

Utlåtande till inrikesministeriet
Lausunto Sisäministeriölle

Ärende / asia:

Utlåtande om "Lagutkast om bekämpning av instrumentaliserad inresa", daterat 15.3.2024, diarienummer VN/5349/2024

Till:

rajavartiolaitos@raja.fi
kopia: VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

Yhteenvedo suomeksi:

1. Arvio esityksen käsittelyjärjestystä koskevan harkinnan laadusta

Asiakohdassa mainittu hallituksen esitys vaatii sen arviointia voidaanko esitys hyväksyä perustuslain 73 §:n nojalla rajattuna poikkeuksena perustuslaista vai edellyttääkö se muutoksia perustuslakiin.

Kyseinen kysymys edellyttää kannanottoa perustuslain kokonaisuuteen, tässä tapauksessa ennen kaikkea perustuslain 1 §:n 1 momentin "täysivaltaisuus"-käsitteen merkityksestä suhteessa mm. perustuslain 1 §:n 2 ja 3 momenttien sekä perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momenttien käsitteisiin ihmisarvo, ihmisoikeus ja kansanvalta.

Tällainen kannanotto ei ole luonteeltaan oikeudellinen, tai, se ei ainakaan ole kauttaaltaan oikeudellinen. Todellisuudessa esityksen käsitteleminen rajattuna poikkeuksena perustuslaista merkitsisi suvereniteettikäsitteen, ja siihen kytkeytyvän käsitteen "kansallinen turvallisuus", asettamista ehdottamaan prioriteettiasemaan oikeusjärjestelmämme hierarkiassa tavalla, jota on syytä pitää syvästi ongelmallisena. Harkinnan laadun on tältä osin kuitenkin oltava enemmän moraalista, yhteiskunnallista ja kulttuurihistoriallista kuin oikeudellista. Käsittely rajattuna poikkeuksena merkitsisi ydinmerkitykseltään selkeän käsitteen "oikeus elämään" ja tämän käsitteen tarkoittaman arvon (ihmiselämä) kunnioittamisen alistamista käsitteellisesti epäselvälle "täysivaltaisuus"-käsitteelle ja sellaisille epämääräisille arvoille kuin "kansallinen turvallisuus" ja "yleinen järjestys".

2. Arvio esityksen hyväksyttävyydestä

Sellainen perusoikeuksien kunnioittamisen keskeyttäminen, jota esityksessä harkitaan on, käsittelytavasta riippumatta lähtökohtaisesti ongelmallinen. Varsinkin tilanteessa, jossa maamme täysivaltaisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen ei kohdistu erittäin ilmeistä eksistentiaalista uhkaa esitystä ei arvioni mukaan voida pitää juridisessa mielessä oikeasuhtaisena, moraalisesti hyväksyttävänä eikä poliittis-historiallisesti viisaana.

Lausunnon antamiselle on annettu niin lyhyt aika, että em asiaa voidaan tässä valaista vain pääpiirteittäin.

Pyydän mahdollisuutta toimittaa lausunnostani suomenkielinen versio lähiaikoina.

Sammanfattning:

Ifrågavarande lagutkast kräver framförallt en bedömning av huruvida det kan betraktas som ett utkast till förslag till avgränsat undantag från grundlagen i den mening som avses i grundlagen 73 § *eller* om det förutsätter grundlagsändringar.

I utlåtandet presenteras synpunkter för att denna fråga *inte kan avgöras enbart på basen av en juridisk bedömning* utan att avgörandet vare sig vi vill det eller inte även bygger på avväganden av etisk, samhällspolitisk och kulturpolitisk karaktär. Bedömningen är viktig eftersom den står i ett spänningsfullt förhållande till den brådska som regeringen anser att föreligger och i förhållande till den finska, rättspolitiska tradition enligt vilken riksdagens grundlagsutskott i första hand baserar sina bedömningar på juridisk sakkunskap.

Min bedömning grundar sig centralt på ett argument vars kärna här först sammanfattas:

När riksdagen väljer om lagförslaget kan betraktas som ett utkast till förslag till avgränsat undantag från grundlagen i den mening som avses i grundlagen 73 § *eller* om det förutsätter grundlagsändringar fattar den ett val mellan två radikalt olika tolkningar av grundlagens politiska, etiska och moraliska innebörd.

Enligt den ena tolkningen uppfattar man den suveränitet som åberopas i grundlagen 1 § 1 moment som ett högsta värde av sådan art att åsidosättanden av alla andra värden som grundlagen hänvisar till kan berättigas om detta högsta värde uppfattas som hotat.

Enligt den andra tolkningen uppfattar man *inte* den suveränitet som åberopas i grundlagen 1 § 1 moment som ett högsta värde av sådan art att åsidosättanden av alla andra värden som grundlagen hänvisar till kan berättigas om detta högsta värde uppfattas som hotat.

Den avgörande skillnaden mellan de båda tolkningarna är följande:

Av den förra tolkningen följer att man i namn av att värna suveräniteten kan ge den i grunden oklara kategorin "säkerhetspolitisk hänsyn" obetingat företräde fram om hänsyn till den betydligt tydligare kategorin "rätten till liv" som åberopas i grundlagen 1 § 3 moment. Därmed kan undantag från plikten att värna rätten till liv betraktas som avgränsade undantag från grundlagen.

Av den senare tolkningen följer tvärtom att man i namn av att värna suveräniteten inte kan ge "säkerhetspolitisk hänsyn" obetingat företräde fram om hänsyn till "rätten till liv". Därmed kan undantag från plikten att värna rätten till liv inte betraktas som avgränsade undantag från grundlagen. *Tvärtom gäller enligt denna tolkning följande: Om riksdagen vill att rätten till liv obetingat kan åsidosättas för att värna den nationella säkerheten bör detta stadgande explicit skrivas in i grundlagen som en allmän princip.*

Valet av tolkning innebär således ett val mellan två olika sätt att se på vad det nu kräver av oss att värna om den suveränitet som enligt grundlagen § 1, moment 1 kännetecknar republiken Finland.

Valet mellan dessa synsätt är i grunden ett val som gäller den syn på förhållandet mellan makt, förnuft och etik som vi lägger till grund för förståelse av det som i grundlagen avses

med rätt och lag och på basen av detta, även för förståelsen av vad som kan avses med suveränitet. Vi talar här om avgöranden som alltså måste ligga till grund för alla juridiska bedömningar och som alltså måste avgöras, eller implicit förutsättas som på ett visst sätt avgjorda, innan juridiska frågor alls kan avgöras. Därför är frågan om det lagförslag vars utkast nu föreligger kräver en ändring av grundlagen — om det alltså inte kan godtas som avgränsat undantag från grundlagen — mera en fråga av politisk, etisk och kulturell natur än av juridisk natur.

Om förslaget godtas som avgränsat undantag innebär detta följande för Finlands moraliska, samhällseliga och historiska självförståelse:

Riksdagen ger oklara värden — särskilt värdena "nationell säkerhet" och "allmän ordning" —, som avleds av det oklara begreppet "suveränitet" i grundlagen § 1, moment 1, normativt företräde fram om det betydligt klarare värdet "(människo)liv" som avleds ur det till sin innebörd välavgränsade begreppet i grundlagen § 1, moment 2 "mänsklig rättighet."

1. Avgränsning av ämnet för detta utlåtande

Av inrikesministeriets begäran om utlåtanden VN/5349/2024 angående nämnda lagutkast framgår att landets regering överväger att till riksdagen avge en proposition som står i ett problematiskt förhållande till grundläggande delar av den rätt som för närvarande gäller i vårt land.

Det är en öppen fråga om regeringen i sina motiveringar för utkastet ger en till alla delar exakt och täckande bild av på vilket eller vilka sätt den lag som regeringen i sitt utkast presenterar är problematisk i relation till befintliga rättsnormer.

I dokumentet finns helt klart en spänning mellan å ena sidan, sådana ställen där regeringen entydigt konstaterar att den påtänkta lagen står i strid med gällande rättsnormer (s. 70, s. 83, s. 86) och andra sidan sådana ställen där regeringen framställer förhållandet mellan gällande lag och det utkast som nu har skickats på remiss i vagare termer (t.ex. s. 65, 68, 69, 85, 89 och 91). Detta kan man förhålla sig kritiskt till. Särskilt viktig är naturligtvis den sammanfattande bedömningen på s. 91 i utkastet där regeringen skriver att lagutkastet "kan anses" ("voidaan pitää") föra med sig endast avgränsade undantag från grundlagen. Poängen är att om det motsatta är fallet, dvs. om det föreslagna lagutkastet *inte* kan anses föra med sig endast avgränsade undantag från grundlagen, så krävs ändringar i grundlagen innan, eller samtidigt med införandet av den nu påtänkta lagen. Om regeringens bedömning anses riktig följer däremot att den lag vars utkast nu skickats på remiss av riksdagen kan godtas utan ändringar i grundlagen.

Jag begränsar mig i detta utlåtande till en granskning av hur ordvalet "kan anses" ("voidaan pitää") här kan förstås och vad olika tolkningar av saken innebär.

Det bör dock understrykas att regeringen på en mer allmän nivå handlar riktigt när den tydligt framhåller det tilltänkta lagutkastets exceptionella natur och att regeringen framhåller betydelsen av att bedöma exakt hur förhållandet mellan utkastet och våra högsta rättsnormer — särskilt grundlagen, EU:s grundfördrag samt Finlands förpliktelser i relation till folkrätten — bör förstås.

Jag fokuserar här på kommentarer om frågor som gäller sakens exceptionella natur, närmare bestämt vill jag anlägga synpunkter på två frågor:

* Är fallet exceptionellt?

* På *vilket sätt* eller på vilka sätt är fallet exceptionellt? Eller: hur skall vi förstå det exceptionella i det som föreslås?

Det är skäl att understryka att den tematik som jag i detta uttalande begränsar mig till *inte* i detta fall kan betraktas som ovidkommande eller ens perifer för de politiskt sett primära frågorna om de substantiella betingelserna för propositionens godkännande och de krav på processen som bör ställas. Denna fråga är uppenbart av sådan natur att *varje* ställningstagande till den *innebär* ett ställningstagande till frågor om vad en grundlag är och hur man vill och kan se på förhållandet mellan makt, lag och moral. Frågan är därmed en fråga som inte går att avgöra enbart i ljuset av rättslärdas bedömningar.

Jag betraktar de nämnda frågorna utgående från den sakkunskap som jag kan sägas inneha som gäller det område där grundläggande rättsteoretiska frågor överlappar med grundläggande frågor i politisk filosofi, etik och diskursen om den moderna kulturens självförståelse, särskilt med frågor om förhållandet mellan den för den moderna kulturens utveckling centrala frågan om sambandet mellan förnuft, suveränitet eller självbestämelse, etisk universalism och demokrati. (Jag kommer i det följande att utgå från att begreppen suveränitet och självbestämelse (täysivaltainen - itsensä määrääminen) i detta sammanhang kan betraktas som utbytbara.)

2. Är lagutkastet exceptionellt?

Den här frågan är lätt att avgöra. Utkastet är exceptionellt både i den rent rättsligt och i den rent politiskt precisa meningen att undantag från grundläggande rättsnormer föreslås på alla tre av de ur juridisk synvinkel högsta normnivåerna i Finland: Finlands grundlag, EU:s grundfördrag och folkrättens centrala fördrag.

3. På *vilket sätt* eller på vilka sätt är fallet exceptionellt?

Den för riksdagens behandlingsordning viktiga frågan är om lagutkastet innebär avgränsade undantag från grundlagen i den mening som avses i grundlagens 73 §. Det som krävs är alltså ett svar på frågan "På *vilket sätt* eller på vilka sätt är fallet exceptionellt? Eller: *Hur* skall vi förstå det exceptionella i lagutkastet?"

Denna fråga kan och bör bedömas ur enbart juridisk synvinkel. Lika klart är dock att den juridiska bedömingen inte kan leda till entydiga resultat. Detta beror på det enkla faktum att varje svar på frågan om vad som är ett undantag från grundlagen — och om undantaget är eller inte är "avgränsat" — i sig måste innebära en tolkning av grundlagens natur och förhållandet mellan dess olika föreskrifter. Sådana tolkningar är aldrig endast av juridisk natur utan inbegriper nödvändigt bedömningar som även är av politisk och etisk karaktär. Ju mera tolkningen gäller grundlagens fundamentala utgångspunkter, dess större blir behovet att göra tolkningen i ljuset av bredare och djupare perspektiv än de juridiska.

Det finns vägande skäl att säga att ifrågavarande lagutkast på ett ovanligt tydligt sätt berör just detta: grundlagens fundamentala utgångspunkter.

Tydligast framgår överlappningen mellan juridiska, politiska och etiska synpunkter och behovet att betrakta dessa ur ett övergripande perspektiv, där juridiska synpunkter ingår, men endast som ett delmoment, om vi betraktar ifrågavarande fall snävt i ljuset av förhållandet mellan grundlagens 1 § 1 moment och grundlagens 1 § 2 och 3 moment.

Låt oss först notera följande om den politiska och begreppsliga kontext som Inrikesministeriet i sina motiveringar för lagutkastet tar för given. I motiveringarna används upprepade gånger termen "välineellistetty maahantulo" ("instrumentaliserad inresa" - min översättning) och olika avledningar av denna term. Termen är av central betydelse för argumentationen för lagutkastet, vilket framgår av att beskrivningen av lagutkastets huvudsakliga innehåll ("pääasiallinen sisältö") *börjar* med orden "Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi." (s. 1) Exempel på andra begrepp som används i motiveringarna är hybridpåverkan, helhetssäkerhet ("kokonaisturvallisuus"), (Finlands) intressen och allmän ordning.

Alla dessa termer är notoriskt oklara. Jag begränsar här uppmärksamheten till ett av dessa, nämligen till termen "instrumentaliserad inresa." Den är djupt problematisk. En aspekt är om inte beskrivningen av en enskild människas belägenhet med denna term redan i sig innebär, eller ofta kan innebära, en kränkning av denna människas människovärde (jfr grundlagen §1, moment 2). En annan aspekt är om termen alls har, eller kan ges, en så tydlig innebörd att den med rätta kan användas för att avgöra frågor om hur myndigheter i Finland får behandla enskilda människor i specifika situationer. Om dessa frågor måste besvaras nekande, vilket mycket väl kan vara fallet, framstår regeringens beskrivning av lagutkastets föremål ("välineellistetyin maahantulon torjuminen") och därmed även dess argumentation, som i grunden missvisande. — Jag är medveten om att termen instrumentaliserad inresa under den senaste tiden har varit i flitigt bruk. Men bruket i sig är inte ett bevis för att termen har, eller kan ges, en innebörd av det slag som krävs för att den skall kunna tas till utgångspunkt för finsk lagstiftning. I varje enskilt fall föreligger för det första frågan när det överhuvudtaget är berättigat att säga om en människa att hen "används som instrument" av en annan människa eller av en kollektiv aktör (t.ex. en stat) för dess syften. För det andra är det, även om termen accepteras när vi talar om individer i närheten t.ex. av den finsk-ryska gränsen, långt ifrån självklart när en människa från ett tredje land använder ryska eller finska myndigheter som instrument för sina syften och när en människa från ett tredje land används av ryska eller finska myndigheter som instrument för deras syften,

Oberoende av denna anmärkning om oklarheten angående lagutkastets föremål kan vi notera att dem springande punkten i lagutkastet är den i rättsfilosofi, politisk filosofi och samhällsfilosofi under modern tid klassiska frågan om förhållandet mellan nationell säkerhet, individens rättigheter och friheter och sambandet mellan demokrati, förnuft och förståelsen av de nämnda begreppen.

I grundlagens 1 § 1 mom. återfinns begreppet "suverän" som preciserande bestämning av fastställandet av Finland som en republik. I grundlagens § 1, mom 2 återfinns termerna "människovärdet" (och dess "okränkbarhet"), samt "den enskilda människans frihet och rättigheter". I grundlagens § 1, mom 3 hittar vi termen "mänskliga rättigheter". I grundlagen §2 tillkommer begreppet "demokrati".

De avgörande termerna i grundlagen §1 moment 2 och 3 och grundlagen § 2 har en mycket tydligare innebörd än den i detta sammanhang centrala termen i moment 1. Särskilt termen "mänskliga rättigheter", som omfattar rätten till liv, har i termen *liv* en begreppslig kärna som lämnar relativt litet utrymme för juridisk, moralisk eller tolkning. (Jfr. dock abortfrågan.) Det motsatta är fallet med suveränitetsbegreppet som i detta sammanhang är av central betydelse pga

dess betydelse för lagutkastets överväganden om statens territoriella integritet, allmän ordning och nationell säkerhet. (Se t.ex. s. 65.) Viktigast, och oklarast, är termen nationell säkerhet ("kansallinen turvallisuus"). För att komma till sakens kärna behövs ingen lång utläggning: Lagutkastet ställer helt enkelt riksdagen inför det klassiska dilemman att avgöra i vilken utsträckning, om alls, de rättsnormer som måste iakttas för att trygga ett tydligt värde som rätten hänvisar till — nämligen individens rätt till liv, inklusive i detta fall särskilt den av rätten till liv avledda folkrättsliga principen om "non-refoulement" — kan åsidosättas för att värna det otydliga värdet "nationell säkerhet".

Saken bör i första hand förstås som en fråga om (i) sambandet mellan å ena sidan de tidigare nämnda moderna idealen suveränitet / självbestämmelse och å andra sidan de moderna idealen "individens rättigheter och friheter", "förnuft" och "demokrati" och (ii) vilken innebörd vi i tolkningen av grundlagen ger åt de nämnda idealen och deras inbördes sammanhang. Lagutkastets svårighet att bestämma den rätta balansen mellan rätten till liv och den nationella säkerheten vilar i sista hand på en oklarhet i synen på detta samband.

Låt mig förtydliga genom att ställa saken på sin spets som ett val mellan två alternativ i fråga om ordens innebörd.

Det ena alternativet är att betrakta suveränitet / självbestämmelse som ett begrepp som kan förstås oberoende av de tre övriga begreppen ("individens rättigheter och friheter", "förnuft" och "demokrati"). Vi säger då att orden suveränitet och självbestämmelse bör användas om och endast om en aktör handlar utan eftertanke: förnuft, etiska överväganden och (demokratiskt) umgänge där andra beaktas framstår då som motpoler till det suveräna handlandet. Suveränitetens grund bestäms i detta fall som möjligheten och rätten att kunna handla utan att låta sig begränsas av dessa motpoler.

Det andra alternativet är att betrakta suveränitet / självbestämmelse som internt förbundna med begreppen förnuft, etiska överväganden och demokrati.

Om vi väljer det första alternativet öppnar vi för en politik där förhållandet grundlagen § 1 moment 1 vs. grundlagen § 1 moment 2 och 3 samt grundlagen § 2 är sådant att vi när en spänning föreligger inte kan göra annat än utan eftertanke, "blint", välja vilkendera vi vill ge större vikt. Vi väljer alltså att ge större vikt åt strävan till ett slags suveränitet och självbestämmelse, som saknar varje internt samband med förnuft, etiska övervägande och demokrati, än till en strävan till att förverkliga en suveränitet och självbestämmelse som har ett internt samband med förnuft, etiska övervägande och demokrati.

Det motsatta valet är också möjligt: dvs valet av en politik där förhållandet mellan grundlagens 1 § 1 moment och grundlagens 1 § 2 och 3 mom. och grundlagens 2 § är sådant att vi när en spänning föreligger inte "blint" väljer vilkendera vi vill ge större vikt utan tvärtom betraktar dessa olika värden i ljuset av varandra och försöker undvika eller i varje fall minimera spänningen dem emellan.

Valet mellan dessa alternativ är sista hand ett val som måste träffas i ljuset av vilka vi vill vara. Ju mera vi i namn av den nationella säkerheten är beredda att åsidosätta rätten till liv, och eftertanke om vad rätten till liv kräver av oss, dess mera väljer vi att bli delaktiga i en gemenskap som betraktar suveränitet å ena sidan och förnuft, etiska överväganden och demokrati å andra sidan som värden som vi ibland måste välja mellan *och* som delaktiga i en gemenskap som i detta val är

beredda att ge företräde åt en förståelse av suveränitet som ett värde som inte bör eller kan granskas med eftertanke.

Ju mera vi däremot väljer att i vår bestämning av vad den nationella säkerheten kräver av oss, och i vilken mån vi i värnandet av nationella säkerhet *inte* är beredda att åsidosätta rätten till liv och eftertanke om vad rätten till liv kräver av oss, dess mera väljer vi att bli delaktiga i en gemenskap som betraktar suveränitet å ena sidan och förnuft, etiska övervägande och demokrati å andra sidan som internt förbundna värden som vi måste förstå i ljuset av varandra.

Det senare valet innebär med andra ord ett val av delaktighet i en gemenskap som vill värna om en förståelse av suveränitet som ett värde som kan och bör granskas med eftertanke och försvaras om och endast om försvaret av suveräniteten är förenligt med vår strävan till att värna om mänskliga rättigheter och demokratin.

4. Slutsatser

1. Det finns inget i snäv mening rent juridiskt hinder för en tolkning av grundlagen enligt vilken en uppenbart otydlig hänvisning till rikets säkerhet medger att ifrågavarande lagutkast behandlas i riksdagen som avgränsat undantag från grundlagen.

2. Om riksdagen väljer att tolka grundlagen så att den uppenbart otydliga hänvisning till rikets säkerhet som ges i motiveringarna till lagutkastet medger att ifrågavarande lagutkast behandlas i riksdagen som avgränsat undantag från grundlagen väljer riksdagen därmed att tolka grundlagen så att begreppet "suveränitet" i grundlagens § 1, moment 1, står i motsättning till de centrala begreppen i grundlagens § 1, moment 2 och 3 och i § 2, moment 1 och 2.

I Helsingfors den 25 mars 2024

Thomas Wallgren
Professor i filosofi
Föreståndare för von Wright och Wittgenstein-arkivet
Helsingfors universitet