäller uttryckligen skada och olägenhet som orsakas av ett hinder och som hänför sig till nyttjandet av mark- eller vattenområdet. När ersättningen bestäms ska det beaktas om det är fråga om ett bestående eller tillfälligt hinder. Ersättningen betalas till antingen områdets ägare eller innehavare beroende på vem som orsakas skada eller olägenhet. Bestämmelser om markbyggnadsarbeten som utförs i samband med att ett hinder byggs och om ersättningar som betalas för dessa arbeten finns i 50 a §. Bestämmelser om ändringsökande finns i 60 §.

50 a §. *Gränsöppningar, gränszonens stråk och vägar samt underhåll av hinder.* Paragrafens bestämmelser kompletteras på grund av de bestämmelser om uppförande av hinder som föreslås i 50 §.

Till 1 mom. fogas en ny 2 punkt där det uttryckligen föreskrivs om skyldigheten för mark- eller vattenområdets ägare och innehavare att tillåta att ett sådant stråk och en sådan högst 10 meter bred väg som krävs för att utföra Gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter samt för att uppföra och underhålla hinder anläggs på gränszonen och vid gränszonens bakre gräns på statens bekostnad. Med stråk avses i den gällande lagstiftningen som utgångspunkt ett stråk som löper i omedelbar närhet av gränsöppningen och vid gränszonens bakre gräns och som möjliggör Gränsbevakningsväsendets patrullering, dvs. det att gränsbevakningsmännen rör sig till fots, på skidor och med terrängfordon i samband med gränsövervakningen (RP 220/2013 rd). Förutom för Gränsbevakningsväsendets operativa rörlighet krävs stråket för att bygga och underhålla anordningar och hinder i anslutning till gränskontrollen samt för den tekniska övervakningens behov. Målet är att man ska kunna färdas på största delen av stråken åtminstone med terrängfordon, dvs. snöskotrar och terränghjulingar. Enligt ovannämnda regeringsproposition får stråket inte byggas bredare än vad som nödvändig färdsel på stråket förutsätter.

Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet och i synnerhet uppförandet, underhållet och övervakningen av eventuella bestående hinder förutsätter att det i gränszonen delvis är möjligt att röra sig även med andra fordon än terrängfordon. I detta syfte tillåter 2 punkten också anläggning av vägar. I fråga om vägar föreskrivs det dock om den maximala bredden, som är 10 meter. Med maximal bredd avses den maximala bredden på vägens körbana. Vägområdet ska till sin bärighet, bredd och konstruktion motsvara till exempel skogsvägar som används av timmerbilar året om. Det ska vara nödvändigt att bygga vägen för att de fordon och maskiner som behövs för skötseln av Gränsbevakningsväsendets operativa uppgifter samt för uppförande och underhåll av hinder ska kunna röra sig och för att väghållningen ska kunna tryggas vid östgränsen under hela året. Förutom körbanan omfattar byggandet av vägen till exempel diken, vägbankar, bergsskärningar, väganslutningar, vänd- och mötesplatser samt områden som på grund av användningen eller underhållet av vägen måste hållas röjda. Närmare bestämmelser om dessa rättigheter finns i 1 mom. 3 punkten.

Till 1 mom. 3 punkten överförs bestämmelsen i den gällande 2 punkten med behövliga kompletteringar. Enligt bestämmelsen är ägare och innehavare av mark- eller vattenområden skyldiga att tillåta att sådana träd och sådan annan växtlighet som försvårar uppförandet och underhållet av hinder, stråk och vägar avlägsnas och att nödvändiga schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten utförs på statens bekostnad. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra de åtgärder som

byggandet och underhållet av hinder enligt den föreslagna 50 § och stråk och vägar enligt 50 a § 1 mom. 2 punkten förutsätter i terrängen och på vattenområden. Målet är långvariga och tjänstgöringssäkra konstruktioner samt förmåga att underhålla dem maskinellt. Byggandet av hinder, stråk och vägar kan förutsätta relativt omfattande schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten. Med schaktningsarbete avses exempelvis flytt av stenar eller jordmassor, sprängning av berg eller byggande av ramper. Med vattenbyggnadsarbeten avses t.ex. grävning av diken, installering av dikesfällor, muddring, fyllning av vattenområden eller ankring av hinder.

Till 1 mom. 4 punkten överförs bestämmelsen i den gällande 1 mom. 3 punkten med behövliga kompletteringar. Enligt den gällande bestämmelsen är ägare eller innehavare av mark- eller vattenområden skyldiga att på statens bekostnad tillåta att sådana mindre konstruktioner uppförs som förutsatts för stråket. Enligt motiveringen avses med mindre konstruktioner t.ex. spänger, ledstänger och broar över vattendrag som behövs när man rör sig till fots, med skidor och terrängfordon. Enligt förslaget ändras bestämmelsen så att ägare och innehavare av mark- eller vattenområden är skyldiga att tillåta byggande av, i stället för mindre konstruktioner, sådana konstruktioner som är nödvändiga för stråket eller vägen på statens bekostnad. Med nödvändiga konstruktioner avses exempelvis spänger, ledstänger och broar som behövs till exempel när man rör sig till fots, med skidor och fordon.

I 2 och 3 mom. föreslås kompletteringar som motsvarar de föreslagna ändringarna i 1 mom. i fråga om schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten och anläggning av vägar. Regleringen ändras inte till övriga delar.

52 §. Gränsonstillstånd. Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndspliktig verksamhet i gränsonen. Förutom för vistelse inom gränsonen krävs tillstånd till exempel för uppförande av byggnader närmare än 50 meter från gränslinjen (1 mom. 3 punkten). Till 1 mom. fogas enligt förslaget en ny 3 a punkt, enligt vilken det krävs tillstånd för uppförande av byggnader, stängsel och motsvarande konstruktioner som försvårar Gränsbevakningsväsendets patrullverksamhet och annan verksamhet som är nödvändig för upprätthållandet av gränssäkerheten närmare än 50 meter från ett hinder enligt 50 §, ett stråk eller en väg enligt 50 a § eller fast apparatur för teknisk övervakning i gränsonen enligt 29 § 3 mom. Syftet med bestämmelsen är att trygga ändamålsenlig upprätthållning och övervakning av de hinder som avses i 50 § samt Gränsbevakningsväsendets tekniska övervakning och patrullverksamhet. Det är inte fråga om ett absolut förbud mot att bygga på de områden som avses i bestämmelsen. Regleringen skiljer sig således från förbuden enligt 51 §, till vilka hör bl.a. ett förbud mot att bygga närmare gränslinjen än 50 meter.

Genom processen med ansökan om gränsonstillstånd kan Gränsbevakningsväsendet vid behov diskutera med markägaren eller markinnehavaren om hurdana konstruktioner som kan byggas på det område som avses i bestämmelsen utan att de medför olägenhet för Gränsbevakningsväsendet eller mer allmänt för upprätthållandet av gränssäkerheten. I vissa fall kan det exempelvis vara möjligt att bygga ett stängsel eller en annan konstruktion så att det inte medför olägenhet för Gränsbevakningsväsendets patrullverksamhet eller upprätthållandet av hindret. Enligt 53 § i lagen kan gränsonstillståndet förenas med sådana nödvändiga villkor för verksamhet och färdrel inom gränsonen enligt 52 § 1 mom. som krävs för upprätthållandet av gränsonordningen och gränssäkerheten. Tillståndsvillkoren kan ändras om förutsättningarna för beviljande av tillstånd förändras väsentligt.

60 §. Beslut som meddelas muntligen och ändringssökande. Enligt förslaget fogas till paragrafen bestämmelser om ändringssökande i fråga om uppförande av hinder och andra åtgärder i anknytning till detta. Ändring i ett beslut om uppförande av hinder och åtgärder enligt 50 a § 1 mom. får inte sökas genom besvär. Detta är motiverat på grund av det vägande samhälleliga

intresse som åtgärderna grundar sig på. Enligt den föreslagna regleringen är det möjligt att uppföra hinder och genomföra nämnda åtgärder endast i gränzonen, där det krävs tillstånd för vistelse och även vissa andra verksamheter. Däremot får ändring sökas i ett beslut som gäller ersättning till ägare och innehavare av mark- eller vattenområden för skador och olägenheter som orsakas av uppförande av hinder och av åtgärder enligt 50 a § 1 mom. genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ändringssökande i ett ersättningsärende hindrar dock inte att hinder uppförs eller att åtgärder enligt 50 a § 1 mom. genomförs

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Den föreslagna preciseringen av ordalydelsen i 16 § i gränsbevakningslagen förutsätter också att ordalydelsen i 6 § 7 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) justeras.

9 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet har understrukit att lagstiftning som avser normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har företräde (GrUB 17/2020 rd, GrUB 9/2020 rd och GrUU 14/2020 rd). Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna bör vara nödvändiga för att ett godtagbart mål ska kunna nås och även i övrigt överensstamma med proportionalitetskravet. I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har det betonats att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara ändamålsenlig och därmed nödvändig om det godtagbara syfte som utgör grunden för begränsningen inte ens i princip kan uppnås genom den (se t.ex. GrUU 20/2020 rd och GrUB 11/2020 rd). De föreslagna åtgärderna ska således vara effektiva för att det mål som uppställts för dem ska kunna nås.

Begränsning av gränsövergångstrafiken

De begränsningar av gränsövergångstrafiken som avses i 16 § 1 mom. i gränsbevakningslagen har beroende på syftet med dem och deras omfattning varierande konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. När begränsningar övervägs ska man beakta bl.a. jämlikheten som tryggas i 6 § i grundlagen, rätten till liv enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 §, den näringsfrihet och rätt till arbete som tryggas i 18 § samt det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa. På ett allmänt plan har begränsningarna en koppling till 22 § i grundlagen, enligt vilken det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I samband med ett beslut i ärendet av statsrådet eller i brådskande fall av inrikesministeriet ska begränsningarnas konsekvenser och proportionalitet bedömas i förhållande till de intressen som begränsningarna är avsedda att skydda. Enligt de föreslagna bestämmelserna måste begränsningarna vara nödvändiga för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Gränsövergångstrafiken får inte begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot.

Koncentrering av ansökan om internationellt skydd

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis betonat att staten enligt en etablerad princip inom folkrätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i

landet. (t.ex. *M.N. med flera mot Belgien*, 3599/18, 5.3.2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall). Grundlagsutskottet har 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, GrUU 15/2022 rd). Enligt utskottet ska åtgärderna vidtas i enlighet med internationella förpliktelser och de ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt säkerställa ett människovärdigt bemötande.

Förslaget om att koncentrera ansökan om internationellt skydd är av betydelse med tanke på flera av de rättigheter som tryggas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Till denna del är de viktigaste rättigheterna rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), rätten till asyl (artikel 18), förbudet mot avlägsnande och kollektiv utvisning (artikel 19), förbudet mot diskriminering (artikel 21) och barnets rättigheter (artikel 24). När det gäller de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen är förslaget av betydelse framför allt med tanke på jämlikheten som tryggas i 6 §, rätten till personlig frihet och integritet som tryggas i 7 §, rörelsefriheten som tryggas i 9 § och rättsskyddet som tryggas i 21 §.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56/I) är utgångspunkten för bestämmelsen den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Enligt motiveringen till bestämmelsen ska bestämmelser om utlänningars rätt att komma till och vistas i Finland utfärdas genom lag, som ska motsvara Finlands internationella förpliktelser. I motiveringen hänvisas till att utlänningar med stöd av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Ur kravet på en lag kan man enligt motiveringen förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet ska regleras så att de sökandes rättsskydd garanteras.

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. Enligt motiveringen till bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter (RP 309/1993 rd, s. 52/II) avser förbudet mot att sända en utlänning tillbaka att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat. Enligt artikel 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är kollektiva utvisningar förbjudna. Ingen får heller återsändas, 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. Förbudet mot återsändning ingår också i FN:s flyktingkonvention, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen mot tortyr samt Europakonventionen och dess fjärde tilläggsprotokoll (förbud mot kollektiv utvisning). Förbudet mot återsändande är ovillkorligt och det är inte möjligt att avvika från förbudet ens under undantagsförhållanden. Europadomstolen har behandlat möjligheten att ansöka om internationellt skydd och det därtill hörande förbudet mot återsändande och förbudet mot kollektiv utvisning bl.a. i domarna *Ilias och Ahmed mot Ungern* (47287/15, 14.3.2017), *M.K. mot Polen* (40503/17, 42902/17 och 43643/17, 23.7.2020), *N.D. och N.T. mot Spanien* (8675/15 och 8697/15, 13.2.2020) och *M.H. med flera mot Kroatien* (15670/18 och 43115/18, 18.11.2021).

Internationell rätt och Finlands internationella förpliktelser begränsar avsevärt Finlands handlingsfrihet inom olika områden. Detta följer också av Finlands engagemang i internationellt samarbete enligt 1 § 3 mom. i grundlagen samt av konstitutionens allmänna värdegrund som tryggas i 1 § 2 mom. i grundlagen och enligt vilken konstitutionen ska trygga människovärdets

okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Grundlagsutskottet har ansett 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 (GrUU 20/2017 rd). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 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).

Av ovannämnda följer att man inte genom nationella lagstiftningsåtgärder kan avvika från rätten att söka asyl i Finland. Finland har dock möjlighet och rätt att hänvisa inresande till specifika gränsövergångsställen för att säkerställa att myndigheternas resurser räcker till och för att därigenom trygga den interna ordningen och säkerheten i Finland. Detta förutsätter att man säkerställer faktiskt och effektivt tillträde till asylförfarandet och att sökandena får information om den närmaste plats där ansökan kan lämnas in. När statsrådet överväger att koncentrera ansökan om internationellt skydd ska det göra en bedömning av situationen i varje enskilt fall. Vid bedömningen ska det geografiska läget för det eller de gränsövergångsställen som är öppna för detta ändamål och tillgodoseendet av rättssäkerheten för utsatta personer beaktas. Ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses i bestämmelsen. Finland har också rätt och skyldighet att försvara både sina egna gränser och Schengenområdet yttre gränser genom att förhindra inresa, om de inresande utnyttjar till exempel sitt stora antal och gruppstyrka för att försöka ta sig in i landet någon annanstans än via ett öppet gränsövergångsställe.

Avsikten med de föreslagna bestämmelserna om koncentrerad ansökan om internationellt skydd är att införa fler metoder för att bemöta instrumentaliserad av migranter. Bestämmelserna innebär dock ingen avvikelse från rätten att söka asyl. Enligt förslaget kan regleringen tillämpas endast i allvarliga situationer och den möjliggör prövning från fall till fall när statsrådets beslut fattas. Bestämmelsen gör det inte möjligt att låta bli att behandla en ansökan om internationellt skydd om personen har lämnat in ansökan till en finsk myndighet vid Finlands gräns, på finskt territorium eller i en finsk transitzon. Bestämmelsen kränker således inte förbudet mot tillbakasändning eller förbudet mot kollektiv utvisning. Situationerna där regleringen tillämpas kan vara mycket olika, och de kan inte till alla delar definieras på ett noggrant avgränsat och exakt sätt i det nuvarande säkerhetsläget. Till denna del anser regeringen det vara motiverat att införa en delvis ny tolkning av kraven på noggrant avgränsad och exakt reglering. Tröskeln att tillämpa regleringen är dock hög eftersom regleringen innefattar ett nödvändighetskriterium samt förutsätter att ett hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan ska avvärjas. Den föreslagna regleringen kan anses vara proportionerlig med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna med beaktande av de vägande samhälleliga intressen som ligger bakom regleringen.

Uppförande av hinder i gränzonen

I propositionen föreslås kompletterande bestämmelser i gränsbevakningslagen om uppförande av hinder i gränzonen. Regleringen är av betydelse särskilt med tanke på grundlagens bestämmelser om egendomsskydd (15 §), näringsfrihet och rätt till arbete (18 §) och samernas rättigheter (17 § 3 mom.). Enligt 52 § i gränsbevakningslagen krävs det tillstånd för vistelse inom gränzonen och därför är det inte nödvändigt att närmare bedöma bestämmelserna som gäller hinder med tanke på grundlagens bestämmelse om rörelsefrihet (9 §).

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis konstaterat att ägarens rättigheter kan begränsas genom en lag som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutskottet har ansett att det i ett proportionalitetsperspektiv är betydelsefullt att den skada som orsakas en enskild person ersätts (t.ex. GrUU 51/2006 rd). Grundlagsutskottet har också ansett att begränsningar av egendomsskyddet inte får vara oskäligen för ägaren. Den speciella karaktären hos egendomen i fråga måste beaktas i varje situation och begränsningarna ska grunda sig på exakta bestämmelser i lag (t.ex. GrUU 19/2021 rd, GrUU 32/2009 rd, GrUU 36/2004 rd, GrUU 4/2000 rd, GrUU 34/2000 rd, GrUU 8/2002 rd, GrUU 63/2002 rd).

Grundlagsutskottet har i vissa fall ansett att en begränsning av användningen av egendom är så betydande att den till sina faktiska verkningar har jämförts med expropriation (GrUU 32/2010 rd och GrUU 38/1998 rd). Det kräver alltid en sammanhållen bedömning där relevanta faktorer kan vara bl.a. hur speciell begränsningen är, hur allomfattande värdeförlusten på egendomen blir till följd av åtgärden och hur ekologiskt eller annars skadlig den verksamhet är som ska begränsas. Dessutom kan bedömningen påverkas av t.ex. hur rimlig åtgärden är och hur tungt syftet med begränsningen är (GrUU 61/2010 rd). Grundlagsutskottet har ansett att mycket långtgående begränsningar kan riktas mot egendom så att regleringen anses vara en inskränkning i egendomsskyddet och inte expropriation om omfattningen av de nyttjanderätter som upplåts med stöd av bestämmelsen är begränsad och utskottet anser att områdets ägare inte helt förlorar möjligheten att utnyttja sin egendom på normalt sätt. (GrUU 8/2017 rd).

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ska envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom lämnas okränk. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser (se även GrUU 7/2018 rd och GrUU 8/2017 rd). I Europadomstolens praxis har bestämmelsen om egendomsskydd ansetts ge skydd inte bara mot formell expropriation utan också mot faktisk rekvisition av egendom. Domstolen har i sådana fall lagt vikt vid att ägaren har förhindrats att bestämma över användningen av sin egendom. Enligt domstolen har det handlat om att ägarens rätt till sin egendom inte har lämnats okränkt (*Papamichalopoulos m.fl. mot Grekland* (24.6.1993), punkterna 43–45, *Vasilescu mot Rumänien* (22.5.1998), punkterna 51–53).

I gränsbevakningslagens bestämmelser om hinder är det inte fråga om expropriation av egendom. Det finns ett tungt vägande samhälleligt behov av de föreslagna bestämmelserna, och behovet har ett nära samband med den bestående förändringen i säkerhetsläget och med nödvändigheten att stärka gränssäkerheten och trygga Finlands territoriella integritet. Enligt den föreslagna regleringen är ägare och innehavare av mark- eller vattenområden skyldiga att tillåta att hinder samt stråk och vägar i anknytning till dessa byggs på gränzonen samt att sådana träd och sådan annan växtlighet som försvårar uppförandet av hinder, stråk och vägar avlägsnas och att schaktnings- och vattenbyggnadsarbeten utförs på statens bekostnad. Genom regleringen begränsas inte utövandet av arbete eller näring i gränzonen. Områdets ägares eller innehavares rätt att bestämma över egendomen förhindras inte på grund av bestämmelserna om hinder på ett sådant sätt att begränsningen de facto kan jämföras med expropriation. Den skada och olägenhet som åtgärderna orsakar ersätts enligt gängse pris. Ändring i ett beslut om ersättning får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Regleringen uppfyller de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och är inte problematisk med tanke på grundlagen.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelsen säkrar samernas ställning som landets enda urfolk inklusive de

rättigheter som ansluter sig till internationella avtal. Genom bestämmelsen tryggas och utvecklas inte enbart de språkliga rättigheterna utan också de samiska kulturformerna, bl.a. samernas traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt, och bestämmelsen utgör också en grund i statsförfattningen för utvecklingen av de däri avsedda gruppernas levnadsförhållanden med respekt för deras kulturtraditioner (RP 309/1993, s 69-70). De föreslagna bestämmelserna har i sig inga konsekvenser för samernas ställning, men när eventuella hinder uppförs på samiska områden ska ovannämnda reglering beaktas.

Skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster

I gränsbevakningslagen föreslås nya bestämmelser om skyldighet att kortvarigt mot full ersättning överlåta till Gränsbevakningsväsendet sådan egendom som är nödvändig för Gränsbevakningsväsendets brådskande enskilda uppdrag samt att kortvarigt utföra nödvändiga tjänster för Gränsbevakningsväsendet för ersättning enligt gängse pris. Förslaget är av betydelse i synnerhet med avseende på det i 15 § i grundlagen tryggade egendomsskyddet och den i 18 § i grundlagen skyddade näringsfriheten. Enligt grundlagsutskottet kräver proportionalitetsprincipen, som ska tillämpas vid inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, att inskränkningarna är nödvändiga för att uppnå ett godtagbart syfte (GrUU 13/2007 rd). Inskränkningen får inte heller vara mera långtgående än vad som är motiverat med beaktande av betydelsen av det samhällsintresse som ligger bakom inskränkningen i förhållande till det rättsobjekt som berörs av inskränkningen (GrUB 25/1994 rd). Detta betyder i allmänhet att inskränkningarna inte får vara oskäliga för ägaren (GrUU 42/2006 rd, GrUU 45/2005 rd och GrUU 9/2004 rd).

Syftet med de bestämmelser som föreslås i gränsbevakningslagen är att trygga utförandet av Gränsbevakningsväsendets nödvändiga och brådskande lagstadgade uppgift i en situation som inte kan hanteras med Gränsbevakningsväsendets egna resurser eller med hjälp av handräckning. Det är fråga om en sista utväg för att trygga utförandet av ett enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet, t.ex. ett brådskande gränssäkerhetsuppdrag. Utövandet av befogenheterna är kortvarigt. För tillfällig överlåtelse av nyttjanderätten till egendom betalas full ersättning och eventuella skador ersätts. Det handlar inte om att äganderätten till egendomen överförs till Gränsbevakningsväsendet till den del som egendomen, t.ex. ett fordon eller en vara, kan återlämnas till ägaren. Utförandet av tjänster för Gränsbevakningsväsendet sker mot ersättning enligt gängse pris, dvs. till samma pris som tjänsterna utförs även för andra. Regleringen gäller näringsidkare som även i övrigt tillhandahåller sådana tjänster som avses i bestämmelsen. Ändring i ett beslut som gäller skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster kan sökas på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. På ovan beskrivna grunder är regleringen inte problematisk med tanke på grundlagen.

På ovan beskrivna grunder anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara motiverat att ett utlåtande av riksdagens grundlagsutskott inhämtas om propositionen.

Kläm

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

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

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

16 §

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

Statsrådet kan besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas eller att gränsövergångstrafiken ska begränsas för viss tid eller tills vidare, om stängningen eller begränsningen är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Inrikesministeriet beslutar om behövliga omedelbara åtgärder i brådskande situationer innan frågan avgörs av statsrådet. Gränsövergångsställen får inte stängas och gränsövergångstrafiken får inte begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses i detta moment.

Statsrådet kan besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses ovan. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om ett sådant beslut som avses i detta moment.

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

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

39 a §

Temporär skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster

Om det är nödvändigt för utförandet av ett brådskande enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet och situationen inte annars kan hanteras har en gränsbevakningsman med minst kaptenens eller kaptenslöjtnants grad rätt att

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

2) beordra att enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar kortvarigt utför inkvarterings-, transport-, verkstads-, service- och byggtjänster, informations- och kommunikationstekniska tjänster eller andra motsvarande tjänster som behövs för uppdraget för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris.

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

50 §

Hinder

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

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

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

50 a §

Gränssöppningar, gränssonens stråk och vägar samt underhåll av hinder

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

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

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

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

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

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

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

52 §

Gränsonstillstånd

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

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

60 §

Beslut som meddelas muntligen och ändringssökande

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 9 juni 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

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

Gällande lydelse

16 §

Tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe

Statsrådet kan 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 innan frågan avgörs av statsrådet.

Föreslagen lydelse

16 §

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

Statsrådet kan besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas *eller att gränsövergångstrafiken ska begränsas* för viss tid eller tills vidare, om stängningen *eller begränsningen* är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Inrikesministeriet beslutar om behövliga omedelbara åtgärder *i brådskande situationer* innan frågan avgörs av statsrådet. *Gränsövergångsställen får inte stängas och gränsövergångstrafiken får inte begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses i detta moment.*

Statsrådet kan besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett sådant hot som avses ovan. Inrikesministeriet ska i tillräcklig

Gällande lydelse

Stängningen av ett gränsövergångsställe får inte utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd.

Närmare bestämmelser om hur en fråga som gäller stängning av ett gränsövergångsställe ska behandlas utan dröjsmål hos polisen, Tullen och gränsbevakningsväsendet *samt om hur Europeiska unionens behöriga institutioner och andra stater ska underrättas om saken utfärdas genom förordning av statsrådet.*

(ny)

Föreslagen lydelse

omfattning informera om ett sådant beslut som avses i detta moment.

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

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

39 a §

Temporär skyldighet att överlåta egendom och utföra tjänster

Om det är nödvändigt för utförandet av ett brådskande enskilt uppdrag vid Gränsbevakningsväsendet och situationen inte annars kan hanteras har en gränsbevakningsman med minst kaptens eller kaptenlöjtnants grad rätt att

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

2) beordra att enskilda näringsidkare eller privata sammanslutningar kortvarigt utför in-kvarterings-, transport-, verkstads-, service- och byggtjänster, informations- och kommunikationstekniska tjänster eller andra motsvarande tjänster som behövs för uppdraget för Gränsbevakningsväsendet mot ersättning enligt gängse pris.

Gränsbevakningsväsendet betalar full ersättning för egendom som tas i bruk och ersätter skador på egendomen. Ägaren eller innehavaren får inte beordras att överlåta sådan i

I mom. I punkten avsedd egendom som denne samtidigt själv behöver för att avvärja en olycka eller någon annan allvarlig situation, om det inte är nödvändigt för att rädda människoliv.

50 §

Gränsstängsel

Markägare eller innehavare av markområden är skyldiga att på gränssonen tillåta att stängsel uppförs på statens bekostnad invid kanten av den rågata vid Finlands gräns som fastställts genom internationella avtal som är bindande för Finland (gränsstängsel).

50 §

Hinder

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

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

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

50 a §

Gränsöppningar och gränssonens stråk

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

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

50 a §

Gränsöppningar, gränssonens stråk och vägar samt underhåll av hinder

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

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

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

2) sådana träd och sådan annan växtlighet som *utgör hinder avlägsnas för det stråk på gränzonen och vid gränzonen bakre gräns som krävs för utförande av gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter,*

3) sådana *mindre konstruktioner* uppförs som förutsätts för det stråk på gränzonen och vid gränzonen bakre gräns som krävs för utförande av gränsbevakningsväsendets nödvändiga uppgifter.

Rätten att avlägsna träd och annan växtlighet gäller inte på gårdsplaner och i trädgårdar. Ägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområden ska i god tid på förhand meddelas om avlägsnande av träd och annan växtlighet samt om anläggande av ett stråk.

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

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

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

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

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

52 §

Gränzonstillstånd

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

- 1) vistelse inom zonen,
- 2) färdsel i gränsvatten om dagen och färdsel på en rågata,
- 3) uppförande av byggnader närmare än 50 meter från gränslinjen,

- 4) innehav av skjutvapen, skjutförnödenheter, sprängämnen och fjäderdrivna vapen,
- 5) användning av föremål och ämnen som avses i 4 punkten,

52 §

Gränzonstillstånd

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

- 1) vistelse inom zonen,
- 2) färdsel i gränsvatten om dagen och färdsel på en rågata,
- 3) uppförande av byggnader närmare än 50 meter från gränslinjen,

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

- 4) innehav av skjutvapen, skjutförnödenheter, sprängämnen och fjäderdrivna vapen,
- 5) användning av föremål och ämnen som avses i 4 punkten,

6) tagande av jord- och stenmaterial och letande efter mineraler närmare än 20 meter från gränslinjen

Tillstånd (*gränszonstillstånd*) beviljas på grund av boende, arbete, yrke, näring, affärsverksamhet eller hobby eller av något annat godtagbart skäl och om det är uppenbart att utövandet av den rätt som beviljats i tillståndet inte äventyrar upprätthållandet av gränsordningen eller gränssäkerheten.

60 §

Beslut som meddelas muntligen och ändringssökande

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

Andra beslut om gränszonstillstånd än sådana beslut som avses i 1 mom. får överklagas genom besvär. Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

6) tagande av jord- och stenmaterial och letande efter mineraler närmare än 20 meter från gränslinjen

Tillstånd (*gränszonstillstånd*) beviljas på grund av boende, arbete, yrke, näring, affärsverksamhet eller hobby eller av något annat godtagbart skäl och om det är uppenbart att utövandet av den rätt som beviljats i tillståndet inte äventyrar upprätthållandet av gränsordningen eller gränssäkerheten.

60 §

Beslut som meddelas muntligen och ändringssökande

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 20 .