



1.10.2020

OKV/61/10/2020  
OKV/61/10/2020-OKV-25

Martin Scheinin

## 1. KLAGOMÅL

Professor Martin Scheinin (nedan klaganden) har till justitiekanslern riktat ett klagomål daterat 28.4.2020. I klagomålet kritiseras statsrådets, inrikesministeriets och Gränsbevakningsväsendets förfarande i anslutning till statsrådets 17.3.2020 och 7.4.2020 daterade beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll, stängning av gränsövergångsställen och begränsning av gränstrafiken. Klagomålet gäller det i anslutning till ovan nämnda beslut, enligt klagomålet utan rättslig grund i den nationella lagstiftningen införda och till Gränsbevakningsväsendet delegerade förbudet för personer inklusive finska medborgare att passera landets gränser annat än vid öppna [gränsövergångsställen] och för nödvändiga resor som är beroende av gränsmyndigheternas prövning ("ilman kansallisen oikeuden tarjoamaa oikeusperustaa teytyä taikka Rajavartiolaitoksen tehtäväksi degoitua yksilöiden, mukaan lukien Suomen kansalaisten, kieltämistä liikkumasta maan rajojen yli muutoin kuin avoimeksi ja rajaviranomaisten harkintaan jäävän välttämättömän liikkumisen osalta"). Till denna del kritiseras i klagomålet också motiveringspromemoriorna till statsrådets beslut från 17.3.2020 och 7.4.2020.

I klagomålet ombeds justitiekanslern även bedöma huruvida det har varit lämpligt att i informationen som riktades till allmänheten använda uttryck som ger intryck av att vara rättsligt förpliktande ifall det inte har varit fråga om juridiskt bindande beslut. Enligt klagomålet har Gränsbevakningsväsendets information om statsrådets beslut varit vilseledande i och med att man har använt uttryck som ger intryck av att vara juridiskt bindande.

Klaganden hänvisar i sitt klagomål till sin text om samma frågekomplex som publicerades samma dag i bloggen Perustuslakiblogi ([www.perustuslakiblogi.wordpress.com](http://www.perustuslakiblogi.wordpress.com)).

Klaganden har kompletterat sitt klagomål med en ytterligare skrivelse daterad 19.5.2020. I den kompletterande skrivelsen konstaterar klaganden att även om bland annat de nya beslut som fattades vid statsrådets allmänna sammanträde 7.5.2020 har förtydligat situationen, främst genom att bekräfta finska medborgares grundläggande och tryggade rättighet att lämna landet och återvända till landet, har man ännu inte fått laglig rätsida på frågekomplexet, det vill säga den så kallade stängningen av Finlands gränser under coronapandemin. Klaganden konstaterar att Gränsbevakningsväsendets information, normativa anvisningar och praktiska myndighetsverksamhet fortsättningsvis inte respekterar grundlagens 9 § eller EU-medborgares principiella rätt att fritt passera de inre gränserna, vilket är en av de grundläggande rättigheterna i EU. Klaganden konstaterar vidare att det har varit lagligt att införa gränskontroll vid de inre gränserna (kontroll av identitet och medborgarskap) och att stänga vissa gränsövergångsställen. Det har också varit lagligt att ta i bruk befogenheter enligt hälso- och sjukvårdslagen vid gränsövergångsställena, till exempel individuell karantän på basis av en läkares bedömning eller till och med isolering. Däremot är

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

det enligt klaganden inte lagenligt att kräva att finska medborgare eller EU-medborgare ska svara på frågor om deras resa är nödvändig, eller att låta förstå att det för att passera gränsen krävs ett tillstånd som baserar sig på gränsbevakarnas prövning.

Vidare konstaterar klaganden att 156 a § i utlänningslagen och EU-lagstiftningen, som utgör bakgrunden till paragrafen, endast gör det möjligt att neka en person inresa. Även om paragrafens 1 mom. och förarbetet till momentet (regeringens proposition) har formulerats så att de ger utrymme för tolkning, så visar paragrafens 2 och 3 mom. och förarbetet till momenten att nekad inresa endast kan basera sig på en individuell bedömning av den fara som en person kan utgöra för folkhälsan.

Klaganden preciserar sitt klagomål ytterligare genom att be justitiekanslern undersöka

- a. huruvida statsrådets medlemmar har vilseletts i denna fråga,
- b. huruvida det är lämpligt att i informationen till allmänheten använda uttryck som förefaller juridiskt förpliktande när det enligt en rättslig bedömning är fråga om rekommendationer,
- c. huruvida Gränsbevakningsväsendet tillämpar utlänningslagens 156 a § och andra gällande rättsnormer lagstridigt när det nekar EU-medborgare fri rörlighet över en inre gräns, trots att de styrker sin identitet och sitt medborgarskap och trots att det inte finns någon medicinsk indikation på att medborgaren är coronavirusbärare, och
- d. huruvida det borde förutsättas att statsrådet bereder lämpliga förslag till bestämmelser, antingen med stöd av beredskapslagen eller i lagförslag, så att den nu lagstridigt upprätthållna så kallade stängningen av gränserna fås på laglig grund i det fall att man vill förlänga stängningen.

## 2. BEHANDLIGEN AV FRÅGAN

Klagomålet gäller i första hand statsrådets beslutsfattande. Därför är det skäl att först behandla justitiekanslerns roll i övervakningen av statsrådet och i förhållande till efterhandsgranskningen av författningar. Ett skäl är också att klaganden i sitt bemötande framhåller att en väsentlig fråga i den rättsliga bedömningen av frågekomplexet gäller förhållandet mellan stängningen av gränsövergångsställen och begränsningen av trafiken. Klaganden hänvisar till inrikesministeriets utredningar och anser att man i dem hänvisar till förhandsgranskningen av författningar och statsrådets beslut, och i anslutning till detta att de rättsliga ställningstagande gällande gränskontrollen som lämnats till inrikesministeriet ger anledning att överväga om justitiekanslern eventuellt är jävig att behandla ett klagomål som gäller samma fråga.

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Till uppgiften hör också förhandsgranskning av författningar. Syftet med förhandsgranskningen av författningar är att säkerställa att regeringspropositionerna som statsrådet godkänner till innehåll och i fråga om beredning överensstämmer med konstitutionen och övrig lagstiftning, och att de på lämpligt sätt beaktar internationella förpliktelser som är bindande för Finland, i synnerhet internationella människorättsförpliktelser och EU-rätten. Övervakningen omfattar också beslut som fattas i statsrådet.

Justitiekanslern övervakar också lagligheten i fråga om alla beslut som fattas vid statsrådets allmänna sammanträde genom att granska statsrådets föredragningslistor ur ett rättsligt perspektiv och genom att i enlighet med grundlagens 111 § närvara vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt grundlagens 112 § ska justitiekanslern om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, framställa en motiverad anmärkning. Om anmärkningen lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. I övervakningen av statsrådets ämbetsåtgärder som avses i grundlagens 108 § 1 mom. första meningen behandlar justitiekanslern också klagomål. Klagomålen är en central form av efterhandsgranskning av lagligheten. Ministeriernas beslutsfattande och verksamhet och därför till exempel statsrådets och dess ministeriers kommunikation omfattas endast av efterhandsgranskningen av lagligheten.

Justitiekanslern ska enligt grundlagens 108 § 2 mom. på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

I detta sammanhang är det skäl att betona att justitiekanslern inte deltar i den beredning som görs i statsrådet. De upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor som justitiekanslern med stöd av grundlagens 108 § 2 mom. ger statsrådet och republikens president är laglighetskontrollens förhandsståndpunkt till hur en fråga kommer att bedömas i övervakningen av statsrådet (se regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland, RP 1/1998 rd, s. 166). Att justitiekanslern kan ge upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor är en del av kontrollen av den högsta regeringsmakten. Att ge upplysningar och utlåtanden enligt 108 § 2 mom. är inte detsamma som att justitiekanslern enligt egen prövning kan ge utlåtanden bland annat med anledning av begäran om utlåtande om lagberedningsprojekt (se RP 1/1998 rd, s. 165–166). Annan rättslig rådgivning än de upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor för att på förhand säkerställa statsrådets och republikens presidents uppgifters lagenlighet som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen hör inte till justitiekanslerns uppgifter (se Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande om uppgiftsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna, Oikeusministeriön työryhmämietintö: Ylimpien laillisuusvalvojen tehtäväjako, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24, s. 20–21).

Både förhandsgranskning och efterhandsgranskning av statsrådets verksamhet är alltså uppgifter som i grundlagen föreskrivs höra till justitiekanslerns uppgifter. Förhållandet mellan förhandsgranskning och efterhandsgranskning av lagligheten har dock ibland förefallit ansträngd. Tidigare justitiekanslern Jaakko Jonkka har konstaterat att faktaläget i allmänhet är ett annat vid en efterhandsgranskning, eftersom föremål för utredningen då också är fallets faktiska omständigheter, vilket betyder att informationen kan ha ökat väsentligt och bilden av fallet avvika från vad den var när en förhandsståndpunkt formulerades. Enligt Jonkka måste det också beaktas att laglighetsövervakarens ståndpunkt inte är en dom som vinner laga kraft, utan att en fråga alltid kan tas upp till ny behandling om det finns anledning (närmast en ny utredning i fallet). Det betyder att det åtminstone inte i princip finns något hinder för en utredning, och justitiekanslern kan vid en efterhandsgranskning också komma till en annan rättslig bedömning än vid förhandsgranskningen. En utredning och ett annat faktaläge kan vara skäl till en justering av en tidigare ståndpunkt (Jonkka, Jaakko: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana. I boken Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–2009, Suomalainen lakimiesyhdistys 2009).

Med stöd av vad som anförts ovan anser jag att de juridiska uppgifterna i anslutning till de beslut som fattades på föredragning av inrikesministeriet samt den förhandsgranskning av lagenligheten som jag genomför vid statsrådets allmänna sammanträde i enlighet med grundlagen inte utgör hinder för att jag utreder klagomålet som gäller statsrådets beslut och deras motiveringspromemorior samt statsrådets information i anslutning till besluten.

Däremot har jag till den del som klagomålet gäller Gränsbevakningsväsendets gränskontroller och Gränsbevakningsväsendets information överfört behandlingen av klagomålet till riksdagens justitieombudsman med stöd av 1 § 1 mom. i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Därför behandlar jag i detta avgörande endast statsrådets beslut som gäller gränstrafiken, motiveringspromemoriorna till besluten samt inrikesministeriets och statsrådets information om de aktuella besluten.

### **3. STATSRÅDETS BESLUT OM GRÄNSTRAFIKEN**

Klaganden har i sitt klagomål tagit upp statsrådets beslut om begränsning av trafiken över gränsen i början av coronapandemin. Därför är det skäl att till en början redogöra för det väsentliga innehållet i de aktuella besluten. Klagomålet gäller i praktiken alla beslut som statsrådet har fattat i frågan, men eftersom den rättsliga bedömningen i bakgrunden till besluten till väsentliga delar har gjorts i anslutning till de första besluten, redogörs i det följande för innehållet i dessa första beslut.

#### **3.1 Statsrådets beslut 17.3.2020 om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna**

I början av 2020 började en epidemi som orsakas av coronaviruset i Kina. Den smittsamma sjukdomen spred sig också snabbt till Europa. Världshälsoorganisationen WHO deklarerade 11.3.2020 att coronavirusepidemin var en pandemi.

Statsrådet fattade 17.3.2020 ett beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Enligt beslutet återinfördes gränskontrollen vid de inre gränserna från och med 19.3.2020 till 13.4.2020 på grund av de åtgärder som krävs för att bekämpa det allvarliga hot mot Finlands inre säkerhet som orsakas av coronavirusepidemin.

Gränskontroll vid de inre gränserna återinfördes vid gränsen mellan Finland och Sverige samt mellan Finland och Norge. I beslutet fastställdes godkända gränsövergångsställen för flygtrafiken, sjötrafiken och landsvägstrafiken.

Godkända gränsövergångsställen inom flygtrafiken var:

- Helsingfors-Vanda, Mariehamn och Åbo flygplatser för godstrafik och återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land samt för nödvändiga arbetsresor och annan nödvändig trafik
- Enontekis, Helsingfors-Malm, Ivalo, Joensuu, Jyväskylä, Kajana, Kemi-Torneå, Kittilä, Karleby-Jakobstad, Kuopio, Kuusamo, Villmanstrand, S:t Michel, Uleåborg, Björneborg, Rovaniemi, Nyslott, Seinäjoki, Tammerfors-Birkala och Vasa flygplatser endast för godstrafik

Inom sjötrafiken:

- Hamnarna i Helsingfors, Mariehamn, Åbo och Vasa: endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändiga arbetsresor och annan nödvändig trafik
- Hamnarna i Eckerö, Euraåminne, Färjsundet, Förby, Fredrikshamn, Hangö, Haukipudas, Ingå, Kalajoki, Kaskö, Kemi, Kimito, Kyrkslätt, Karleby, Kotka, Kristinestad, Villmanstrand, Lovisa, Långnäs, Sastmola, Nådendal, Nuijamaa, Uleåborg, Pargas, Pernå, Jakobstad, Pojo, Björneborg, Borgå, Brahestad, Raumo, Salo, Sibbo, Dalsbruk, Ekenäs, Torneå och Nystad: endast godstrafik
- Aspö, Hangö, Helsingfors och Ålands sjöbevakningsstationer samt Nuijamaa hamn och Santio: endast återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land samt annan nödvändig trafik

Inom landsvägstrafiken:

- Vid gränsen mellan Finland och Sverige Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Torneå och Övertorneå: endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändiga arbetsresor och annan nödvändig trafik
- Vid gränsen mellan Finland och Norge Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö och Utsjoki: endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändiga arbetsresor och annan nödvändig trafik

Enligt beslutet inriktades gränskontrollen vid den inre gränsen främst på gränskontroll av objekt som utsågs på basis av gemensamma hot- och riskbedömningar av myndigheterna med ansvar för den inre säkerheten och hälso- och sjukvårdsmyndigheterna. Alla som passerade den inre gränsen på inresa eller utresa omfattades alltså inte av gränskontrollåtgärderna.

Enligt motiveringspromemorian till beslutet avsågs med personer bosatta i Finland medborgare som registrerat sin uppehållsrätt i Finland och deras familjemedlemmar samt medborgare i tredje land som vistas i Finland med stöd av ett uppehållstillstånd. Med personer bosatta i ett annat EU-land avsågs på motsvarande sätt medborgare i det aktuella EU-landet, EU-medborgare som har registrerat sin uppehållsrätt

i det landet och deras familjemedlemmar samt medborgare i tredje land som vistas i landet med stöd av ett uppehållstillstånd.

Nödvändiga arbetsresor ansågs bland annat vara gränstrafik i anslutning till manskapsbyten på fartyg. Annan nödvändig trafik ansågs bland annat vara trafik i samband med räddningsåtgärder och hälsovårdens verksamhet samt medborgare i tredje land som lämnar landet.

Behörighetsgrund för beslutet har varit 15 § 1 mom. i gränsbevakningslagen och 6 § 7 punkten i reglementet för statsrådet. Enligt den förstnämnda bestämmelsen beslutar statsrådet om sådant tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som avses i kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengengränserna. Om ett hot som riktas mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan emellertid förutsätter omedelbara åtgärder i ett ärende, beslutar inrikesministeriet om de behövliga åtgärderna innan frågan avgörs av statsrådet. Enligt 6 § 7 punkten i reglementet för statsrådet handläggs och avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde beslut som hänför sig till återinförande av kontrollerna vid de inre gränserna och till temporärt stängande av gränsövergångsställen.

I motiveringspromemorian till beslutet redogörs för det centrala innehållet i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399). Enligt förordningens artikel 25 får en medlemsstat när ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kräver exceptionellt återinföra gränskontroll vid inre gränsen under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Totalt får ett återinförande av gränskontroll inte överstiga sex månader.

Enligt artikel 28 i förordningen får en medlemsstat när ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kräver att omedelbara åtgärder vidtas, i ett exceptionellt fall omedelbart återinföra gränskontroll vid de inre gränserna under en begränsad period på högst tio dagar. Om det allvarliga hotet kvarstår får gränskontrollen förlängas för förnybara perioder på upp till 20 dagar under två månader totalt. Beslut om förlängning ska samtidigt meddelas övriga medlemsstater och kommissionen.

Enligt förordningens artikel 27 ska i meddelanden om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna också anges omfattningen av återinförandet och vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet av gränskontroll gäller samt namnen på de godkända gränsövergångsställena.

Enligt förordningens artikel 25.1 får omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.

Enligt artikel 31 i förordningen ska kommissionen och den eller de berörda medlemsstaterna informera Europaparlamentet och rådet snarast möjligt om alla skäl som kan leda till särskilda åtgärder enligt förordningen i fall av allvarliga brister vad avser kontrollen vid yttre gräns eller tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Enligt artikel 33 ska medlemsstaten efter det att gränskontrollen vid de inre gränserna har upphävts överlämna en detaljerad rapport om iakttagandet av kriterierna för åtgärderna för en efterhandsbedömning av återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna. Rapporten ska bland annat behandla hur kontrollerna har genomförts, det praktiska samarbetet med grannmedlemsstater, följderna för den fria rörligheten för personer, om återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna varit effektivt, inbegripet en efterhandsbedömning av om återinförandet av gränskontroll uppfyller kravet på proportionalitet.

Enligt förordningens artikel 34 ska beslut om att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna fattas öppet och allmänheten ska informeras om allt som gäller återinförandet, om det inte föreligger tvingande säkerhetsskäl för att inte göra detta. Enligt artikel 35 ska övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen på begäran av den berörda medlemsstaten respektera sekretessen för de upplysningar som meddelas i samband med återinförande och förlängning av gränskontroll samt i den rapport som upprättats om dessa.

I motiveringspromemorian konstateras på basis av vad som anförts ovan att statsrådet beslutar om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna enligt 15 § i gränsbevakningslagen (578/2005). I motiveringspromemorian konstateras också att finska medborgare inte får hindras att resa in i landet enligt 9 § i grundlagen. Var och en har också rätt att lämna landet. Återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna ska inte ingripa dessa rättigheter. Även EU-medborgare ska omfattas av detta.

I motiveringspromemorian hänvisas vidare till att medlemsstaterna i Europeiska unionen också tidigare har tillfälligt återinfört gränskontroll när illegal immigration har utgjort en risk för allmän ordning och säkerhet, efter terrorattacker, i samband med stora publikevenemang och för att stöda säkerhetsarrangemang vid toppmöten. Finland återinförde gränskontroll 2005 för att säkerställa säkerheten vid världsmästerskapen i friidrott, tre gånger 2006 för att säkerställa säkerheten under möten som ordnades under EU-ordförandeskapet och 2008 vid utrikesministrarnas OSSE-möte. Finland har hittills inte använt sådant särskilt förfarande som avses i artikel 28, det vill säga omedelbart återinförande gränskontroll vid de inre gränserna.

I motiveringspromemorian konstateras att också flera andra EU-länder återinförde gränskontroll vid de inre gränserna våren 2020 på grund av åtgärder som det allvarliga hot mot medlemsstatens inre säkerhet som covid-19-epidemin medförde. Och vidare att hot mot den inre säkerheten i denna situation också enligt kommissionens riktlinjer omfattar folkhälsan.

Syftet med återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna var enligt motiveringspromemorian att genom att avvärja ett direkt och allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet säkerställa att personer som reser in i landet och personer som lämnar landet uppfyller de föreskrivna villkoren för inresa och vistelse i landet samt att upptäcka och identifiera eventuella riskpersoner med avseende på säkerheten. Beslutet bedömdes bromsa spridningen av coronaviruset och således minska det hot som viruset utgör mot folkhälsan i Finland.

I motiveringspromemorian konstateras att man genom återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte ändrade bestämmelser i nationell lagstiftning. Rätten att resa in i landet och att lämna landet bestämdes således enligt gällande lagstiftning. För att passera den inre gränsen krävdes inte resehandlingar som avvek från de som krävs för närvarande. I motiveringspromemorian konstateras att den enda ändringen till följd av detta beslut var att man vid de inre gränserna måste vara beredd på eventuella myndighetsåtgärder som vidtas vid gränskontroll och övervakning av utlänningar.

### **3.2 Statsrådets beslut 17.3.2020 om tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken**

Statsrådet fattade 17.3.2020 ett beslut om tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken från och med 19.3.2020 till 13.4.2020. I beslutet konstateras att det för att förebygga spridningen av covid-19-epidemin och avvärja det hot som coronaviruset utgör mot folkhälsan är nödvändigt att stänga vissa gränsövergångsställen och begränsa den gränstrafiken under den nämnda tiden.

Flygtrafiken begränsades enligt följande:

- Vid gränsövergångsställena på Helsingfors-Vanda, Mariehamn och Åbo flygplatser tillåts endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller i ett annat EU-land samt annan nödvändig trafik
- Vid gränsövergångsställena på Enontekis, Helsingfors-Malm, Ivalo, Joensuu, Jyväskylä, Kajana, Kemi-Torneå, Kittilä, Karleby-Jakobstad, Kuopio, Kuusamo, Villmanstrand, S:t Michel, Uleåborg, Björneborg, Rovaniemi, Nyslott, Seinäjoki, Tammerfors-Birkala och Vasa flygplatser tillåts endast godstrafik
- gränsövergångsställena vid Hangö, Helsingfors och Ålands sjöbevakningsstationer stängs

Sjötrafiken begränsades enligt följande:

- Vid gränsövergångsställena i hamnarna i Helsingfors, Mariehamn, Åbo och Vasa tillåts endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändiga arbetsresor och annan nödvändig trafik
- Vid gränsövergångsställena i hamnarna i Eckerö, Euraåminne, Färjsundet, Förby, Fredrikshamn, Hangö, Haukipudas, Ingå, Kalajoki, Kaskö, Kemi, Kimito, Kyrkslätt, Karleby, Kotka, Kristinestad, Villmanstrand, Lovisa, Långnäs, Sastmola, Nådendal, Nuijamaa, Uleåborg, Pargas, Pernå, Jakobstad, Pojo, Björneborg, Borgå, Brahestad, Raumo, Salo, Sibbo, Dalsbruk, Ekenäs, Torneå och Nystad tillåts endast godstrafik
- Vid gränsövergångsställena för fritidsbåtar vid Aspö, Hangö, Helsingfors och Ålands sjöbevakningsstationer samt Nuijamaa hamn och Santio tillåts endast återresor för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land och annan nödvändig trafik

Landsvägstrafik och spårbunden trafik:

- Vid gränsövergångsställena i Imatra, Kuusamo, Niirala, Nuijamaa, Rajajooseppi, Salla, Vaalimaa och Vartius tillåts endast godstrafik, återresor för finska medborgare och medborgare i Ryska federationen och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land och annan nödvändig trafik
- Vid gränsövergångsställena i Inari, Parikkala och Vainikkala tillåts endast godstrafik

I statsrådets beslut konstateras att man genom stängningen av gränsövergångsställena inte hindrar finska medborgares rätt att resa in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet, och att beslutet inte kränker de personers rättigheter som omfattas av EU-lagstiftningen om fri rörlighet eller någons rätt till internationellt skydd.

Också i motiveringspromemorian konstateras att finska medborgare enligt grundlagens 9 § inte får hindras att resa in i landet. Var och en har också rätt att lämna landet. Med stängningen av gränsövergångsställena och begränsningen av trafiken ska man inte ingripa dessa rättigheter. Likaså ska EU-medborgare behandlas lika.

Statsrådets behörighet att fatta beslut i saken grundar sig på 16 § i gränsbevakningslagen (578/2005) enligt vilken statsrådet kan besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas för viss tid eller tills vidare, om stängningen är nödvändig för att avvärja ett hot som riktas bland annat mot folkhälsan. 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.

I fråga om statsrådets behörighet konstateras i motiveringspromemorian till beslutet att de ärenden som hör till statsrådet enligt grundlagens 67 § avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Begränsningen av trafiken vid gränsövergångsställena är en sådan fråga som ska avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Vid beslutsfattande som gäller begränsning av gränstrafik är det ändamålsenligt att tillämpa de principer i sak som finns i 16 § om stängning av gränsövergångsställen.

I motiveringspromemorian hänvisas till Europeiska unionens princip om fri rörlighet och konstateras att det föreskrivs om personer som omfattas av den fria rörligheten i direktiv 2004/38/EG (Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier) och i 10 kap. i utlänningslagen (301/2004). Den fria rörligheten omfattar medborgare i EU:s medlemsstater, länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (Island, Liechtenstein och Norge) och medborgare i Schweiz samt medföljande familjemedlemmar oberoende av deras medborgarskap.

I motiveringspromemorian hänvisas också till utlänningslagens 156 a § enligt vilken unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet får begränsas av skäl som sammanhänger med folkhälsan. Begränsningarna kan endast grunda sig på sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma sjukdomar, om finska

medborgare som insjuknat eller misstänks ha insjuknat i en sådan sjukdom kan få sin frihet begränsad för förhindrande av att sjukdomen sprids. Sjukdomar som hotar folkhälsan och som uppstår senare än tre månader efter inresan får inte ligga till grund för avlägsnande ur landet. Om det är uppenbart nödvändigt kan det inom tre månader efter inresan krävas att en unionsmedborgare eller en familjemedlem till en unionsmedborgare skall genomgå en kostnadsfri läkarundersökning för fastställande av att han eller hon inte lider av någon av de sjukdomar som avses i 1 mom. Det får inte krävas att alla sökande systematiskt genomgår en sådan undersökning.

I motiveringspromemorian hänvisas vidare till överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering om övergångsställen vid riksgränsen mellan Finland och Ryssland (FördrS 66/1994, nedan gränsövergångsöverenskommelsen). Enligt artikel 6 punkt 2 i överenskommelsen kan trafik vid internationella gränsövergångsställen stoppas eller begränsas av allvarliga hälsoskäl, skäl som sammanhänger med den allmänna säkerheten eller på grund av naturkatastrofer. En part som har för avsikt att stoppa eller begränsa trafiken är skyldig att underrätta den andra parten om detta minst fem dygn tidigare. Enligt artikelns 3 punkt ska i brådskande fall underrättelse lämnas senast 24 timmar innan man planerar att stoppa trafiken. Åtgärden är en ensidig åtgärd som avviker från förfarandet enligt artikel 3 i överenskommelsen och kompletteringen av överenskommelsen.

Beslutet bedömdes bromsa spridningen av coronaviruset och således minska det hot mot folkhälsan i Finland som orsakades av viruset.

#### *Övriga beslut*

I fråga om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna förlängdes beslutets giltighetstid fram till 13.5.2020 genom ett beslut som fattades 7.4.2020, fram till 14.6.2020 genom ett beslut som fattades 7.5.2020, fram till 14.7.2020 genom ett beslut som fattades 12.6.2020, fram till 11.8.2020 genom ett beslut som fattades 10.7.2020, fram till 25.8.2020 genom ett beslut som fattades 23.7.2020, fram till 8.9.2020 genom ett beslut som fattades 6.8.2020 och fram till 18.9.2020 genom ett beslut som fattades 20.8.2020. Beslutet har dessutom ändrats när det gäller gränsövergångsställen inom sjötrafiken genom beslut som fattades 24.3.2020 och 20.5.2020.

I fråga om begränsning av trafiken vid gränsövergångsställena förlängdes beslutets giltighetstid fram till 13.5.2020 genom ett beslut som fattades 7.4.2020, fram till 14.6.2020 genom ett beslut som fattades 7.5.2020, fram till 14.7.2020 genom ett beslut som fattades 12.6.2020, fram till 11.8.2020 genom ett beslut som fattades 10.7.2020, fram till 25.8.2020 genom ett beslut som fattades 23.7.2020, fram till 8.9.2020 genom ett beslut som fattades 6.8.2020, och fram till 18.9.2020 genom ett beslut som fattades 20.8.2020. Det har också gjorts ändringar i beslutet genom beslut 24.3.2020, 20.5.2020 och 27.8.2020.

Innehållet i senare beslut har delvis ändrats i fråga om de länder där det epidemiologiska läget har förändrats så att kontrollen vid de inre gränserna eller trafiken vid den yttre gränsen beroende på detta antingen har återinförts eller hävts. Behörighetsgrunden för besluten har varit densamma som ovan. I beslutens motiveringspromemoria har det hänvisats till det epidemiologiska läget vid tidpunkten för beslutet och till Europeiska unionens åtgärder. I övrigt är innehållet i beslutens motiveringspromemoria i väsentliga delar detsamma som i mars 2020.

## **4. UTREDNING**

På grundval av klagomålet begärdes en utredning av inrikesministeriet. I fråga om statsrådets beslut och beredningen av besluten har utredning lämnats avdelningschefen vid inrikesministeriets juridiska avdelning, överinspektören för gränsbevakningsfrågor Martti Ant-Wuorinen och överinspektören för gränsbevakningsfrågor Anne Ihanus. Kanslichef Kirsi Pimiä vid inrikesministeriet har i sitt utlåtande instämt i den inlämnade utredningen.

### **4.1 Avdelningschef Ant-Wuorinens utredning**



I utredningen konstateras att beslutet om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna 17.3.2020 baserar sig på 15 § i gränsbevakningslagen enligt vilken statsrådet beslutar om sådant tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som avses i kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengen gränserna. Beslutet fattades med stöd av artikel 25 i kodexen och Schengen gränserna (förordning (EU) 2016/399). Enligt artikeln får en medlemsstat om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten exceptionellt återinföra gränskontroll vid sina inre gränser under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Totalt får ett återinförande av gränskontroll inte överstiga sex månader. Europeiska kommissionen har ansett att ett hot mot den inre säkerheten i detta fall också omfattar folkhälsan (C (2020)1753 final).

Statsrådets beslut om tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken grundar sig på gränsbevakningslagens 16 §. Enligt den paragrafen 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. I fråga om landgränsen mellan Finland och Ryssland hänvisar utredningen till artikel 6 punkt 2 i överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering om övergångsställen vid riksgränsen mellan Finland och Ryssland enligt vilken trafik vid internationella gränsövergångsställen kan stoppas eller begränsas av allvarliga hälsoskäl, skäl som sammanhänger med den allmänna säkerheten eller på grund av naturkatastrofer.

I utredningen konstateras vidare att det inte föreskrivs uttryckligen om begränsning av gränstrafik i gränsbevakningslagen. Men eftersom det enligt 16 § i gränsbevakningslagen är möjligt att stänga ett gränsövergångsställe, har den vedertagna tolkningen varit att också en begränsning av den gränstrafiken som en lindrigare åtgärd än stängning kan vara möjlig. Enligt utredningen är det för en bedömning av saken viktigt att inse att beslut om trafiken över gränserna inte förutsätter undantagsförhållanden, och att det inte till någon del är fråga om tillämpning av beredskapslagen, utan besluten har fattats med stöd av den lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden.

I utredningen betonas att bakgrunden till besluten är allas rätt till liv som tryggas i grundlagens 7 §. I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs om det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa, vilket har ett nära samband med bestämmelsen som tryggar rätten till liv (RP 309/1993 rd s. 76). Dessutom har Finland förbundit sig till flera människorättskonventioner med föreskrifter om rätt till liv och hälsovård. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I den situation som nu behandlas gäller denna målsättning på ett konkret sätt uttryckligen allas rätt till liv som tryggas i grundlagens 7 § och det allmännas skyldighet att också under förhållanden som råder under en pandemi säkerställa tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster för alla och främja befolkningens hälsa på det sätt som förutsätts i grundlagens 19 §. Begränsning av den personliga friheten, rörelsefriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter kan idag i princip anses vara allmänt godkänt för att skydda liv och hälsa. Vid en så kallad konflikt mellan grundläggande rättigheter är det fråga om ett övervägande mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och tillåtna begränsningar av vissa rättigheter för att skydda andra, men inte kränkning av rättigheter. Vidare måste särskilt uppmärksammas att de grundläggande fri- och rättigheterna för personer i sårbar ställning tillgodoses.

I utredningen betonas att rätten till liv och därmed skyddet av liv och hälsa är den tyngsta grundläggande rättigheten och att dess vikt i konfliktsituationer mellan grundläggande fri- och rättigheter därför i princip och naturligt är något större än till exempel rörelsefriheten, utan att på något sätt förringa det centrala innehållet i och den betydelse som rörelsefriheten har.

I utredningen konstateras också att man rättsligt sett måste beakta indelningen i 1) Schengenområdets inre gränser och Schengenområdets yttre gränser 2) vilket medborgarskap det gäller: finska medborgare, nordiska medborgare, medborgare i ett annat EU-/Schengen-land eller tredjelandsmedborgare, och i så fall om det gäller så kallade viseringsfria medborgare, samt möjliga kombinationer av dessa, dvs. dubbelt medborgarskap och 3) om det gäller inrese- eller utresekontroll.

Beslutet om gränskontroll vid de inre gränserna grundar sig enligt utredningen å andra sidan på artikel 27 i kodexen om Schengen gränserna, enligt vilken en medlemsstat när den meddelar om återinförande också ska lämna uppgifter om omfattningen av det planerade återinförandet med angivande av vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet av gränskontroll gäller samt namnen på de godkända gränsövergångsställena. Kodexen om Schengen gränserna utesluter alltså inte att ett gränsövergångsställe kan vara öppet endast för en viss typ av trafik.

I utredningen hänvisas också till konstaterandet i motiveringspromemorian till statsrådets beslut om att en finsk medborgare inte får hindras att resa in i landet och att var och en har rätt att lämna landet. Med återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna har man inte ingripit i dessa rättigheter, och återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna har inte heller medfört ändringar av bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Rätten till inresa och utresa har bestämts enligt gällande lagstiftning.

I fråga om trafiken vid den yttre gränsen grundar sig beslutet enligt utredningen på gränsövergångsöverenskommelsen, enligt vilken trafiken över gränsen kan begränsas i sådana situationer som avses i överenskommelsen. Beslutet har alltså haft en laglig grund. Godstrafik har hela tiden varit tillåten vid alla öppna gränsövergångsställen. Fokus har varit begränsning av persontrafiken till Finland med beaktande av att finska medborgare enligt grundlagens 9 § inte får hindras att resa in i landet och att var och en också har rätt att lämna landet. I statsrådets beslut har finska medborgare inte förbjudits att röra sig över gränserna eller medborgare i andra länder nekats att lämna Finland.

I utredningen hänvisas till att också i motiveringspromemorian till detta beslut konstateras att finska medborgare enligt grundlagens 9 § inte får hindras att resa in i landet och att var och en också har rätt att lämna landet. Enligt motiveringspromemorian ingriper man inte i dessa rättigheter genom att stänga gränsövergångsställen och begränsa trafiken. Att passera gränsen och resa in i eller resa ut från Finland ska vara möjligt under den tid som beslutet gäller via de gränsövergångsställen som hålls öppna. Vidare konstateras också i beslutet att stängningen av gränsövergångsställen inte hindrar finska medborgares rätt att resa in i landet och vars och ens rätt att lämna landet.

I utredningen konstateras att grundlagens 9 § inte nämns i den handling som utgör det egentliga beslutet, men konstateras också att saken på grundval av motiveringspromemorian inte till någon del kan ha förblivit oklar för beslutsfattarna.

Enligt utredningen har en specialfråga som behandlades vid beredningen av besluten varit regelbundna arbetsresor över gränsen, eftersom regeringens mål var att minska också pendeltrafiken i en pandemisituation. Till denna del var besluten endast rekommendationer när det gällde personer som är bosatta i Finland. Rekommendationerna har inte uttryckligen beskrivits med dessa ord i motiveringspromemorian eftersom beslutet och dess motiveringspromemoria enligt utredningen är avsedda att läsas och förstås som en helhet.

I utredningen hänvisas också till att det föreskrivs om villkor för EU-medborgares inresa och förhindrande av inresa i utlänningslagen och att det med stöd av utlänningslagens 167 § och 156 a § är möjligt att avvisa unionsmedborgare också på grundval av skäl som sammanhänger med folkhälsan. Vidare konstateras att förvaltningsbesvär som gäller enskilda avvísingsbeslut behandlas på vanligt sätt enligt vad som föreskrivs om i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

#### **4.2 Överinspektören för gränsbevakningsfrågor Ihanus utredning**

Överinspektören för gränsbevakningsfrågor Ihanus ansvarade för beredningen av de beslut som klagomålet gäller. Också Ihanus konstaterar att beslutet i fråga om gränskontroll vid de inre gränserna baserar sig på artikel 25 i kodexen om Schengen gränserna. Fokus har främst varit begränsning av andra än finska medborgares inresor i Finland av skäl som sammanhänger med skyddet av folkhälsan. Utredningen motsvarar i fråga om den rättsliga bedömningen av besluten till sitt väsentliga innehåll Ant-Wuorinens utredning.

Ihanus framhåller dessutom att syftet med statsrådets beslut var att verkställa regeringens riktlinjer för begränsningen av gränstrafiken. Regeringen beslutade om riktlinjerna officiellt 16.3.2020, och statsrådet fattade de första besluten om gränstrafiken vid sitt allmänna sammanträde 17.3.2020. Beredningen av besluten skedde alltså inom en påfallande kort tid. Motsvarande beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna och begränsning av gränstrafik har fattats tidigare, men aldrig tidigare i motsvarande omfattning. Statsrådets beslut 7.4.2020 ja 7.5.2020 om fortsatta åtgärder och de preciseringar som de innehöll bereddes också enligt en snabb tidtabell utifrån regeringens riktlinjer.

## 5. BEMÖTANDE

Klaganden har lämnat ett 27.7.2020 daterat bemötande med anledning av inrikesministeriets utredningar. Klaganden upprepar i bemötandet sin ståndpunkt att de beslut av statsrådet som klagomålet gäller grundar sig på felaktig lagtolkning. Han konstaterar att stängning av ett enskilt gränsövergångsställe till sin natur är ett förvaltningsbeslut som till innehåll och omfattning gäller den praktiska verkställigheten av de oförändrade rättigheter som sammanhänger med gränspassage. I undantagsförhållanden och när gränskontroll införs tillfälligt vid de inre gränserna kan till exempel skäl i anslutning till personresurser och öppettider förutsätta att vissa gränsövergångsställen stängs för en tid, dock utan att det inverkar på den grundläggande rättigheten att passera gränsen som kvarstår faktisk och effektiv. Klaganden konstaterar vidare att detta sägs uttryckligen i nämnda 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen enligt vilket stängningen av ett gränsövergångsställe inte får 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. Redan det faktum att bestämmelsen använder singularis, alltså gäller ett enskilt gränsövergångsställe, borde enligt klaganden ha gjort det klart för alla som deltog i beredningen eller beslutsfattandet att det inte är möjligt att med stöd av gränsbevakningslagens 16 § fatta beslut om en generell begränsning av trafiken över de inre gränserna. På grund av missuppfattningen av gränsbevakningslagens 16 § har rättsläget från och med 17.3.2020 varit lagstridigt, och strider mot grundlagen och EU-rätten.

Felet belastar enligt bemötandet också statsrådets alla senare beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna och begränsning av trafiken. Dock har ordalydelsen i statsrådets förnyade beslut enligt bemötandet senare korrigerats och också i informationen har man övergått till att betona beslutens karaktär av rekommendationer till den del som de gäller finska medborgare och personer bosatta i Finland.

Vidare påpekar klaganden i sitt bemötande att statsrådets beslut inte har gjort tydlig skillnad mellan yttre gränser och inre gränser, utan man har felaktigt antagit att det är möjligt att också vid inre gränser införa begränsningar, och därför har man också infört begränsningar av gränspassagen och således EU-medborgares och med dem jämförbara personers fria rörlighet inom Schengenområdet och generellt inom EU. Klaganden konstaterar att statsrådet genom att överskrida sin behörighet, utan rättslig grund och i strid mot både unionsrätten och nationell lagstiftning har kränkt den fria rörligheten i EU genom att generellt begränsa inresa i Finland, vilket fortsättningsvis pågår när det gäller personer som kommer från nämnda länder. Klaganden hänvisar i sitt bemötande också till Europeiska kommissionens 16.3.2020 publicerade rekommendationer gällande gränstrafik under covid-19-pandemin, och konstaterar att i stället för att nekas inresa ska en person som misstänks vara smittad av viruset enligt rekommendationerna vid gränsen efter behov hänvisas till en vårdinrättning.

Klaganden konstaterar vidare att artikel 6 (inresevillkor för tredjelandsmedborgare) och artikel 8 (in- och utresekontroll av personer) i kodexen om Schengengränserna visar att inte ens vid EU:s yttre gränser får personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten omfattas av gränskontroll annat än på grundval av en individuell bedömning, bland annat på grund av folkhälsoskäl. Enligt bemötandet är det tydligt att också (utlännings)lagens 156 § (allmän ordning och allmän säkerhet) och 156 a § (folkhälsa) i 10 kap. som gäller EU-medborgare och därmed jämförbara personer har skrivits så att de förutsätter individuell bedömning. Klaganden konstaterar att man vid gränsövergångsställena således vid en coronavirussituation borde tillämpa lagen om smittsamma sjukdomar.

Vidare framhåller klaganden i sitt bemötande att statsrådets beslut också påverkar den samiska ursprungsbefolkningens rättigheter genom att de kränker dem. Samerna är ett folk i fyra länder och deras rättigheter att se sig själva som ett folk och utöva sin kultur inom sitt bosättningsområde förutsätter [att de rör sig över] de nuvarande statsgränserna. Statsrådets beslut har enligt klaganden på ett betydande sätt hindrat och medfört olägenheter för renskötelsen och samekulturen i allmänhet.

Klaganden konstaterar att till följd av de ändringar som gjorts i besluten och till följd av de inlämnade utredningarna har nu uttryckligen frågan om den fria rörligheten inom EU blivit klagomålets juridiska kärnfråga.

I fråga om samernas rättsliga ställning i förhållande till gränskontrollen har klaganden kompletterat sitt bemötande 24.8.2020. I sin komplettering till bemötandet anser klaganden att de beslut som fattades av statsrådet 20.8.2020 ytterligare ökar de verkningar gränskontrollen vid de inre gränserna har på den samiska ursprungsbefolkningens ställning och rättigheter. Klaganden konstaterar att Finlands åtgärder med anledning av coronaepidemin har inneburit en rättskränkning för det samiska ursprungsfolket och dess medlemmar, när deras under 270 år skyddade fria rörlighet över gränserna har avbrutits. Enligt klaganden försvårar och hotar detta på ett allvarligt sätt deras kultur, inklusive renskötelsen som är en central och viktig grund för kulturen, i synnerhet vid gränsen mellan Finland och Sverige. Klaganden konstaterar att staterna har förbundit sig att respektera samernas fria rörlighet över riksgränserna redan sedan 1751 års Lappkodicill, och sedermera har denna rättighet tryggats genom bestämmelserna om passfrihet i Norden 1954, Finlands grundlag, EU- och EES-fördrag samt kodexen för Schengengränserna (se artikel 22).

Klaganden konstaterar i sitt bemötande i anslutning till samernas rättsliga ställning att artikel 32 i kodexen om Schengengränserna inte kan berättiga ett krav på tillstånd för att passera en inre gräns. Enligt artikeln ska när en medlemsstat exceptionellt och tillfälligt återinför gränskontroller vid de inre gränserna de ”tillämpliga” bestämmelserna i avdelning II som gäller Schengens yttre gränser analogt ”i tillämpliga delar” också gälla vid de inre gränserna. Klaganden betonar att gränskontroll vid de inre gränserna avser kontroll av identitet, inte allmän indragning av eller begränsning av den fria rörligheten. Enligt bemötandet är tillstånd att passera gränsen en obekant institution i kodexen om Schengengränserna, varför det inte kan vara en sådan ”tillämplig” bestämmelse som gäller de yttre gränserna och analogt kan tillämpas vid de inre gränserna. I fråga om medlemsstaternas motsvarande eventuella tillstånd att passera gränsen som Finlands, och således av kodexen för Schengengränserna tillåtna institutioner, innehåller kodexen endast en hänvisning till nationell rätt där kontexten är reglering av undantag från de bestämmelser som annars är tillämpliga vid de yttre gränserna. Enligt klaganden kan således inte av en direkt tillämpning av kodexen om Schengengränserna följa att institutionen tillstånd att passera gränsen som i den nationella lagstiftningen endast gäller de yttre gränserna kan användas som ett verktyg vid tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna.

Vidare konstaterar klaganden att statsrådet genom de nya besluten 20.8.2020 uppenbarligen eftersträvat att underlätta den lokala befolkningens passage över den inre gränsen vid landgränsen mellan Finland och Sverige. Klaganden anser att detta har gjorts genom att man skapat begreppet ”lokalt gränssamhälle” som är okänt i lagstiftningen och genom att de facto på annat sätt än ur rättslig synvinkel i korrekt ordning inrätta faktiska gränsövergångsställen vid den inre gränsen. Med dessa arrangemang underlättas gränstrafiken, närmast de berörda möjlighet att sköta ärenden som inköp och besök i affärer. Men med tanke på den samiska urbefolkningens kultur och näringar är dessa åtgärder inte till nytta, konstaterar klaganden.

## **6. AVGÖRANDE / BEGRÄNSNINGEN AV GRÄNSTRAFIKEN**

### **6.1 Väsentlig lagstiftning**

#### *Nationell lagstiftning*

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

Enligt grundlagens 9 § har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

Var och en har rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs.

Finska medborgare får inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Genom lag kan dock föreskrivas att finska medborgare får utlämnas eller föras till ett land där deras mänskliga rättigheter och rättssäkerhet kan garanteras, när åtgärden vidtas med anledning av brott eller när syftet med den är rättegång eller verkställighet av ett beslut som gäller vårdnad om eller vård av barn.

Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

Enligt grundlagens 19 § 3 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt grundlagens 108 § 1 mom. ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt grundlagens 108 § 2 mom. ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Enligt grundlagens 111 § 2 mom. ska justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

Enligt grundlagens 112 § 1 mom. ska justitiekanslern om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Enligt 15 § i gränsbevakningslagen beslutar statsrådet om sådant tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som avses i kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengengränserna. Om ett hot som riktas mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan emellertid förutsätter omedelbara åtgärder i ett ärende, beslutar inrikesministeriet om de behövliga åtgärderna innan frågan avgörs av statsrådet.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om hur en fråga som gäller återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna utan dröjsmål ska behandlas hos polisen, Tullen och gränsbevakningsväsendet samt om hur meddelanden och rapporter ska lämnas och om hur samråd ska ske.

Enligt gränsbevakningslagens 16 § 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.

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.

Enligt 156 § i utlänningslagen är ett villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet att de inte anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet.

Förhindrande av inresa eller avlägsnande ur landet av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet skall grunda sig uteslutande på individens eget beteende, medan enbart tidigare domar i brottmål inte får utgöra en grund för detta. Den berörda personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn kan inte godkännas.

Enligt utlänningslagens 156 a § får unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet begränsas av skäl som sammanhänger med folkhälsan. Begränsningarna kan grunda sig endast på sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma sjukdomar, om finska medborgare som insjuknat eller misstänks ha insjuknat i en sådan sjukdom kan få sin frihet begränsad för förhindrande av att sjukdomen sprids.

Syftet med lagen om smittsamma sjukdomar är att förebygga smittsamma sjukdomar och spridningen av dem samt deras negativa konsekvenser för människor och samhället. De statliga myndigheter och sakkunniginrättningar som avses i lagen samt kommunerna och samkommunerna ska systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar. Bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör till social- och hälsovårdsministeriet, regionförvaltningsverken och Institutet för hälsa och välfärd, som är nationell sakkunniginrättning för bekämpningen av smittsamma sjukdomar, samt samkommunerna för sjukvårdsdistrikten och kommunerna (1 §, 6–9 § i lagen om smittsamma sjukdomar). I lagen föreskrivs om frivilliga hälsokontroller, riktade hälsokontroller och obligatoriska hälsokontroller (14–18 § i lagen om smittsamma sjukdomar). Riktade hälsokontroller kan till exempel ordnas i färdmedel eller på liknande ställen, om undersökningen behövs för förhindrande av att en allmänfarlig smittsam sjukdom sprids. Obligatorisk hälsokontroll kan förordas om det är nödvändigt för att förebygga spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom. Om det finns en uppenbar risk för att en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom ska spridas och sjukdomsspridningen inte kan förhindras på något annat sätt, kan den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar eller den läkare i tjänsteförhållande som i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar besluta att en person ska hållas i karantän i högst en månad. Beslut om karantän kan meddelas den som konstaterats eller med fog misstänks ha utsatts för en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom.

Genom att bekämpa smittsamma sjukdomar fullgör det allmänna skyldigheten att främja befolkningens hälsa som föreskrivs det allmänna i grundlagens 19 § 3 mom. samt människors rätt till liv och hälsa och ett effektivt skydd av människors liv och hälsa som hör till de grundläggande rättigheterna.

*Europeiska unionens lagstiftning*

*I Europaparlamentets och rådets direktiv (2004/38/EG) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (nedan direktivet om fri rörlighet)*

#### *Artikel 29*

1. De enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten skall vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.
2. Sjukdomar som uppstår senare än tre månader efter inresan får inte ligga till grund för utvisning.
3. Om det finns starkt grundade skäl får en medlemsstat, inom tre månader efter inresan, kräva att personer som uppfyller villkoren för uppehållsrätt genomgår en kostnadsfri hälsoundersökning för att fastställa att de inte lider av någon av de sjukdomar som avses i punkt 1. Sådana hälsoundersökningar får inte göras rutinmässigt.

*II Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)*

Enligt artikel 2.21 avser ”hot mot folkhälsan” i förordningen en sjukdom med epidemisk potential enligt definitionen i Världshälsoorganisationens internationella hälsostadga och andra infektionssjukdomar eller smittsamma parasitsjukdomar, om de omfattas av skyddsbestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaternas medborgare.

#### *Artikel 22 Passage av inre gränser*

De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.

#### *Artikel 25 Allmän ram för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna*

1. Om det i området utan inre gränskontroll föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, får den medlemsstaten exceptionellt återinföra gränskontroll vid hela gränsen, eller vid vissa avsnitt, under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.
2. Gränskontroll vid de inre gränserna ska endast återinföras som en sista utväg och i enlighet med artiklarna 27, 28 och 29. De kriterier som anges i artikel 26 respektive 30 ska beaktas varje gång ett beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna övervägs i enlighet med artikel 27, 28 respektive 29.
3. Om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den berörda medlemsstaten kvarstår efter den tidsperiod som anges i punkt 1 i denna artikel, får den medlemsstaten förlänga gränskontroll vid sina inre gränser, med beaktande av de kriterier som avses i artikel 26 och i enlighet med artikel 27, på samma grunder som anges i punkt 1 i denna artikel och, med hänsyn till nya omständigheter, i förnybara perioder på högst 30 dagar.
4. Ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna får totalt sett endast gälla i högst sex månader, medräknat förlängningar enligt punkt 3 i denna artikel. När det förekommer exceptionella omständigheter som avses i artikel 29 får den totala perioden utsträckas till som mest två år i enlighet med punkt 1 i den artikeln.

### *Artikel 26 Kriterier för ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna*

När en medlemsstat som en sista utväg beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid en eller flera av dess inre gränser eller avsnitt av inre gränser, eller beslutar att förlänga ett sådant återinförande, i enlighet med artiklarna 25 eller 28.1, ska den bedöma i vilken utsträckning en sådan åtgärd på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten samt om åtgärden står i proportion till hotet. Vid en sådan bedömning ska medlemsstaten särskilt beakta följande:

- a) Den sannolika effekten av eventuella hot mot dess allmänna ordning eller dess inre säkerhet, inbegripet till följd av terroristhändelser eller terroristhot och inbegripet de som kommer från organiserad brottslighet.
- b) Den sannolika effekten av en sådan åtgärd på fri rörlighet för personer inom området utan inre gränskontroll.

### *Artikel 27 Förfarande vid ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25*

1. Om en medlemsstat planerar att återinföra gränskontroll vid sina inre gränser enligt artikel 25, ska den meddela övriga medlemsstater och kommissionen senast fyra veckor före det planerade återinförandet, eller inom en kortare tidsfrist om de omständigheter som föranledde behovet av att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna blev kända mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet. I detta syfte ska medlemsstaten lämna följande uppgifter:

- a) Skälen för det planerade återinförandet med angivande av alla relevanta uppgifter om de händelser som utgör ett allvarligt hot mot dess allmänna ordning eller inre säkerhet.
- b) Omfattningen av det planerade återinförandet med angivande av vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet av gränskontroll gäller.
- c) Namnen på de godkända gränsövergångsställena.
- d) Datum och varaktighet för det planerade återinförandet.
- e) I förekommande fall de åtgärder som ska vidtas av övriga medlemsstater.

Ett meddelande enligt första stycket får även lämnas in gemensamt av två eller flera medlemsstater.

Kommissionen får, om det är nödvändigt, begära ytterligare uppgifter från de berörda medlemsstaterna.

2. De uppgifter som avses i punkt 1 ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet samtidigt som de meddelas till de övriga medlemsstaterna och till kommissionen i enlighet med den punkten.

### *Artikel 28 Särskilt förfarande i fall där omedelbara åtgärder krävs*

1. När ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat kräver att omedelbara åtgärder vidtas, får den berörda medlemsstaten i ett exceptionellt fall omedelbart återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, under en begränsad period på högst tio dagar.

2. När en medlemsstat återinför gränskontroll vid sina inre gränser ska den samtidigt meddela detta till övriga medlemsstater och kommissionen samt lämna de uppgifter som anges i artikel 27.1, inbegripet skälen för att använda det förfarande som fastställs i den här artikeln. Så snart som kommissionen har mottagit meddelandet får den samråda med de övriga medlemsstaterna.

3. Om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kvarstår efter den period som anges i punkt 1 i denna artikel, får medlemsstaten besluta att förlänga gränskontrollen vid de inre



gränserna för förnybara perioder på upp till 20 dagar. Den berörda medlemsstaten ska, när den gör detta, beakta de kriterier som avses i artikel 26, inbegripet en uppdaterad bedömning av nödvändigheten av åtgärden och dess proportionalitet samt ska beakta alla eventuella nya aspekter.

Vid en sådan förlängning, ska bestämmelserna i artikel 27.4 och 27.5 gälla i tillämpliga delar, och samrådet ska äga rum utan dröjsmål efter det att beslutet om förlängning har meddelats kommissionen och medlemsstaterna.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25.4 ska ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna inte överstiga två månader totalt, medräknat den första perioden enligt punkt 1 i den här artikeln och förlängningar enligt punkt 3 i den här artikeln.

5. Kommissionen ska utan dröjsmål underrätta Europaparlamentet om meddelanden som gjorts enligt denna artikel.

6. Det samråd som avses i punkt 5 ska äga rum minst tio dagar före det datum då man planerar att återinföra gränskontroll.

#### *Artikel 32 Tillämpliga bestämmelser när gränskontroll vid de inre gränserna återinförs*

När gränskontroller vid de inre gränserna återinförs, ska de tillämpliga bestämmelserna i avdelning II (Yttre gränser) gälla i tillämpliga delar.

#### *Internationella människorättskonventioner*

##### *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna*

Enligt artikel 2.1 ska envars rätt till liv skyddas genom lag.

##### *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*

Enligt artikel 2.1 har var och en rätt till liv.

Enligt artikel 35 har var och en rätt till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.

Enligt artikel 45.1 har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

#### *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*

##### Artikel 12

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för envar att såväl i fysiskt som i psykiskt avseende åtnjuta bästa möjliga hälsa.

2. Av konventionsstaterna vidtagna åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt skall innefatta sådana, som är nödvändiga för att

- a) minska foster- och spädbarnsdödligheten samt främja barnets sunda utveckling;
- b) förbättra alla sidor av samhällets hälsovård och den industriella hälsovården;

- c) förhindra uppkomsten av, behandla och kontrollera epidemier, folk och yrkessjukdomar samt andra sjukdomar;
- d) skapa villkor som tillförsäkrar envar läkar- och sjukhusvård i händelse av sjukdom.

## 6.2 Bedömning av saken

I början av 2020 började i Kina den covid-19-epidemi som orsakas av ett nytt coronavirus. Världshälsoorganisationen WHO deklarerade 11.3.2020 att coronavirusepidemin var en pandemi.

För att bekämpa epidemin i Finland föredrog inrikesministeriet för statsrådet 17.3.2020 beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna samt stängning av vissa gränsovergångsställen och begränsning av trafiken.

Jag instämmer i klagandens uppfattning om att kärnfrågor i en rättslig bedömning av saken är å ena sidan återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna med avseende på den fria rörligheten i Europeiska unionen och den rättsliga ställningen för Europeiska unionens medborgare och därmed jämförbara personer, och å andra sidan en rättslig bedömning av begränsningen av gränstrafiken.

### 6.2.1 Beslutet om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna

Statsrådet fattade med stöd av 15 § i gränsbevakningslagen 17.3.2020 ett beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Enligt gränsbevakningslagens 15 § beslutar statsrådet om sådant tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som avses i kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengengränserna.

I förarbetena till gränsbevakningslagen konstateras att paragrafen togs in i lagen när Finland började tillämpa kodexen för Schengengränserna 2001. I motiveringen konstateras att återinförandet av gränskontroll begränsar den rörelsefrihet som garanteras i grundlagen. Av den anledningen var det nödvändigt att föreskriva i lag om återinförandet av gränskontroll. (RP 6/2005 rd).

Enligt avdelning III kapitel II artikel 25 i kodexen om Schengengränserna får en medlemsstat om det i området utan inre gränskontroll föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, exceptionellt återinföra gränskontroll vid hela gränsen, eller vid vissa avsnitt, under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.

I förhållande till unionsrätten har begränsningen av gränstrafiken i sig varit en åtgärd som vid en efterhandsbedömning kan granskas kritiskt med beaktande av att Europeiska unionen grundar sig på principen om fri rörlighet och den fria rörligheten är en av de grundläggande friheterna och rättigheterna enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i EG-fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta. Enligt kodexen för Schengengränserna får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.

Unionsmedborgares inresa och vistelse i landet är emellertid inte heller helt obegränsade enligt EU-lagstiftningen. Ett villkor är ytterligare att en unionsmedborgare eller unionsmedborgarens familjemedlem inte är ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Hot mot folkhälsan nämns bland annat i direktivet om fri rörlighet (2004/38/EG). I artikel 29 i direktivet konstateras att sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten ska vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.

Direktivet om fri rörlighet har genomförts nationellt genom bestämmelser i utlänningslagen. Enligt utlänningslagens 156 a § får unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet begränsas av skäl som sammanhänger med folkhälsan. Begränsningarna kan endast grunda sig på sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma sjukdomar, om finska medborgare som insjuknat eller misstänks ha insjuknat i en sådan sjukdom kan få sin frihet begränsad för förhindrande av att sjukdomen sprids.

I finsk nationell lagstiftning är åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar, bland annat hälsokontroller och karantän, i princip primära vid bekämpning av smittsamma sjukdomar och spridningen av smittsamma sjukdomar. Lagen om smittsamma sjukdomar utesluter dock inte tillämpning av någon annan lag i enlighet med den lagens bestämmelser om tillämpningsområde och således tillämpning av bestämmelser som gäller skydd av folkhälsan i en annan lag. Lagen om smittsamma sjukdomar utesluter alltså inte användningen av den behörighet som avses i 15 och 16 § i gränsbevakningslagen eller tillämpning av utlänningslagens 156 a §. I praktiken hade inte heller hälso- och sjukvårdens resurser nödvändigtvis, åtminstone inte snabbt, varit tillräckliga för att klara av de risker som gränstrafiken innebar för hälsosäkerheten eller för att försöka hejda spridningen av coronaviruset uteslutande med åtgärder i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar.

Den fria rörligheten för personer är alltså en huvudregel som medlemsstaterna kan avvika från på grundval av skäl av typen *ordre public*, det vill säga för att skydda allmän ordning, säkerhet eller folkhälsa. De nationella myndigheternas möjligheter att begränsa unionsmedborgarnas rörelsefrihet är dock begränsade, även om det i och för sig är klart att inresa i landet kan begränsas av individuellt motiverade skäl som sammanhänger med folkhälsan. Likaså är det klart också på basis av EU-domstolens rättspraxis att begränsningarna måste vara ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga.

Däremot är det mer öppet för tolkning om det på något annat sätt är möjligt att begränsa inresor i landet med stöd av direktivet. Artikel 29 i direktivet om fri rörlighet anses i viss mån vara vagt i fråga om vad som avses med åtgärder som begränsar den fria rörligheten.<sup>1</sup>

I den rättsliga bedömningen av frågan måste man i vilket fall som helst beakta att man i artikeln som gäller begränsning av den fria rörligheten av skäl som sammanhänger med folkhälsan inte har beaktat en situation som uppkommer i början av en global pandemi. I EU-lagstiftningen har man inte heller annars förberett sig för en situation där ett livshotande virus har spridit sig över hela världen. Enligt kodexen om Schengengränserna kan en grund för återinförande av gränskontroll vara ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. I kodexen för Schengengränserna nämns alltså inte uttryckligen ett hot mot folkhälsan som grund för återinförande av gränskontroll. Inte heller i motiveringar till EU-domstolens rättspraxis i fråga om grunderna för begränsning av den fria rörligheten finns begränsning på grund av ett sådant skäl. I denna situation måste EU-lagstiftningen ha tolkats också utifrån Europeiska kommissionens ståndpunkter avseende tolkningen och rekommendationer.

Under 2020 har Europeiska kommissionen också i flera meddelanden till medlemsstaterna publicerat ståndpunkter och riktlinjer om pandemin. Klaganden hänvisar också i sitt bemötande till kommissionens 16.3.2020 publicerade riktlinjer (2020/C 86 I/01).

Enligt kommissionens ovan nämnda riktlinjer från 16.3.2020 bör personer som kan sprida coronaviruset få lämplig hälso- och sjukvård antingen i ankomstlandet eller i avreslandet. Länderna ska sinsemellan samordna detta. Enligt riktlinjerna bör det vara möjligt att genomföra hälsokontroller av alla personer som

---

<sup>1</sup> Till exempel det danska justitieministeriet konstaterade i mars 2020 att det inte framgår närmare av artikel 29 vad som avses med åtgärder som begränsar rörligheten. Notat om den EU-retlige vurdering af grænsekontrol og afvisning som led i indsatsen vedrørende COVID-19. Justitsministeriet 15.3.2020, dok 1428814, s. 3.

reser in i landet utan att gränskontroll återinförs vid de inre gränserna. Personer som har insjuknat bör inte nekas inresa, utan ges tillgång till lämplig hälso- och sjukvård.

Enligt riktlinjerna får medlemsstaterna tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning eller inre säkerhet. I en extremt allvarlig situation kan en medlemsstat fastställa ett behov av att återinföra gränskontroller till följd av den risk som en smittsam sjukdom utgör. Folkhälsan kan alltså också vara ett skäl som avser allmän ordning. Alla gränskontroller bör vara proportionerliga och icke-diskriminerande. Medlemsstaterna måste alltid ta emot sina egna medborgare och utlänningar som är bosatta i landet samt underlätta transitering för andra unionsmedborgare och personer som är bosatta i unionen och som återvänder hem. Medlemsstaterna kan dock förutsätta till exempel frivillig karantän om detta också krävs av de egna medborgarna.

Det stämmer att man i rekommendationerna i början av pandemin på det sätt som klaganden påpekar betonade individens behov av lämplig vård samt bedömning av den hälsorisk som individen medför och åtgärder som måste vidtas på grundval av detta. Men redan i mars konstaterade kommissionen att en medlemsstat också kan återinföra gränskontroller till följd av den risk som en smittsam sjukdom utgör.

Kommissionen har dessutom sedan mars 2020, när pandemin fortsatte att spridas och läget märkbart förvärrades i flera europeiska länder, utfärdat flera ytterligare riktlinjer och meddelanden om nödvändiga åtgärder för att kontrollera och bekämpa pandemin. Kommissionen publicerade 13.5.2020 ett meddelande ”Med sikte på ett stegvist och samordnat återställande av den fria rörligheten och avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna”<sup>2</sup>. Kommissionen konstaterade då bland annat att det när coronavirusläget ur en folkhälsosynvinkel tillåter, sker en återgång till obegränsad fri rörlighet för personer i Schengenområdet. Kommissionen konstaterade också att återställande av den fria rörligheten för personer och avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna måste ske gradvis, med hänsyn framför allt till befolkningens liv och hälsa. Inom unionen bör reserestriktionerna avskaffas först i områden med jämförbar epidemiologisk situation, och där det finns tillräcklig kapacitet i fråga om sjukhus, testning, övervakning och kontaktspårning. Kommissionen beaktade alltså skillnaderna mellan länderna i Europa både när det gäller pandemiläget och hälso- och sjukvårdens kapacitet.

Kommissionen hänvisade till den färdplan som man framlade 15.4.2020 i samarbete med Europeiska rådet. Planen innehåller rekommendationer till medlemsstaterna för att de gradvis ska kunna avveckla de vidtagna åtgärderna. Enligt färdplanen är de tre viktigaste frågorna som ska beaktas när man överväger att avskaffa reserestriktionerna och kontrollerna vid de inre gränserna epidemiologiska kriterier, kapacitet i hälso- och sjukvården och lämplig övervakningskapacitet. Mot bakgrund av detta klargörs det ”att de kontroller vid de inre gränserna och de underliggande reserestriktioner som för närvarande tillämpas bör avskaffas först när gränsområdenas epidemiologiska situation är tillräckligt likartad och när reglerna för fysisk distansering tillämpas allmänt och på ett ansvarsfullt sätt”. I den gemensamma färdplanen konstateras i fråga om begränsning av gränstrafiken ”att gränspendlare och säsongarbetare bör prioriteras vid det gradvisa hävandet av begränsningarna av den fria rörligheten och återöppnandet av gränserna, och att all diskriminering av EU:s mobila arbetstagare bör undvikas”.<sup>3</sup> Det var alltså möjligt att begränsa gränstrafiken, men med beaktande av till exempel arbetstagares nödvändiga behov att passera gränsen.

Kommissionen publicerade ett meddelande 11.6.2020 där det konstateras att ”Covid-19-pandemin har orsakat en hälsokris utan motstycke i hela Europeiska unionen. Skyddet av folkhälsan har blivit den viktigaste prioriteringen för både EU och dess medlemsstater”. Kommissionen konstaterade också att ”alla medlemsstaterna har vidtagit åtgärder för att begränsa virusets effekter”. Vidare konstaterade kommissionen att de flesta medlemsstater och Schengenassocierade länder har infört tillfälliga kontroller vid de inre gränserna och åtgärder som begränsar den fria rörligheten inom EU. Kommissionen bedömde att de åtgärder som vidtagits var ”nödvändiga för att skydda befolkningens hälsa och välbefinnande”. På grund av de skadliga verkningarna (främst ekonomiska) av åtgärderna rekommenderade kommissionen alla

<sup>2</sup> Communication from the Commission. Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls (C (2020) 3250 final). Alla citat från EU-dokument är hämtade från dokumentets svenska version.

<sup>3</sup> Communication – Joint European roadmap towards lifting COVID-19 containment measures, 15.4.2020.

att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna och restriktionerna av den fria rörligheten inom EU senast 15.6.2020.<sup>4</sup>

Vidare publicerade kommissionen 15.7.2020 ett meddelande om EU:s hälsoberedskap i närtid inför covid-19-utbrott.<sup>5</sup> I meddelandet konstateras att folkhälsoåtgärderna har bidragit till att stabilisera situationen och få ned antalet nya infektioner till en nivå som kan hanteras av vården. Kommissionen och Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) har emellertid konstaterat att det inte finns vetenskapliga bevis när det gäller effekterna av begränsningar av gränstrafik i en situation där sjukdomen redan har spritts inne i landet. Enligt meddelandet bör man undvika att återinföra verkningslösa restriktioner och kontroller vid EU:s inre gränser. Åtgärder som innebär begränsningar av personers eller varors rörlighet inom EU bör endast vidtas när det är direkt nödvändigt. Sådana begränsningar bör vara samordnade, proportionella och icke-diskriminerande och inriktas på folkhälsorisker. Tillfälliga gränskontroller får endast användas i undantagsfall som svar på allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och som en sista utväg, och de bör endast vara så länge som de extraordinära omständigheterna kvarstår. Å andra sidan upprepade kommissionen sin ståndpunkt att de flesta länders åtgärder för att bromsa spridningen av viruset, bland annat restriktioner av rörelsefriheten och återinförande av gränskontroller, ofta har varit nödvändiga och har räddat tiotusentals liv, även om de har fört med sig ett högt socialt och ekonomiskt pris.

Kommissionen har alltså sedan mars 2020 utfärdat flera meddelanden där man konstaterat att målet är att återgå till och främja fri rörlighet enligt en så snabb tidtabell som möjligt, men där kommissionen har beaktat coronaviruspandemins hälsorisker, varje lands exceptionella förhållanden samt de reserestriktioner som har gällt i flera medlemsstater och som också riktat sig mot den fria rörligheten. Kommissionen har konstaterat att syftet med reserestriktionerna har varit att skydda människors liv och hälsa. Kommissionen har också konstaterat att man vid en bedömning av alla åtgärder måste beakta det epidemiologiska läget och hälso- och sjukvårdens kapacitet i varje land. Den har också hänvisat till de mänskliga fri- och rättigheternas kärnområde och övervägandet mellan rättigheterna och konstaterat att ”återställande av den fria rörligheten för personer och avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna måste ske gradvis, med hänsyn framför allt till befolkningens liv och hälsa”.<sup>6</sup> Kommissionen har alltså uttryckligen ansett begränsningen av trafiken över gränserna inom ramen för dess riktlinjer som tillåtna undantag från unionens fria rörlighet i den exceptionella situationen. Å andra sidan har kommissionen konstaterat att man vid begränsningar av den fria rörligheten måste uppmärksamma att resor över gränsen måste vara tillåtna av nödvändiga skäl, till exempel arbets- eller familjerelaterade skäl.<sup>7</sup>

Kommissionen lade 4.9.2020 fram ett förslag till Europeiska rådets rekommendation vars mål var att harmonisera reserestriktionerna som införts i medlemsstaterna. Kommissionen konstaterade att reserestriktionerna bör vara proportionerliga och icke-diskriminerande. Medlemsstaterna måste behandlas lika och restriktionerna får inte basera sig på nationalitet. Restriktionerna måste bestämmas enligt det område där personen har uppehållit sig under de senaste 14 dyggen. Egna medborgares och EU-medborgare som är bosatta i landets inresor måste tillåtas och transitering underlättas. Gränsområdenas särskilda drag måste uppmärksammas (COM (2020) 499 final). Kommissionen har också i sin korrespondens använt begreppet gränssamhällen.

På grundval av det ovan anförda kan det konstateras att man också på Europeiska unionens nivå har erkänt att coronaviruspandemin utgör ett sådant hot mot hälsan att det har varit möjligt att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna på grund av den. Detta måste dock betraktas som den sista åtgärden och den fria

<sup>4</sup> COM(2020) 399 final. Communication from the Commission on the third assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU. Svårigheten med att bedöma det epidemiologiska läget visar att kommissionen i detta skede som grund för sin bedömning konstaterade att ”den epidemiologiska situationen i EU+-området fortsätter att utvecklas i en positiv riktning.” Mt. s. 3.

<sup>5</sup> COM(2020) 318 final

<sup>6</sup> C(2020) 3250 final, 13.5.2020

<sup>7</sup> Kommissionen konstaterade i ett brev till medlemsstaterna 7.8.2020: “Member States should permit and facilitate free movement including the crossing of borders for professional reasons, such as frontier workers and seasonal workers, if work in the sectors concerned is allowed in the host Member State, as well as for family reasons.” Ref.Ares (2020)4157842.

rörligheten måste återinföras genast när det med beaktande av pandemiläget är möjligt. Man har också tillstått att återgången till fri rörlighet kan ske gradvis och så att man vid en bedömning av gränstrafikens nödvändighet till exempel beaktar skäl i anslutning till arbetskraftens nödvändiga rörlighet. Både tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna och andra åtgärder för att hejda coronaviruspandemin måste granskas i förhållande till att åtgärdernas mål är att skydda människors liv och hälsa och trygga hälso- och sjukvårdens kapacitet i varje land.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har också bedömt staternas åtgärder för att hejda coronaviruspandemin under 2020.<sup>8</sup> Centrala människorättsproblem i anslutning till åtgärder som syftar till att hejda pandemin är enligt FRA i synnerhet människor som bor på institutioner, personer med funktionsnedsättning, människor som bor i flyktingläger och äldre och deras ställning, bland annat social isolering, ökad smittorisk och den ökade risken för våld i hemmet och våld i nära relationer. Begränsning av den fria rörligheten har FRA inte lyft fram som ett problem i anslutning till de mänskliga rättigheterna som orsakas av coronapandemin.

Inrikesministeriet har både i motiveringspromemorian 17.3.2020 om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna och i sin utredning med anledning av klagomålet hänvisat utöver till den nationella lagstiftningen också till kodexen om Schengengränserna som bakgrund till beslutet. I senare beslut har man också framhållit åtgärderna för att bekämpa och hejda coronapandemin i Europeiska unionen och kommissionens ståndpunkter.

Enligt inrikesministeriets utredning och också motiveringspromemoriorna till beslutet har målet varit skydd av liv och hälsa med beaktande av vars och ens rätt till liv som tryggas i grundlagen och det allmännas skyldighet att också under en pandemi säkerställa en fungerande hälso- och sjukvård. På detta sätt har man skyddat i synnerhet personer i sårbar ställning. I motiveringspromemorian till beslutet om gränskontroll vid de inre gränserna (17.3.2020) konstateras att målet med återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna är att i syfte att avvärja ett direkt och allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet, säkerställa att personer som anländer till Finland och personer som lämnar Finland uppfyller villkoren för inresa och vistelse i landet samt att upptäcka och identifiera eventuella riskpersoner med avseende på säkerheten. Beslutet bedöms minska spridningen av coronaviruset och därigenom minska det hot mot folkhälsan i Finland som viruset medför. I promemorian konstateras vidare att finska medborgare enligt grundlagens 9 § inte får hindras att resa in i landet och att var och en också har rätt att lämna landet. Återinförandet av gränskontroll avsåg inte att inkräkta på dessa rättigheter. - - Återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna skulle inte ändra bestämmelserna i den nationella lagstiftningen.

Jag anser att inrikesministeriet inte har vilselett statsrådet när ministeriet med stöd av gränsbevakningslagen för statsrådet har föredragit beslutet om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, eller på annat sätt har förfarit så att det hade förutsatt eller förutsätter åtgärder av mig i egenskap av högsta laglighetsövervakare. Genom beslutet har man inte heller begränsat finska medborgares rätt att lämna landet och återvända till landet. Till denna del har frågan snarare gällt informationen om innehållet i beslutet och deras juridiska betydelse, vilket jag i fortsättningen behandlar som en separat fråga.

Emellertid konstaterar jag, på grundval av efterhandsgranskning av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och unionens friheter, att beslutets verkningar, nödvändighet eller alternativa åtgärder till beslutet inte har bedömts tillräckligt i motiveringspromemoriorna på bästa möjliga sätt. I motiveringspromemorian borde man som bakgrund till beslutsfattandet i en större utsträckning bedömt kriterierna i kodexen om Schengengränserna för återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna med

---

<sup>8</sup> FRA har konstaterat "EU citizens and their family members have the right to move and reside freely within the territory of EU Member States. Articles 27 and 29 of the Free Movement Directive (2004/38/EC) justifies measures restricting the freedom of movement in case of "diseases with epidemic potential", such as COVID-19, provided they comply with the principle of proportionality. In this context, when implementing public health measures, the European Commission noted that these must not discriminate between Member States' own nationals and resident EU-citizens. It underlined also that a Member State must not deny entry to EU citizens or third-country nationals residing on its territory and must facilitate transit of other EU citizens and residents that are returning home." (European Union Agency for Fundamental Rights, Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, 2020, Bulletin 1-4)

beaktande av att användningen av gränskontroll vid de inre gränserna för att säkerställa hälsosäkerheten är en sådan exceptionell åtgärd som ska användas endast i andra hand i förhållande till andra mer riktade åtgärder. Åtgärden måste vara nödvändig och proportionerlig. Förslagen till beslut borde ha bedömts i en större utsträckning och mer preciserat också med avseende på dessa kriterier. I motiveringspromemorian borde i en större utsträckning och mer preciserat också beslutets juridiska betydelse åskådliggjorts i synnerhet när det gäller finska medborgare.

Vidare kunde man i motiveringspromemorian i högre grad ha beaktat att kodexen om Schengengränserna som grundar sig på en EU-förordning är direkt tillämplig i Finland och också är rätt som är direkt bindande för myndigheterna. I en bedömning av alternativa beslut borde man också ha beaktat synpunkter med avseende på den rättsliga tydligheten i situationer vid den praktiska tillämpningen och tjänstemännens tjänsteansvar.

Ävenså borde man i motiveringspromemoriorna i en vidare utsträckning bedömt besluten utifrån ett så väl genomfört tillgodoseende av de grundläggande rättigheter som möjligt också ur de grundläggande fri- och rättigheternas och mänskliga rättigheternas synvinkel och med beaktande av den i grundlagen tryggade rätten till liv och det allmännas skyldighet att trygga tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Beslutet borde således ha bedömts med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna genom en granskning av de olägenheter som åtgärderna sammantaget medför för samhället i förhållande till den nytta om uppnås med dem, också mot bakgrund av grundlagsutskottets utlåtanopraxis (GrUU 14/2020 rd, GrUB 2/2020 rd s. 4–5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 4, GrUB 9/2020 rd, s. 4).

I bedömningarna borde man ha beaktat artikel 12 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och dess tolkningspraxis som förutsätter att konventionsstaterna vidtar åtgärder för att skydda befolkningens hälsa mot smittsamma sjukdomar och säkerställa tillgången på hälso- och sjukvård.

I motiveringspromemoriorna har man inte heller utöver skydd av liv och hälsa i större utsträckning bedömt beslutets verkningar med avseende på grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i synnerhet med beaktande av beslutets verkningar för vissa befolkningsgrupper och också de olägenheter det orsakar. Till exempel i motiveringspromemorian till ett beslut som fattades 20.8.2020 har man senare konstaterat att gränskontroll vid de inre gränserna också har betydande konsekvenser för näringslivet samt samhället och människors liv. Senare hänvisas endast till arbets- och näringsministeriets och trafikministeriets bedömning av den återinförda gränskontrollens inverkan i synnerhet på arbets- och näringslivet. I motiveringspromemorian saknas fortsättningsvis en mer omfattande bedömning av beslutets inverkan på grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

På grundval av det ovan anförda anser jag att motiveringspromemorian till det beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som fattades 17.3.2020, och också promemoriorna till de senare beslut som fattades i frågan, är bristfälliga med avseende på tillgodoseendet av unionens friheter och de grundläggande fri- och rättigheterna på bästa möjliga sätt. Motiveringspromemorian har emellertid avfattats brådskande i en situation när en allmänfarlig smittsam sjukdom spreds exceptionellt snabbt, och beslutet och motiveringen har ur de grundläggande fri- och rättigheternas synvinkel haft vägande skäl, att skydda liv och hälsa. Beslutsfattandets mål har inte varit problematiska med avseende på unionsrätten eller de grundläggande fri- och rättigheterna, och inte heller enligt den information som var tillgänglig i det läge då beslutet fattades kände man till sådana negativa verkningar som hade gett skäl till borde ha gjort ett en annan bedömning vid avvägningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa synpunkter eliminerar inte det faktum att motiveringen till beslutet enligt en senare granskning inte är tillräcklig.

### *6.2.2 Beslut om stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av gränstrafiken*

Vad gäller den tillfälliga stängningen av gränsövergångsställen grundar sig statsrådets behörighet på 16 § i gränsbevakningslagen. Enligt 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.

I detaljmotiveringen till gränsbevakningslagen konstaterats: ”Enligt 15 § i (den tidigare) lagen om gränsbevakningsväsendet kan gränsbevakningsväsendet tillfälligt stänga ett gränsövergångsställe på grund av störning av ordningen eller något annat motsvarande skäl. I en särskilt allvarlig samhällelig störningssituation kan särskilda åtgärder vidtas med stöd av beredskapslagstiftningen. När det gäller att bekämpa störningssituationer och hotfulla situationer som hamnar mellan dessa ytterligheter innehåller lagstiftningen däremot inga bestämmelser som berättigar till stängning av ett gränsövergångsställe. Vid den inre gränsen kan man emellertid i motsvarande situation återupprätta kontrollerna vid de inre gränserna. Den gällande regleringen är sålunda både obalanserad och otillräcklig.

I paragrafen bestäms att statsrådet har rätt att besluta att ett gränsövergångsställe skall stängas för en viss tid eller tills vidare, om stängningen är nödvändig för avvärjande av ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Inrikesministeriet kan besluta om nödvändiga omedelbara åtgärder tills statsrådet avgör frågan. Vid beslut om stängning av ett gränsövergångsställe skall man 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”.

I motiveringen konstateras vidare: ”Stängning av ett gränsövergångsställe kan komma i fråga endast i undantagsfall. En sådan situation är det t.ex. när personer med en smittsam sjukdom som utgör ett allvarligt hot för folkhälsan anländer via ett gränsövergångsställe och det är nödvändigt att stänga stället för att förhindra att sjukdomen sprider sig. Om man misstänker att en ytterst allvarlig smittsam sjukdom förekommer i sitt smittsamma skede t.ex. i ett flygplan dirigerar flygledningen för närvarande planet att landa på Helsingfors-Vanda flygplats. Samtidigt konsulteras en jourhavande infektionsläkare. Läkaren kontaktar Folkpensionsanstaltens infektionsläkare för en bedömning av situationen och utarbetande av en verksamhetsplan. Flygledningen gör en anmälan bl.a. till nödcentralen, enheten för flygplatsens räddningsväsen, polisen, gränsbevakningsväsendet och tullen. Den högsta behöriga hälsovårdsmyndigheten inom flygplatsområdet bedömer om kännetecknen för den misstänkta sjukdomen uppfylls. Myndigheten ansvarar också för att kontaktuppgifter om passagerarna och personalen samlas in och att dessa personer får nödvändig information om situationen. En smittfarlig patient flyttas med infektionsambulans till ett isoleringsrum på sjukhus. I undantagssituationer kan smittrisen emellertid förutsätta att gränsövergångsstället helt och hållet stängs och att personer som utsatts för smittan isoleras vid gränsövergångsstället”. (RP 6/2005 rd)

I motiveringen till gränsbevakningslagen definieras till exempel inte vilken typ av folkhälsoskäl som kan motivera en stängning av ett gränsövergångsställe. Ett beslut kan i alla fall enligt motiveringen grunda sig på en smittsam sjukdom som utgör ett allvarligt hot för folkhälsan. Av motiveringen framgår att en eventuell pandemi i själva verket inte har beaktats i lagen. I motiveringen nämns till exempel en situation där en eller möjligen flera personer med en smittsam sjukdom befinner sig i ett flygplan och en hälsomyndighet bedömer om kännetecknen för den misstänkta sjukdomen uppfylls. Här har man inte beaktat en situation där smittrisen inte kan konstateras utan laboratorieprov och där personer med en smittsam sjukdom dagligen på olika sätt kan passera gränsen. Av lagen eller motiveringen till lagen framgår inte heller hur många gränsövergångsställen stängningen kan gälla.

Det är i sig klart att statsrådet enligt gränsbevakningslagen har varit behörigt att 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 folkhälsan. Samtidigt är det också klart att stängningen av ett gränsövergångsställe i praktiken har begränsat rörelsefriheten. Begränsningen av rörelsefriheten bör emellertid vägas i förhållande till å ena sidan lagens syfte och å andra sidan andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Man har under våren 2020 varit tvungen att tolka gränsbevakningslagen i en oförutsedd och exceptionell pandemisation där ett allvarligt hot har riktats mot folkhälsan. I det läget har man varit tvungen att välja det tolkningsalternativ som bäst främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och



mänskliga rättigheterna ("en tolkning som är positiv till de grundläggande fri- och rättigheterna och till de mänskliga rättigheterna", GrUU 6/1988 rd, s. 3, GrUU 2/1990 rd, s. 3 och GrUB 25/1994 rd, s. 4). I en tolkning som är positiv till de grundläggande fri- och rättigheterna och till de mänskliga rättigheterna är det också nödvändigt att väga de olika rättigheterna mot varandra ifall det inte har varit möjligt att tillgodose alla fullt ut. Redan i regeringens proposition till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna har det konstaterats att man med formuleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna har strävat efter att de ska kunna anpassas till gällande förhållande och värdegrund (RP 309/1993 rd).

Enligt lagen kan syftet med stängning av ett gränsövergångsställe vara att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot folkhälsan. Detta syfte har enligt min uppfattning också uppfyllts. Av ordalydelsen i gränsbevakningslagens bestämmelse ("ett gränsövergångsställe") kan man till exempel inte dra slutsatsen att statsrådet med stöd av bestämmelsen har befogenhet att stänga endast ett gränsövergångsställe. I en global pandemisituation hade stängningen av ett enda gränsövergångsställe inte uppfyllt lagens syfte.

Också i en bedömning av beslut som gäller stängningen av gränsövergångsställen och begränsningen av trafiken måste man beakta Europeiska unionens åtgärder för att bekämpa coronaviruspandemin. Medlemsstaterna i Europeiska unionen kom 17.3.2020 överens om samordnade åtgärder vid unionens yttre gränser under coronaviruspandemin. Enligt Europeiska kommissionens rekommendation som åtgärderna grundar sig på borde andra än nödvändiga resor begränsas under en viss tid. Begränsningarnas giltighetstid har sedan dess förlängts flera gånger. I ytterligare meddelanden 8.4.2020<sup>9</sup> och 8.5.2020<sup>10</sup> från kommissionen uppmanade man medlemsstaterna att förlänga reserestriktionerna fram till 15.6.2020. Kommissionen konstaterade i sitt meddelande 11.6.2020 att restriktionerna ska avskaffas stegvis och samordnat.<sup>11</sup>

I ett förslag till rekommendation av Europeiska rådet 25.6.2020 konstaterade kommissionen att restriktionerna kan avskaffas i vissa länder genom ett gemensamt beslut av medlemsstaterna. Principen för val av länder och objektiva kriterier skulle bland annat vara smittläget, möjligheter till isoleringsåtgärder under resan och ömsesidighet. Beslutsfattandet grundar sig bland annat på material som producerats av Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) och Världshälsoorganisationen WHO.

Europeiska rådet utfärdade 30.6.2020 en rekommendation om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner.<sup>12</sup> Rådet rekommenderade att medlemsstaterna bör avskaffa restriktionerna vid de yttre gränserna på ett samordnat sätt och gradvis. Avskaffande skulle inledas 1.7.2020 i fråga om invånare i de tredjeländer som förtecknades i en bilaga till rekommendationen. Före avskaffandet av restriktionerna vid de yttre gränserna eller senast samtidigt skulle medlemsstaterna avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna, det vill säga återinföra den fria rörligheten i Schengenområdet. Enligt rekommendationen bör en medlemsstat inte unilateralt besluta att avskaffa restriktionerna för ett visst tredjeland innan övriga medlemsstater på ett samordnat sätt har beslutat att avskaffa reserestriktionerna för det landet. Medlemsstaterna får dock endast successivt avskaffa reserestriktionerna gentemot de länder som förtecknas i bilagan. Rekommendationen baserar sig på kommissionens förslag där man ansåg att en mer omfattande öppning av de yttre gränserna kunde riskera Schengenrådets funktion.

Enligt rekommendationerna bör dock nödvändiga resor vara tillåtna för särskilda kategorier av resenärer som har en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov som anges i en bilaga. Rådets rekommendation ställer inga rättsliga krav på medlemsstaterna att följa förteckningen över länder, tidtabellen eller kriterier i nationella beslut som gäller avskaffandet av restriktionerna. Förteckningen över länder i bilagan till rekommendationen har uppdaterats 16.7.2020, 30.7.2020 och 7.8.2020.

<sup>9</sup> COM (2020) 148 final

<sup>10</sup> COM (2020) 222 final

<sup>11</sup> COM (2020) 399 final

<sup>12</sup> (EU) 2020/912

Statsrådets beslut 17.3.2020 om stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken över gränsen samt de senare besluten har på det sätt som det redogjorts för ovan grundat sig utöver på nationell lagstiftning också på EU-medlemsstaternas gemensamt överenskomna åtgärder för att bekämpa coronapandemin.

Jag anser att inrikesministeriet när ministeriet i enlighet med gränsbevakningslagen för statsrådet har föredragit besluten om stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken över gränsen inte har vilselett statsrådet eller på annat sätt förfarit så att det skulle ha förutsatt eller förutsätter åtgärder av mig i egenskap av högsta laglighetsövervakare.

Jag konstaterar dock att man med avseende på den rättsliga ställningen för finska medborgare kan anse det vara en brist att finska medborgares rätt att enligt grundlagens 9 § resa in i landet och att lämna landet inte nämndes i det beslut om tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken som fattades 17.3.2020. I motiveringspromemorian till beslutet noteras finska medborgares grundlagsenliga rättigheter och konstateras att stängningen av gränsövergångsställen och begränsningen av trafiken inte ska ingripa i dessa rättigheter. Att omnämmandet saknas i beslutet har i sig ingen rättslig betydelse, men med tanke på beslutets informationsvärde har jag senare förutsatt att det väsentliga innehållet i grundlagens 9 § måste framgå av själva beslutet. Senare har besluten också ändrats till denna del.

Inte heller i motiveringsbeslutet till detta beslut eller i de första besluten eller senare har man på det sätt som jag redogör för ovan närmare analyserat beslutets rättsliga betydelse i synnerhet med tanke på finska medborgare, beslutets nödvändighet, alternativa handlingsätt eller till exempel beslutets konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i olika befolkningsgrupper. Jag hänvisar till denna del också till vad jag har yttrat ovan i fråga om besluten om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna och motiveringspromemoriorna till besluten.

### 6.2.3 Samernas ställning

#### *Inrikesministeriets utredning*

Eftersom klaganden i sitt bemötande och i sin komplettering till bemötandet har tagit upp frågor som ansluter till samernas rättsliga ställning har jag begärt att inrikesministeriet separat tar ställning också till de frågor om detta som framförs i bemötandet.

Inrikesministeriet har konstaterat i sin utredning att verkställigheten av statsrådets beslut eller Gränsbevakningsväsendets beslut till ingen del har kränkt samernas rättigheter. Enligt utredningen har statsrådets beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna och tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken på grund av covid-19-epidemin från och med 19.3.2020 grundat sig på gällande lagstiftning. Och vidare enligt utredningen hade man vid tidpunkten för Scheinins klagomål, och således i de beslut av statsrådet om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som gällde vid tidpunkten för de händelser som nu utreds, hade återinfört gränskontroll vid gränsen mellan Finland och Sverige och gränsen mellan Finland och Norge.

För det första har man i motiveringspromemorian till beslutet från första början separat uppmärksammat rörelsefriheten enligt grundlagens 9 §, vars innehåll gäller samerna beroende på vilket lands medborgare de är. När gränskontroll vid de inre gränserna hade införts kunde gränsen passeras endast vid de godkända gränsövergångsställen som finns förtecknade i beslutet. Detta krav på att gränsen kan passeras endast vid gränsövergångsställen som avviker från normala förhållanden gäller naturligtvis i princip också samerna, eftersom det inte finns någon rättslig grund för att samerna fortsättningsvis när gränskontroll har återinförts vid de inre gränserna ska kunna röra sig fritt i de samiska områdena. Samerna kan inte heller under normala förhållanden passera gränsen mot Ryssland var eller hur de vill trots sin status som ursprungsfolk och sina rättigheter i anslutning till denna status, utan gränspassage sker i första hand via gränsövergångsställen under deras fastställda öppettider.

Endast i undantagsfall kan man överväga att ta i bruk tillstånd att passera gränsen, eftersom tillstånd att passera gränsen enligt gränsbevakningslagens 13 § ges om det finns vägande skäl till det och förfarandet inte äventyrar upprätthållandet av gränssäkerheten. Tillståndet kan förenas med villkor som är nödvändiga för upprätthållandet av gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet är den behöriga myndighet som ger en person tillstånd att passera den yttre gränsen på något annat ställe än via ett gränsövergångsställe och vid en annan tidpunkt än under gränsövergångsställets fastställda öppettider (tillstånd att passera gränsen).

I utredningen konstateras vidare att när gränskontroll återinförs vid de inre gränserna gäller enligt artikel 32 i kodexen om Schengengränserna (SBC) de tillämpliga bestämmelserna i kodexens avdelning II i tillämpliga delar. Tillståndsförfarandet i gränsbevakningslagens 13 § gäller enligt bestämmelsens ordalydelse i princip de yttre gränserna. Även om det inte finns en motsvarande nationell bestämmelse som uttryckligen på motsvarande sätt skulle ge rätt att tillämpa bestämmelser som gäller de yttre gränserna vid de inre gränserna när gränskontroll tillfälligt återinförts vid dessa, har tillståndsförfarandet trots detta i denna situation också använts vid de inre gränserna med stöd av lagtolkningen. Och, konstateras i utredningen, det är just genom att använda förfarandet med tillstånd att passera gränsen i de rådande mycket exceptionella förhållandena som man har lyckats lagenligt och jämställt trygga i synnerhet samernas rättigheter på bästa möjliga sätt och på lämpligt sätt.

Enligt utredningen har Gränsbevakningsväsendets stab och i synnerhet Lapplands gränsbevakning som verkar i samernas områden i sin verksamhet från första början försökt beakta samernas ställning och rättigheter också under de fullständigt exceptionella förhållandena och också i stort sett lyckats ganska väl med detta.

I utredningen redogörs också ganska detaljerat för de praktiska åtgärder som Lapplands gränsbevakningssektion har vidtagit för att trygga samernas ställning och renskötseln.

### *Bedömning av frågan*

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom ursprungsfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelsen har ett nära samband med grundlagens 6 § som gäller jämlikhet. Syftet med bestämmelsen är att bevara den samiska ursprungsbefolkningens kultur.

I motiveringen till bestämmelsen om språk och kultur konstateras att bestämmelsen utsträcker sig till att skydda samernas kultur som vidare omfattar samernas traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt (RP 309/1993 rd).

När man har bekämpat och hejdat coronapandemin har man vidtagit åtgärder där målet har varit att skydda hela befolkningen med beaktande i synnerhet av sårbara riskgrupper. När man har övervägt åtgärder har man varit tvungen att avväga vilka olägenheter de kan medföra för företagare och näringsidkare i förhållande till skyddet av liv och hälsa och säkerställande av hälso- och sjukvårdens kapacitet. Detta har också gällt näringsidkare inom samernas näringar.

I statsrådets beslut har man från och med 7.5.2020 beaktat samernas ställning i synnerhet med avseende på fiskenäringen. Före det nämns frågan varken i besluten eller i motiveringspromemoriorna till besluten. Men varken samernas ställning som ursprungsfolk eller renskötseln nämns separat i motiveringspromemorian till beslutet eller i promemoriorna till de senare besluten. Till denna del anser jag motiveringspromemoriorna vara bristfälliga på det sätt som konstateras i inrikesministeriets utredning. Frågan borde ha uppmärksamats tidigare i besluten och motiveringspromemoriorna till besluten.

En bedömning av Lapplands gränsbevakningssektions verksamhet hör enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman inte till mina uppgifter, om det inte föreligger särskilda skäl till att jag utreder frågan till denna del. Klaganden tar i sitt bemötande inte heller upp individualiserade påståenden om eventuella rättskränkningar. Klaganden meddelar dock att han har sänt sitt bemötande för kännedom till riksdagens justitieombudsmans kansli. Jag har av den

anledningen också sänt inrikesministeriets utredning om samernas ställning för kännedom till riksdagens justitieombudsman.

## 7. AVGÖRANDE/ INFORMATIONEN OM STATSRADETS BESLUT

### 7.1 Inrikesministeriets utredning

Jag har också begärt svar på följande frågor om statsrådets beslut av inrikesministeriet:

1. Vem eller vad har avfattat de pressmeddelanden om statsrådets beslut om gränspassagen som Gränsbevakningsväsendet har publicerat på sin webbplats?
2. På vilket sätt har man i informationen beaktat att finska medborgare enligt grundlagens 9 § 2 mom. alltid har rätt att lämna landet och återvända till landet?
3. När, på vems initiativ, på vilket sätt och av vilken anledning har innehållet i ett pressmeddelande som publicerats av Gränsbevakningsväsendet ändrats?
4. Motsvarar enligt Gränsbevakningsväsendets och inrikesministeriets uppfattning de formuleringar som används i Gränsbevakningsväsendets information (bland annat ”sisärajoilla sallitaan”(vid de inre gränserna tillåts), ”ulkorajoilla sallitaan” (vid de yttre gränserna tillåts), ”Suomen rajaviranomaiset sallivat”(Finlands gränsmyndighet tillåter)) statsrådets beslut från 17.3.2020 och 7.4.2020 och är de i övrigt adekvata med beaktande av grundlagens 9 § 2 mom.?
5. Hur tänker man i framtiden göra när det gäller inrikesministeriets styrning och i fråga om säkerställandet av den juridiska korrektheten i Gränsbevakningsväsendets information, samt i synnerhet när det gäller att tydligt skilja mellan rekommendationer och förpliktande normer?

Enligt Gränsbevakningsväsendets kommunikationsdirektör Kati Lepojärvi har inrikesministeriet inte någon styrande roll i förhållande till Gränsbevakningsväsendets information som Gränsbevakningsväsendet själv har ansvarat för. Gränsbevakningsväsendets verksamhet bedöms enligt redogörelsen ovan av riksdagens justitieombudsman. Av den anledningen behandlar jag i fortsättningen statsrådets kanslis andel i informationen.

### 7.2 Statsrådets kanslis utredning

Jag bad statsrådets kansli svara på följande frågor:

1. Vem eller vad har ansvarat för kommunikationen i anslutning till den aktuella frågan på statsrådets kanslis webbplats?
2. På vilket sätt har man i kommunikationen beaktat att finska medborgare enligt grundlagens 9 § 2 mom. alltid har rätt att lämna landet och återvända till landet?
3. Motsvarar enligt statsrådets kanslis uppfattning de uttryck som används i informationen statsrådets beslut från 17.3.2020 och 7.4.2020 och är de i övrigt adekvata med beaktande av grundlagens 9 § 2 mom.?
4. På vilket sätt tänker man i statsrådets kommunikation säkerställa att innehållet i pressmeddelandena är juridisk korrekt och skilja rekommendationer och förpliktande bestämmelser och föreskrifter från varandra?

Jag hänvisade i min begäran om utredning i synnerhet till följande pressmeddelanden:

- 16.3.2020 pressmeddelande 140/2020: ”Med tanke på folkhälsan och hälsosäkerheten inleds förberedelser för att stänga Finlands gränser med en snabb tidtabell med iakttagande av internationella förpliktelser.”

- 30.3.2020 pressmeddelande 197/2020: ”Regeringen beslutade också att snabbt inleda förberedelserna för att /.../ stoppa person- och passagerartrafiken till sjöss”
- 7.4.2020 pressmeddelande 223/2020: ”Regeringen har som mål att ytterligare minska rörligheten inom den naturliga pendlingsregionen vid gränsen mot Sverige och Norge. I fortsättningen tillåts endast den mest nödvändiga pendeltrafiken, och arbetstagaren ska kunna visa upp ett intyg av arbetsgivaren över att arbetet är nödvändigt.”
- <http://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/rajoitukset-jasuositukset/> (<https://valtioneuvosto.fi/sv/information-om-coronaviruset/gallande-begransningar/>): ”När det gäller trafiken över gränser inom Schengenområdet tillåts från och med den 14 maj 2020 arbetsresor som baserar sig på ett anställningsförhållande eller ett arbetsuppdrag samt andra nödvändiga resor.” (Citatet på svenska är hämtat här: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/tyomatkaliikenne-sisarajoilla-sallitaan-ilman-vaatimusta-tyon-valttamattomyydesta?languageId=sv> SE)

Statsrådets kansli konstaterade i sin utredning att statsrådets kommunikationsavdelning ansvarar för innehållet och kommunikationen på statsrådets webbplats. Webbplatsen uppdateras av flera olika kommunikationsexperten. Webbplatsens innehåll när det gäller hänvisningarna i begäran om utredning är pressmeddelanden till medierna som avfattats om regeringens riktlinjer och beslut. Pressmeddelandena distribueras till medierna enligt en omfattande sändlista och de uppdateras också som sådana på statsrådets webbplats.

Pressmeddelandena som det hänvisas till i begäran om utredning är skrivna av tjänstemän vid statsrådets kanslis kommunikationsavdelning. ”Tietoa koronaviruksesta” på webbplatsen som också nämns i begäran om utredning är en helhet som uppdateras på grundval av pressmeddelanden och andra officiella anvisningar. (<https://valtioneuvosto.fi/sv/information-om-coronaviruset>)

I utredningen konstateras vidare att statsrådets kommunikationsavdelnings uppgift är att skriva pressmeddelandena exakt enligt regeringens riktlinjer och beslut med användning av samma termer och formuleringar. Också de pressmeddelanden som nämns i begäran om utredning motsvarar exakt de beslutstexter som fattas vid i regeringens förhandlingar eller sammanträden. Pressmeddelandena granskas ibland i slutet av en förhandling tillsammans med alla ministrar. När detta inte är fallet har pressmeddelandet granskats av statsministerns statssekreterare, statsministerns politiska specialmedarbetare och statsministerns kommunikationsansvariga specialmedarbetare. En del av pressmeddelandena har sänts för granskning till de ansvariga ministeriernas kommunikationsenheter.

Statsrådets kanslis utredning är relativt kortfattad och svarar inte på frågan om att särskilja juridiskt bindande delar och rekommendationer från varandra, eller på frågan om besluten och informationen om dem i förhållande till finska medborgares grundlagsenliga rätt att lämna landet och att resa in i landet. I utredningen hänvisas endast till statsrådets beslut och konstateras att man i informationen har använt samma formuleringar som i statsrådets beslut.

### 7.2.1 Bedömning

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Enligt regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna är den centrala avsikten med bestämmelsen om yttrandefrihet att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen.<sup>13</sup> Att informera om statsrådets beslut är en av grunderna för ett demokratiskt samhälle.

<sup>13</sup> RP 309/1993 rd

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. I regeringens proposition 309/1993 rd konstateras det i motiveringen till 10 § 3 mom. som till innehållet motsvarar denna bestämmelse konstaterats att den föreslagna bestämmelsen tillsammans med 16 a § 1 mom. stöder det föreslagna stadgandet i statsförfattningen också myndigheternas förpliktelse att på eget initiativ informera om sådana ärenden som de behandlar och som har en vittsyftande inverkan eller annars är betydande. Enligt 16 a § 1 mom. ska det allmänna se till att såväl de grundläggande fri- och rättigheterna som de mänskliga rättigheterna förverkligas, vilket motsvarar den gällande grundlagens 22 §.

I 5 kap. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) föreskrivs om myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information och god förvaltning. Enligt lagens 20 § 2 mom. ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till lagar som har samband med den konstateras att informationen bör ta sikte på lagens syfte uppnås så bra som möjligt.<sup>14</sup> Informationsplikten åsidosätter dock inte bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt. Den innebär inte heller en automatisk rätt att ta del av en handling som inte ännu är offentlig. I motiveringen konstateras vidare att paragrafen inte innehåller några detaljerade anvisningar om hur informationen ska skötas eller när en myndighet ska informera om sin verksamhet.

Om god förvaltning som nämns i grundlagens 21 § föreskrivs närmare i förvaltningslagen (434/2003). I förvaltningslagens 9 § föreskrivs om kravet på gott språkbruk. Myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Bestämmelsen hör till grunderna för god förvaltning, som också ska tillämpas omfattande i statsrådets verksamhet. Bakgrunden till bestämmelsen i 9 § har enligt motiveringen till bestämmelsen varit ett krav på att myndigheterna skall uttrycka sig så att en kund i förvaltningen kan förmodas entydigt förstå ärendets innebörd och få sådan information om det som är tillräckligt med hänsyn till ärendets art. Bestämmelsen förutsätter således att framställningen är både språkligt klar och innehållsmässigt begriplig.<sup>15</sup> Utöver enskilda kunders ärenden gäller bestämmelsens principer också mer allmänt myndigheternas verksamhet och kommunikation.

I 2 a kap. i förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (380/2002) som fortfarande gäller föreskrivs om statsförvaltningens kommunikation. Enligt förordningens 8 a § syftar den information, publikationsverksamhet och kommunikation av annat slag som de statliga förvaltningsmyndigheterna svarar för till öppenhet samt till att sammanställa och sprida sådan information som skapar förutsättningar för enskilda människor och sammanslutningar att bilda sig en så sanningsenlig bild av myndigheternas verksamhet som möjligt, att påverka allmänt betydelsefulla ärenden som är under beredning hos förvaltningsmyndigheterna samt att bevaka sina intressen och rättigheter. Enligt paragrafens 2 mom. ska statsförvaltningsmyndigheternas kommunikation planeras och genomföras med beaktande av kommunikationens betydelse vid en effektiv skötsel av myndigheternas lagstadgade uppgifter samt vid samarbetet mellan myndigheterna och medborgar- och intresseorganisationerna. I förordningens 8 b § föreskrivs om avfattande av en kommunikationsplan och 8 c § om sättet att ordna kommunikationen.

Enligt rekommendationen om statsförvaltningens kommunikation ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Begriplighet är förutsättningen för en lyckad kommunikation. Alla medborgare har rätt att av myndigheterna få den information som gäller dem själva i en sådan form att de förstår den utan problem.<sup>16</sup> I rekommendationen konstateras bland annat att behovet av information, kvaliteten, sättet, valet av tidpunkt och vem informationen riktar sig till beror på vilken uppgift myndigheten sköter.

I anvisningen om intensifierad kommunikation inom statsförvaltningen konstateras att ”i situationer som kräver intensifierad kommunikation är det särskilt viktigt att man når befolkningen och ser till att

<sup>14</sup> RP 30/1998 rd

<sup>15</sup> RP 72/2002, detaljmotivering till 9 §

<sup>16</sup> Rekommendationen om statsförvaltningens kommunikation Statsrådets kanslis publikationsserie 15/2016, s. 4

kommunikationen är begriplig. För att säkerställa allmänhetens känsla av trygghet och samhörighet måste myndighetskommunikationen vara sådan att människor upplever att de uppmärksammas”.<sup>17</sup>

Till exempel inom statens centralförvaltning betonas kommunikation som betjänar medborgarnas och sammanslutningars deltagande i samhällspolitisk planering och beslutsfattande. Av rekommendationen framgår att huvudprinciper för en fungerande och effektiv kommunikation är öppenhet, tillförlitlighet, objektivitet, snabbhet och interaktion. Ett villkor för tillförlitligheten är att informationen är korrekt, tydlig och tillräcklig samt att informationen ges av den behöriga myndigheten. I rekommendationen nämns pressmeddelandena som ett av kommunikationens medel.

Av de ovan nämnda bestämmelserna framgår att myndigheterna är skyldiga att främja tillgången på information och god informationshantering. De bestämmelser och rekommendationer som gäller statsförvaltningens kommunikation betonar kommunikationens betydelse och planmässighet. De reglerar emellertid inte på det enskilda pressmeddelandets nivå hur kommunikationen ska ordnas, utan myndigheten har med beaktande av sin uppgift rätt att själv bestämma om publiceringen av pressmeddelandena och också mer allmänt hur kommunikationen ska ordnas.

Justitiekansler Jaakko Jonkka har tidigare i anslutning till ett ministeriums kommunikation konstaterat att rubriker och innehållet, inklusive valet av uttryck, i enskilda pressmeddelandena i princip hör till de saker som den publicerande myndigheten har rätt att bestämma om. Således är de inte sådana juridiska frågor som hör till justitiekanslerns behörighet i egenskap av högsta laglighetsövervakare. Frågor av denna art kan komma att omfattas av justitiekanslerns bedömning närmast om det gäller uppenbart vilseledande situationer eller annars överskridande av rätten att själv bestämma.<sup>18</sup>

Justitiekanslerns uppgift är att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Jag anser att ju större betydelse informationen om en fråga har med avseende på medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter desto mer motiverar det att också informationen kan vara föremål för en rättslig bedömning. I detta fall hade informationen om statsrådets beslut direkt koppling till rörelse- och resefriheten som tryggas i grundlagens 9 §.

Statsförvaltningens kommunikation har till uppgift att informera medborgarna om vad de behöver veta om statsförvaltningen och om reglering och bestämmelser som gäller medborgarna. Kommunikationens ansvar betonas i situationer där regler och bestämmelser direkt påverkar människors fri- och rättigheter och skyldigheter. Informationen om statsrådets beslut om begräsning av gränstrafiken har i regel varit mycket nödvändig med avseende på medborgarnas tillgång till information. Informationen har varit nödvändig också med tanke på samordningen av myndigheternas praxis. Den har således varit av väsentlig betydelse med avseende på medborgarnas jämlikhet.

Även kommunikationssättet och innehållet i informationen är av betydelse. Enligt god förvaltning hör begripligt språk till korrekt information, vilket gäller all myndighetsverksamhet. I kommunikationen måste man använda ett tydligt och begripligt språk och undvika uttryck som ger utrymme för tolkning. När det gäller information som riktar sig till allmänheten om frågor som gäller medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, betonas kravet på korrekt och tydlig information.

På basis av klagomål riktade till justitiekanslern och uppgifter som förekommit i offentligheten uppkom under våren 2020 en situation där det uppstod förvirring bland medborgarna när det gällde begränsningarna av trafiken över gränserna. Oklarheten uppstod i synnerhet när det gällde huruvida finska medborgare över huvud taget hade rätt att resa utomlands och av vilka särskilda skäl det var tillåtet att resa.

Tvärtom än vad som konstateras i statsrådets kanslis utredning, har det i informationen om statsrådets beslut också använts ordalydelser som avviker från de i statsrådets beslut eller som beskriver dem på en allmän nivå. Till exempel i pressmeddelandet som publicerades 16.3.2020 användes uttrycket ”inleds

<sup>17</sup> Anvisning om intensifierad kommunikation inom statsförvaltningen. Kommunikationen under normala förhållanden och i störningssituationer, Statsrådets kanslis publikationer 2019:24, s.15

<sup>18</sup> OKV/644/1/2015, 27.4.2015

förberedelser för att stänga Finlands gränser” som har gett upphov till en vilseledande bild av beslutens juridiska betydelse också när det gäller finska medborgare.

I det skede när det första gången fattades beslut och informerades om reserestriktioner var situationen emellertid exceptionell. Coronavirusituationen utvecklades då snabbt, samtidigt som det inte fanns säkra uppgifter att tillgå om epidemins spridning i Europa och Finland, om smittsamhet eller om hur allvarlig sjukdomen som orsakades av viruset var. I det läget har man snabbt vidtagit åtgärder, och kommunikationen i anslutning till beslutsfattandet har inte varit täckande eller juridiskt exakt. Samma brister och inexakthet har i det läget också kommit att gälla informationen.

I statsrådets kommunikation är det också viktigt att man säkerställer att allmänheten på ett begripligt sätt får också juridiskt korrekt information om sina rättigheter och skyldigheter. Att säkerställa detta hör också till statsförvaltningskommunikationens uppgifter och de förfaranden som detta avser är en del av det omsorgsfulla arbete som krävs av de tjänstemän som ansvarar för kommunikationen.

## 8. SLUTLEDNINGAR OCH ÅTGÄRDER

För det första konstaterar jag att finska medborgare enligt grundlagens 9 § inte får hindras att resa in i landet. Var och en har också rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Genom återinförandet av gränskontroll, stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken har man inte ingripit i rörelsefriheten som tryggas i grundlagen. Besluten har iakttagit proportionalitetsprincipen och tolkningsmässigt uppfyllt kraven i grundlagen och gränsbevakningslagen. Den nödvändiga anledning som nämns i besluten har tolkningsmässigt täckt rätten att lämna landet och att återvända till landet som tryggas i grundlagen. Det har funnits gränsövergångsställen som har hållits öppna och i och med detta har dessa rättigheter också i praktiken kunnat tillgodoses. Syftet med besluten har varit att minska trafiken över gränsen för att hejda spridningen av coronaviruspandemin och att främja medborgarnas grundläggande rätt till skydd av liv och hälsa. Jag hänvisar till denna del också till mitt konstaterande ovan om skyldigheten att informera om beslut tydligt och med lämpliga ordval.

För det andra konstaterar jag att statsrådet har haft en aktiv skyldighet att skydda befolkningen från coronaviruset och i detta syfte hindra virusets spridning och exponeringen för viruset. I grundlagen föreskrivs att det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa, vilket är ägnat att tillgodose rätten till liv som också tryggas i grundlagen. Till det allmännas skyldighet att vidta åtgärder ansluter sig också rätten till hälsa och skyddet av hälsan enligt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt motsvarande rättigheter bland annat i barnkonventionen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Rätten till hälsa i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har inneburit en skyldighet att vidta åtgärder på befolkningsnivå samt att upprätthålla och trygga en tillräcklig kapacitet på hälso- och sjukvården samt skydd av befolkningsgrupper som är särskilt utsatta för risker. Att bevara hälso- och sjukvårdssystemets handlingsförmåga under pandemin är ur de grundläggande fri- och rättigheternas synvinkel ett mycket vägande skäl som sammanhänger med grundlagens 7 § 1 mom. och det allmännas skyldighet att skydda envars rätt till liv samt att under en pandemi också säkerställa tillräckliga hälsovårdstjänster för envar och främja befolkningens hälsa, vilket också berättigar myndighetsåtgärder som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna.

För det tredje konstaterar jag att besluten om begränsning av gränstrafiken ur denna synvinkel har uppfyllt detta mål i och med att de har eftersträvat att begränsa de negativa följderna av begränsningen av rörelsefriheten. En total stängning av gränserna utan möjlighet för till exempel sjukvårdspersonal att passera gränsen hade inte uppfyllt lagens syfte att avvärja hot mot folkhälsan. I så fall hade inte heller uppfyllts det allmännas skyldighet att i första hand trygga människors liv och hälsa och i anslutning till detta säkerställa hälso- och sjukvårdssystemets handlingsförmåga. Vid en avvägning av skyddet av liv och hälsa i förhållande till en begränsning av rörelsefriheten hade det inte kunnat fastställas en godtagbar kvantitativ



gräns för förlusten av liv. Inte heller hade man kunnat göra skillnad mellan olika åldersgrupper och andra befolkningsgrupper.

För det fjärde konstaterar jag att besluten i förhållande till EU-lagstiftningen med avseende på tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och friheterna enligt unionsrätten, inte har behandlats tillräckligt i de motiveringspromemorior till besluten om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna samt stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken som föredrogs av inrikesministeriet. Vid beredningen av besluten har man inte heller tillräckligt behandlat beslutens förhållande till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och till de internationella människorättskonventionerna. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna borde även de olägenheter som restriktionerna medför för samhället ha bedömts i förhållande till den nytta de medför. I samband med detta borde man tydligare ha beaktat också samernas rättsliga ställning. I besluten borde det också tydligare ha uttryckts i vilken mån det var fråga om rekommendationer och i vilken mån det var fråga om juridiskt bindande beslut.

Som slutledning anser jag dock att inrikesministeriet när ministeriet för statsrådet föredrog besluten om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna och om stängning av gränsövergångsställen och begränsning av gränstrafiken med stöd av gränsbevakningslagen inte har vilselett statsrådet eller på annat sätt förfarit på ett sätt som skulle ha förutsatt eller förutsätter åtgärder från min sida i egenskap av högsta laglighetsövervakare.

Jag uppmärksammar dock inrikesministeriet på mina ovan anförda synpunkter på beredningen av statsrådets beslut och synpunkter som ska beaktas vid beredningen. Jag har i min bedömning särskilt beaktat den begränsade tid som beredningen av besluten hade i mars 2020. Efter det fanns det emellertid mera tid för beredning, varför de brister som jag har påtalat ovan kan anses vara av större betydelse i fråga om de beslut som fattades senare.

Med avseende på statsrådets kanslis information betonar jag att tydlig och upplysande information är av väsentlig betydelse i synnerhet i exceptionella krissituationer och att myndigheterna har en särskild skyldighet att se till att allmänheten har tillgång till information. Informationens betydelse understryks av att myndigheternas pressmeddelanden kan vara allmänhetens enda informationskälla i en snabbt uppkommen situation. I ett sådant läge är ändamålsenligt och juridiskt exakta uttryck av särskilt stor betydelse. Av den anledningen uppmärksammar jag statsrådets kansli på skyldigheten att i information om statsrådets beslut använda ändamålsenliga och tydliga och juridiskt exakta uttryck samt skyldigheten att säkerställa informationens begriplighet och innehållsmässiga korrekthet även med tanke på det rättsliga innehållets tillförlitlighet.

För det femte konstaterar jag att bestämmelserna i 15 § och 16 § i gränsbevakningslagen är snäva och delvis mångtydiga i förhållande till Schengenregelverket och annan EU-lagstiftning. Vid beredningen av lagstiftningen har man inte heller beaktat sådana undantagsförhållanden som coronaviruspandemin har medfört, när inte heller lagen om smittsamma sjukdomars metoder har varit tillräckliga för att skydda människors liv och hälsa mot en allmänfarlig smittsam sjukdom. Enligt min uppfattning bör inrikesministeriet bedöma om det finns behov att ändra och utveckla lagstiftningen. Statsrådet har också vid sitt allmänna sammanträde 11.9.2020 fattat ett principbeslut om genomförande av en hybridstrategi vid gränsöverskridande trafik och resor. De åtgärder beträffande hälsosäkerheten som ska beredas enligt principbeslutet för att hejda spridningen av coronaviruset i trafik över Finlands gränser kräver lagstiftningsåtgärder. Utöver de lagstiftningsåtgärder som direkt följer av principbeslutet bör inrikesministeriet också tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet sammanställa och bedöma behoven av att genomföra ändringar i lagstiftningen.

Jag anser att klagomålet inte ger anledning till andra åtgärder.

Denna handling har undertecknats elektroniskt.

Justitiekansler

Tuomas Pöysti

Äldre justitiekanslerssekreterare

Minna Ruuskanen