

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel ändras.

Syftet med propositionen är att ändra utlänningslagen så att ett gränsförfarande enligt EU:s direktiv om asylförfaranden kan införas i Finland. Gränsförfarandet är ett asylförfarande där vissa ansökningar om internationellt skydd kan prövas medan sökandena under tiden för förfarandet befinner sig vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa.

Dessutom revideras bestämmelserna i utlänningslagen om påskyndat asylförfarande och till lagen föreslås bestämmelser om möjlighet att föra asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring.

I lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel föreslås det att bestämmelsen om mottagningstjänster ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	6
2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll.....	6
2.1 Förfarandedirektivet	6
2.1.1 Gränsförfarande	7
2.1.2 Påskyndat förfarande och uppenbart ogrundad ansökan	10
2.2 Återvändandedirektivet.....	11
2.3 Mottagandedirektivet	12
3 Nuläge och bedömning av nuläget	14
3.1 Allmänt	14
3.2 Bestämmelser om asylförfarandet	14
3.2.1 Inlämnande av ansökan om internationellt skydd	14
3.2.2 Avvisande av ansökan utan prövning och tillämpning av påskyndat förfarande	16
3.2.3 Påskyndat förfarande och uppenbart ogrundad ansökan	16
3.2.4 Minderåriga utan vårdnadshavare och sökande i behov av särskilda förfarandegarantier	19
3.2.5 Registrering av invandrare vid massinvandring	20
3.2.6 Asylutredning	21
3.2.7 Rättshjälp	21
3.2.8 Delgivning och verkställighet av avvisningsbeslut	22
3.2.9 Frivillig återresa.....	22
3.2.10 Överklagande.....	23
3.3 Bestämmelser om rörelsefrihet för personer som har sökt internationellt skydd	24
3.4 Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd	25
3.5 Bestämmelserna om tagande i förvar	26
3.6 Internationella förpliktelser och central rättspraxis	28
3.6.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens avgörandepraxis	28
3.6.2 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol	32
3.7 Nationellt handlingsutrymme	35
4 Målsättning.....	35
5 Förslagen och deras konsekvenser	35
5.1 De viktigaste förslagen	35
5.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	38
5.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	38
5.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	41
5.2.3 Samhälleliga konsekvenser.....	45
5.2.4 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna	46
5.2.5 Konsekvenser för sökande av internationellt skydd	49
5.2.6 Konsekvenser för minderåriga och för sökande i utsatt ställning.....	51
6 Alternativa handlingsvägar.....	53

6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	53
6.1.1 Gränsförfarande	53
6.1.2 Översyn av bestämmelserna om påskyndat förfarande	57
6.2 Åtgärder som vidtagits av andra medlemsstater	58
7 Remissvar	62
8 Specialmotivering	65
8.1 Utlänningslagen	65
8.2 Lagen om ändring av 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel	75
9 Ikraftträdande	75
10 Verkställighet och uppföljning	76
11 Samband med andra propositioner	76
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	76
LAGFÖRSLAG	90
Lag om ändring av utlänningslagen	90
Lag om ändring av 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel	95
BILAGA	96
PARALLELLTEXT	96
Lag om ändring av utlänningslagen	96
Lag om ändring av 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel	104

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering den 20 juni 2023, Ett starkt och engagerat Finland, finns en punkt enligt vilken det för ett nationellt gränsförfarande ska införas en modell som fullt ut och på det sätt som situationen kräver utnyttjar det handlingsutrymme som förfarandedirektivet medger.

Sedan sommaren 2023 har Ryssland utsatt Finland för hybridpåverkan som utnyttjar migration som verktyg. Före utgången av januari hade cirka 1 300 personer anlänt från Ryssland till Finland över östgränsen utan att uppfylla villkoren för inresa. Dessa personer har ansökt om internationellt skydd i Finland. Utifrån de observationer som Gränsbevakningsväsendet och andra myndigheter gjort och de uppgifter de fått är det klart att detta fenomen har initierats och underlättats av en främmande stats myndigheter eller andra aktörer. Den irreguljära migrationen har lett till ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten och den allmänna ordningen i Finland. Under den tid fenomenet pågått har cirka 230 av de 1 300 sökandena, det vill säga närmare 18 procent, lämnat Finland innan prövningen av ansökan har slutförts.

Den arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatte den 24 november 2021 bedömde preliminärt i sin utredning ”Beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan - Utredning om behoven att ändra lagstiftningen” (på finska, svensk resumé)¹ de juridiska möjligheterna att förbättra metoderna att reagera på eventuella situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan riktad mot Finland.

I fråga om lagstiftningen om asylförfarandet föreslogs det i utredningen att införande av ett gränsförfarande i Finland är en möjlig åtgärd. Denna slutsats motiverades särskilt med att Europeiska kommissionen i slutet av 2021 i sina två förslag till rättsakt (kommissionens förslag till rådets beslut om provisoriska nödåtgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen (COM(2021) 752 final, 1.12.2021, U 82/2021 rd) och kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av instrumentaliseringssituationer på migrations- och asylområdet (COM(2021) 890 final, 14.12.2021, U 15/2022 rd)), som lades fram till följd av Belarus agerande, ansåg att gränsförfarandet är ett sätt att svara på situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan och i dessa situationer hantera de migrationsströmmar som redan riktas mot landet.

Otillåten sekundär förflyttning i fråga om asylsökande har de senaste åren varit ett av de största problemen för EU:s gemensamma europeiska asylsystem, vilket har lett till att hela systemets syfte och funktion ifrågasatts. Bekämpandet av otillåtna sekundära förflyttningar har även varit ett av de viktigaste målen med reformen av systemet. Kommissionen föreslog våren 2016 i

¹

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y (21.7.2023)

samband med sitt meddelande om en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet också att förfarandedirektivet ska ändras till en förordning, för att man ska kunna uppnå den grad av enhetlighet och effektivitet som behövs vid tillämpningen av de förfarandemässiga reglerna i unionens asyllagar (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (nedan *asylprocedurförordningen* COM(2016) 467 final, 13.7.2016, U 34/2016 rd). Att utveckla gränsförfarandet var ett av målen med reformen. Ett syfte med förfarandet är att bekämpa otillåtna sekundära förflyttningar. Förslaget diskuterades i rådet ända fram till slutet av Europaparlamentets mandatperiod utan att man nådde någon politisk överenskommelse. Särskilt när det gällde tanken på ett obligatoriskt gränsförfarande gick medlemsstaternas ståndpunkter i sär.

Den kommission som bildades efter Europaparlamentsvalet 2019 lade som bilaga till sitt meddelande om en omfattande reform av migrations- och asylpolitiken den 23 september 2020 fram ett ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (COM(2020) 611 final, 23.9.2020, UK 40/2020 rd). Med de föreslagna ändringarna strävade kommissionen framför allt efter en sömlös process efter att den yttre gränsen har passerats, genom att inreseskedet, asylförfarandet och återvändandeförfarandet kopplas närmare till varandra. Syftet med de föreslagna ändringarna var att effektivisera behandlingen av särskilt sådana asylansökningar som görs vid unionens yttre gränser och på basis av vilka sannolikheten är liten att sökanden beviljas internationellt skydd. Ett gränsförfarande som är obligatoriskt för alla medlemsstater i vissa situationer ingick i de effektiviseringsåtgärder som kommissionen föreslog i fråga om de yttre gränserna. Det gemensamma gränsförfarandet för asyl och återvändande anses fortfarande vara ett viktigt verktyg i migrationshanteringen för att förhindra otillåtna inresor och otillåtna förflyttningar. Användningen av gränsförfarandet anses också vara till nytta för asylsystemet generellt, eftersom en bättre hantering av asylansökningar som utgör missbruk och otillåtna asylansökningar vid gränsen skulle gynna en effektiv behandling av verkliga ärenden inne i landet. En första politisk överenskommelse om förslaget nåddes med parlamentet i december 2023 och avsikten är att förslaget ska antas under parlamentets nuvarande lagstiftningsperiod. Europaparlamentet röstade för ett godkännande av förslaget den 10 april 2024. Rådet har för avsikt att fatta beslut om förslaget så fort som möjligt. Förfarandet enligt förslaget börjar tillämpas två år efter att det antagits, det vill säga tidigast sommaren 2026.

Med beaktande av det som konstaterats ovan finns det vägande samhälleliga intressen för att införa ett gränsförfarande. Syftet med denna proposition är att föreslå sådana bestämmelser som gör det möjligt att införa ett gränsförfarande i alla situationer: i normala situationer med asylsökande, i samband med massinvandring och som en del av de åtgärder som behövs för att bemöta instrumentaliseringen av migranter. Med beaktande av kommissionens förslag förbättrar införandet av gränsförfarandet möjligheterna att bemöta även sådana situationer med instrumentalisering av migration där sökandena redan kommit att omfattas av Finlands jurisdiktion.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering ska också ett påskyndat asylförfarande införas i de situationer där det är tillåtet enligt förfarandedirektivet. Dessutom

införs de skärpningar som är möjliga enligt direktivet om skyddsgrund, förfarandedirektivet och återvändandedirektivet och bästa praxis till stöd för regeringens mål att skärpa asylpolitiken. I det syfte som anförts ovan föreslås det i denna proposition också att det i utlänningslagen tas in de grunder för påskyndat förfarande enligt förfarandedirektivet som ännu inte har tagits in i lagen. Dessutom gör ändringen det möjligt att använda gränsförfarandet i samtliga av de situationer som räknas upp för ett påskyndat förfarande i direktivet. Detta omfattar också det nuvarande påskyndade förfarandet och en uppenbart ogrundad ansökan.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet.

Vid beredningen av propositionen utnyttjades de utredningar och myndighetsbedömningar som gjordes under beredningen av regeringens proposition 103/2022 rd, som överlämnades till riksdagen under förra regeringsperioden men som förföll, samt grundlagsutskottets utlåtande GrUU 44/2022 rd om propositionen.

I beredningen av propositionen deltog särskilt Migrationsverket och inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning och polisavdelning. Också justitieministeriet har konsulterats.

Under beredningen av den tidigare propositionen utreddes lagstiftningen i de andra EU-medlemsstaterna, bland annat genom en enkät som skickades ut via Europeiska migrationsnätverket. Därtill utreddes också sådana internationella förpliktelser och rättsakter inom unionsrätten som har samband med de föreslagna ändringarna samt rättspraxisen angående dessa förpliktelser och rättsakter.

Utkastet till regeringens proposition var på remiss under tiden 12–26.2.2024. Remisstiden var kortare än normalt. Grunden för en kortare remisstid än normalt var bland annat behovet av att överlämna propositionen till riksdagen så att den hinner behandla förslaget under vårsessionen 2024, eftersom den föreslagna lagstiftningen dels bidrar till ett effektivare asylförfarande och förhindrar sekundär förflyttning, dels sammanhänger med den rådande situationen med instrumentaliserad inresa vid Finlands östgräns.

Beredningsunderlaget till denna proposition finns till påseende på inrikesministeriets webbplats <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/alla-im-projekt>, med identifieringskoden SM033:00/2023.

2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

2.1 Förfarandedirektivet

Bestämmelser om gränsförfarande och påskyndat förfarande finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning, nedan *förfarandedirektivet*).

Förfarandedirektivet genomfördes nationellt i Finland genom den ändring (194/2015) av utlänningslagen (301/2004) som trädde i kraft den 1 juli 2015. Efter genomförandet har sådana ändringar i lagstiftningen som hänför sig till förfarandedirektivet gjorts genom flera ändringar av utlänningslagen, först genom en ändring (646/2016) som trädde i kraft den 1 september 2016, sedan genom en ändring (501/2016) som trädde i kraft den 20 juni 2018 och därefter genom en ändring (437/2019) som trädde i kraft den 1 juni 2019.

Genom förfarandedirektivet omarbetades rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (nedan *det tidigare förfarandedirektivet*). Finland genomförde det tidigare förfarandedirektivet genom den lag om ändring av utlänningslagen (432/2009) som trädde i kraft den 1 juli 2009.

2.1.1 Gränsförfarande

Enligt artikel 43.1 om gränsförfaranden i förfarandedirektivet får medlemsstaterna föreskriva förfaranden, i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i direktivet, för att vid medlemsstatens gräns eller i transitzoner besluta om a) huruvida en ansökan som lämnas in där ska tas upp till prövning, och/eller b) innehållet i en ansökan, i situationer där ansökan kan handläggas i ett påskyndat förfarande. Enligt punkt 2 ska medlemsstaterna se till att ett beslut inom ramen för de förfaranden som föreskrivs i punkt 1 fattas inom rimlig tid. Om ett beslut inte har fattats inom fyra veckor, ska sökanden beviljas inresa till medlemsstatens territorium så att hans eller hennes ansökan kan handläggas i enlighet med andra bestämmelser i direktivet. Enligt punkt 3 får, i händelse av ankomster som omfattar ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som lämnar ansökningar om internationellt skydd vid gränsen eller i en transitzon, vilket i praktiken gör det omöjligt att där tillämpa bestämmelserna i punkt 1, dessa förfaranden även tillämpas om och under den tid dessa tredjelandsmedborgare eller statslösa personer normalt är förlagda på platser i närheten av gränsen eller i transitzonen.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 4.1 för alla förfaranden utse en beslutande myndighet som ska ansvara för en korrekt prövning av ansökningarna enligt direktivet. Enligt punkt 2 led b får medlemsstaterna föreskriva att en annan myndighet än den som anges i punkt 1 ska vara ansvarig då syftet är att bevilja eller neka inresa inom ramen för det förfarande som avses i artikel 43, på de villkor som anges i de punkterna och på grundval av den beslutande myndighetens motiverade yttrande. Genom denna bestämmelse, som hänvisar till gränsförfarandet, anges att någon annan än den beslutande myndigheten kan ansvara för att ansökningarna styrs till gränsförfarande. Denna myndighet ska dock avge ett motiverat yttrande i ärendet. Om någon annan än den beslutande myndigheten utses till ansvarig myndighet för att bevilja eller neka inresa inom ramen för gränsförfarandet, ska medlemsstaterna enligt artikel 4.4 se till att personalen vid den myndigheten har lämpliga kunskaper eller får den utbildning som krävs för att kunna fullgöra sina skyldigheter vid genomförandet av direktivet.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 24.3 i förfarandedirektivet säkerställa att sökande som har identifierats som sökande i behov av särskilda förfarandegarantier får det stöd som behövs för

att de ska kunna utnyttja de rättigheter och uppfylla de skyldigheter som följer av direktivet under hela asylförfarandet. Om det stöd som behövs inte kan ges inom ramen för gränsförfarandet, särskilt i de fall där medlemsstaterna anser att sökanden är i behov av särskilda förfarandegarantier på grund av tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, ska medlemsstaterna antingen inte tillämpa eller upphöra att tillämpa gränsförfarandet.

Bestämmelser om garantier för ensamkommande barn finns i artikel 25 i förfarandedirektivet. Enligt punkt 6 ska barnets bästa komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför förfarandedirektivet. Om en medlemsstat under asylförfarandet fastställer att en person är ett ensamkommande barn får den enligt punkt 6 andra stycket led b tillämpa eller fortsätta att tillämpa gränsförfarandet, så att sökanden hålls i förvar, endast om i) sökanden kommer från ett land som uppfyller kriterierna för säkra ursprungsländer enligt direktivet, ii) sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan, iii) sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i medlemsstaten eller med tvång har utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt, iv) det finns rimlig anledning att anta att ett land som inte är en medlemsstat är ett säkert tredjeland för sökanden i enlighet med artikel 38, v) sökanden har vilselett myndigheterna genom att visa upp falska handlingar, eller vi) sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap. Medlemsstaterna får tillämpa de två sistnämnda leden endast i enskilda fall där det föreligger starka skäl att anta att sökanden försöker dölja relevanta faktorer som sannolikt skulle medföra ett negativt beslut och under förutsättning att sökanden har fått full möjlighet, med hänsyn tagen till de särskilda rättssäkerhetsbehoven för ensamkommande barn, att uppvisa godtagbara skäl för de handlingar som avses i leden v och vi, inbegripet genom samråd med sin företrädare.

En sökande som behandlas enligt gränsförfarandet beviljas inte inresa i juridisk bemärkelse. I förfarandedirektivet förutsätts det att beslut om ansökan inom gränsförfarandet fattas vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa. Artikel 2 innehåller ingen definition av gränsförfarandet och i direktivet föreskrivs det inte uttryckligen vid vilka gränser medlemsstaterna får använda gränsförfarandet. I diskussioner på EU-nivå har gränsförfarandet allmänt ansetts gälla EU:s yttre gränser. Också i en bedömning av genomförandet av gränsförfarandet på europeisk nivå² som gjorts av Europaparlamentets utredningstjänst (EPRS) konstateras det att begreppet ”gräns” i artikeln om gränsförfarandet i förfarandedirektivet ska anses avse EU:s yttre gränser. I det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU preciserar kommissionen att gränsförfarandet gäller unionens yttre gränser.

Enligt ordalydelsen i artikel 43.3 om gränsförfaranden får gränsförfarandet tillämpas på så sätt att sökandena normalt är förlagda på platser i närheten av gränsen eller i transitzonen endast i

² FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter, den gemensamma allmänna kommentaren nr 22, punkt 11.

situationer där ett stort antal tredjelandsmedborgare anländer. En del av de medlemsstater som tillämpar ett gränsförfarande har tolkat formuleringarna ”vid gränsen” och ”i transitzonen” i artikel 43.1 så att dessa även omfattar områden nära gränsen och transitzonen. Kommissionen har haft överseende med sådana tolkningar och i samband med förhandlingarna om den ovannämnda asylprocedurförordningen till och med uppmuntrat till att tillämpa de bästa lösningarna enligt geografiska förhållanden. Enligt direktivet ska en sökande beviljas inresa till territoriet endast om ett beslut i första instans inte har fattats inom en tidsfrist på fyra veckor. De bestämmelser som beskrivs ovan ger inget nationellt handlingsutrymme. Bestämmelser om uppfyllandet av de ovannämnda förutsättningarna för gränsförfarandet ska utfärdas på nationell nivå.

I artikel 9 i förfarandedirektivet föreskrivs det om sökandes rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan. Enligt punkt 1 ska sökande ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i direktivet. Enligt definitionen i artikel 2 p avses med ”stanna kvar i medlemsstaten” att stanna kvar på den medlemsstats territorium där ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner.

I artikel 46 i förfarandedirektivet föreskrivs det om rätten att stanna på en medlemsstats territorium under den tid omprövningen pågår. Enligt punkt 6 har personen, om ansökan inte ska prövas eller om det har fattats beslut om ansökan i ett påskyndat förfarande, i regel inte automatiskt rätt att stanna kvar i avvaktan på resultatet av en omprövning. En domstol eller tribunal ska dock ha möjlighet att besluta om sökanden får stanna kvar och vänta på resultatet, antingen på begäran av sökanden eller ex officio. Ett undantag från huvudregeln är att påskyndat förfarande tillämpas på den grunden att sökanden olagligen har anlåtit till medlemsstatens territorium eller fortsatt olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan eller ansökan om internationellt skydd inte tas upp till prövning på grund av att ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden. I sådana situationer ska medlemsstaten låta de sökande stanna kvar på dess territorium till dess att den rätt de har att utnyttja effektiva rättsmedel upphör, och i sådana situationer då rätten till prövning har utövats i tid ska de sökande få stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på resultatet av prövningen. Enligt punkt 7 i samma artikel får punkt 6 endast tillämpas på gränsförfarandet under förutsättning att sökanden har tillgång till nödvändig tolkning och nödvändigt rättsligt bistånd och biträde samt har minst en vecka på sig att förbereda sin begäran och att för domstolen lägga fram de argument som talar för att låta honom eller henne stanna kvar på territoriet i avvaktan på resultatet av förfarandet, och att, inom ramen för prövningen av den begäran som avses i punkt 6, domstolen eller tribunalen prövar den beslutande myndighetens negativa beslut med avseende på faktiska och rättsliga omständigheter. Om dessa villkor inte är uppfyllda ska medlemsstaterna låta sökande stanna på deras territorium i avvaktan på resultatet av omprövningen.

Den föreskrivna behandlingstiden på fyra veckor i artikel 43 i förfarandedirektivet gäller endast den beslutande myndighetens beslut. Tidsfristen omfattar således inte den tid som används för

omprövning, och det föreskrivs inte särskilt om en sådan tid i direktivet. I direktivet hänvisas det också till beviljande av inresa endast i situationer där ett beslut inte har fattats inom fyra veckor. I direktivet föreskrivs det inte heller om att en person ska beviljas inresa till medlemsstatens territorium under omprövningen ens när domstolen har beslutat att sökanden har rätt att stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på resultatet av omprövningen. Direktivet innehåller således inga bestämmelser om hur förfarandet fortsätter efter ett beslut av den beslutande myndigheten eller om hur förfarandets avslutas.

2.1.2 Påskyndat förfarande och uppenbart ogrundad ansökan

Bestämmelser om prövningsförfarande för ansökningar om internationellt skydd finns i artikel 31 i förfarandedirektivet. I punkt 8 anges möjligheten att använda ett påskyndat förfarande för i sådana situationer. I punkten ingår en detaljerad förteckning (led a–j) över grunderna för att prövningsförfarandet ska kunna påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner i enlighet med artikel 43. Dessa grunder är följande:

- a) sökanden vid inlämnandet av sin ansökan och framläggandet av de faktiska omständigheterna endast tagit med uppgifter som saknar betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, eller
- b) sökanden kommer från ett land som uppfyller kriterierna för säkra ursprungsländer enligt direktivet, eller
- c) sökanden har vilselett myndigheterna genom att visa upp falska uppgifter eller handlingar, eller genom att avsiktligt underlåta att lämna väsentliga uppgifter och/eller att visa upp handlingar som gäller identitet eller medborgarskap och som skulle ha kunnat inverka negativt på beslutet, eller
- d) det kan antas att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap, eller
- e) sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU uppenbart är föga övertygande, eller
- f) sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som inte kan nekas prövning i enlighet med artikel 40.5 i direktivet, eller
- g) sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnats, eller

- h) sökanden olagligen anlände till medlemsstatens territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan, eller
- i) sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med uppgifter i Eurodac för brottsbekämpande ändamål, eller
- j) sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten och den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten eller har med tvång utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt.

Sökandens rättigheter är desamma vare sig det är fråga om ett sedvanligt asylförfarande eller ett påskyndat förfarande. Direktivet begränsar också möjligheten att pröva en ansökan som har lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare vid påskyndat förfarande. Enligt artikel 25.6 andra stycket led a i direktivet får ett påskyndat förfarande tillämpas endast om sökanden kommer från ett land som uppfyller kriterierna för säkra ursprungsländer, sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som inte kan nekas prövning, eller sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i medlemsstaten eller med tvång har utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt.

Artikel 32 i direktivet gäller ogrundade ansökningar. Enligt punkt 2 i artikeln får en ogrundad ansökan där någon av de omständigheter som förtecknas i artikel 31.8 är tillämplig anses vara uppenbart ogrundad. I det tidigare förfarandedirektivet ingick bestämmelserna i artikel 28.

Enligt vad som konstaterats ovan föreskrivs det i artikel 46 i förfarandedirektivet om rätten att stanna kvar på medlemsstatens territorium i avvaktan på resultaten av en prövning. Enligt punkt 6 har personen, om det har fattats beslut om ansökan i ett påskyndat förfarande, i regel inte automatiskt rätt att stanna kvar i avvaktan på resultatet av prövningen. En domstol eller tribunal ska dock ha möjlighet att besluta om sökanden får stanna kvar och vänta på resultatet, antingen på begäran av sökanden eller ex officio. Ett undantag från huvudregeln är den grund som nämns i artikel 31.8 led h, det vill säga en situation där sökanden olagligen anlände till medlemsstatens territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan.

2.2 Återvändandedirektivet

Bestämmelserna om gränsförfarande i förfarandedirektivet omfattar inte genomförandet av återvändande. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (nedan *återvändandedirektivet*) föreskrivs det inte heller särskilt om återvändande i situationer där en persons asylärende har behandlats inom gränsförfarandet. Direktivet tillämpas på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Enligt det förslag gällande asylprocedurförordningen som är under behandling i rådet ska behandlingen av en persons ärende fortsätta inom återvändandeförfarandet, om personen inte längre har rätt att stanna kvar i medlemsstaten. Det föreslås en egen tidsfrist som maximitid för förfarandet.

2.3 Mottagandedirektivet

Bestämmelser om rörelsefrihet, mottagningsvillkor och förvar i fråga om personer som ansöker om internationellt skydd finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning, nedan *mottagandedirektivet*). Mottagandedirektivet genomfördes nationellt i Finland genom en ändring (87/2015) av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan *mottagningslagen*) som trädde i kraft den 1 juli 2015. De ändringar i lagstiftningen med anledning av mottagandedirektivet som gäller tagande i förvar genomfördes genom en ändring (813/2015) av utlänningslagen och en ändring (814/2015) av lagen om bemötande av utlänningslag som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002, nedan *förvarslagen*) som trädde i kraft den 1 juli 2015.

Genom mottagandedirektivet omarbetades rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (nedan *det tidigare mottagandedirektivet*). Det tidigare mottagandedirektivet sattes i kraft i Finland genom lagen om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (362/2005) som trädde i kraft den 10 juni 2004. Lagen i fråga har senare upphävts och motsvarande bestämmelser ingår nu i mottagningslagen. Av de ändringar som gjordes till följd av mottagandedirektivet var merparten preciseringar av befintliga bestämmelser.

Enligt artikel 3 om direktivets tillämpningsområde ska direktivet tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium, inklusive vid gränsen, i dess territorialvatten eller i ett transitområde, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande, samt på familjemedlemmar, om de omfattas av en sådan ansökan om internationellt skydd enligt nationell rätt. Detta innebär att också de sökande vars ärende behandlas i ett gränsförfarande omfattas av direktivets tillämpningsområde. Direktivet innehåller inte heller några särskilda bestämmelser om gränsförfarande eller om möjlighet att i ett gränsförfarande avvika från bestämmelserna i direktivet.

Enligt huvudregeln i artikel 7 i mottagandedirektivets om bosättning och rörelsefrihet får de sökande röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Det anvisade området ska inte påverka den omistliga privatlivssfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt direktivet. Enligt punkt 2 i samma artikel får medlemsstaterna besluta om var sökanden ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Enligt punkt 3 får medlemsstaterna ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att sökandena bosätter sig på en bestämd plats, som fastställts av medlemsstaterna. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, ska fattas på individuell grund och fastställas i nationell rätt. Enligt punkt 4 ska medlemsstaterna se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som anges i punkt 2 och/eller det anvisade område som anges i punkt 1. Besluten ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den sökande emot. I mottagandedirektivet föreskrivs det inte särskilt om rörelsefrihet under det gränsförfarande som avses i förfarandedirektivet. Det föreskrivs inte heller att artikel 7 inte är tillämplig då.

Enligt definitionen i artikel 2 avses med förvar en medlemsstats kvarhållande av en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är frångången sin rörelsefrihet. I artikel 8 i finns bestämmelser om villkoren för förvar. Enligt punkt 1 får medlemsstaterna inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med förfarandedirektivet. Enligt punkt 2 får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt och om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Enligt punkt 3 led c i artikeln får en sökande dessutom tas i förvar som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet. Kommissionen har konstaterat att denna punkt uttryckligen gäller tillämpningen av gränsförfarandet. Enligt punkt 4 i artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt. Bestämmelser om garantier för sökande som tas i förvar finns i artikel 9 och om förhållanden för förvar i artikel 10 i direktivet.

I artikel 14 föreskrivs det om minderårigas skolgång och utbildning. Enligt punkt 1 i artikeln ska medlemsstaterna bevilja minderåriga barn till sökande och minderåriga sökande tillträde till utbildningssystemet på liknande villkor som de egna medborgarna, så länge som en utvisningsåtgärd mot dem eller deras föräldrar inte har verkställts. Sådan utbildning kan tillhandahållas på förläggningar. Enligt punkt 2 i artikeln ska tillträde till utbildningssystemet ges senast tre månader från den dag då ansökan om internationellt skydd lämnats in av den minderåriga eller på dennes vägnar. Förberedande undervisning, inklusive språkundervisning, ska tillhandahållas för minderåriga när det är nödvändigt för att underlätta deras tillträde till och deltagande i utbildningssystemet enligt punkt 1.

I artiklarna 17 och 18 ingår allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor. Den centrala principen är att medlemsstaterna ska säkerställa att de materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för sökande när de ansöker om internationellt skydd. Medlemsstaterna ska se till att

de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa. Medlemsstaterna ska se till att kraven på levnadsstandard även uppfylls för utsatta personer och för personer som hålls i förvar.

I artiklarna 21–24 ingår bestämmelser om de speciella mottagningsvillkoren för utsatta och minderåriga sökande. Bestämmelser om garantier i fråga om minderåriga sökande finns i artikel 23 i direktivet. Enligt artikel 23.1 ska barnets bästa vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna när de genomför de bestämmelser som gäller minderåriga i direktivet. Barnet ska garanteras en levnadsstandard som är lämplig för barnets fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Enligt artikel 23.3 ska medlemsstaterna se till att minderåriga har möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och fritidsaktiviteter, som lämpar sig för deras ålder, samt i utomhusaktiviteter.

Bestämmelser om tagande i förvar av minderåriga ingår i artikel 11. I punkt 2 föreskrivs att detta endast får ske som en sista utväg och sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Ensamkommande barn får enligt punkt 3 enbart tas i förvar under exceptionella omständigheter. Enligt punkt 4 ska familjer som hålls i förvar erbjudas avskild inkvartering, så att de tillförsäkras ett lämpligt skydd för sitt privatliv. Det som anges i artikeln är bindande också vid ett gränsförfarande.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Allmänt

I den regeringsproposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen som gällde det nationella genomförandet av förfarandedirektivet (RP 218/2014 rd) konstaterades det att utlänningslagens kapitel om internationellt skydd uppfyller många förpliktelser i det omarbetade förfarandedirektivet, i synnerhet med beaktande av motiveringarna till den tidigare lagen om genomförande av förfarandedirektivet (RP 86/2008 rd) och myndigheternas anvisningar om asylförfarandet samt den tillämpningspraxis som stöder sig på dem. När det gäller gränsförfarandena konstateras det i propositionen att sådana gränsförfaranden som avses i artikel 43 i direktivet inte används i Finland och att punkten därmed inte föranleder något behov av att ändra den nationella lagstiftningen. Bestämmelser om ibruktagande av ett sådant förfarande bör tas in i utlänningslagen.

Förfarandedirektivet innehåller en uttömmande förteckning över de grunder som ska råda för att ett påskyndat förfarande ska kunna tillämpas vid prövning av en ansökan. För att grunderna ska kunna tillämpas krävs det att de införlivats med den nationella lagstiftningen.

Enligt artikel 4 i förfarandedirektivet ska medlemsstaterna för alla förfaranden utse en beslutande myndighet som ska ansvara för en korrekt prövning av ansökningarna enligt direktivet. I Finland är den beslutande myndighet som avses i förfarandedirektivet Migrationsverket. I 116 § i utlänningslagen föreskrivs det om Migrationsverkets behörighet i anslutning till internationellt skydd, och i 1 mom. 1 punkten anges det att verket beviljar och återkallar uppehållstillstånd i anslutning till internationellt skydd.

3.2 Bestämmelser om asylförfarandet

3.2.1 Inlämnande av ansökan om internationellt skydd

Enligt 95 § i utlänningslagen ska en ansökan om internationellt skydd lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska registrera ansökan utan dröjsmål. Eftersom ett gränsförfarande endast kan tillämpas på ansökningar som gjorts vid EU:s yttre gränser, tas en ansökan som i Finland eventuellt styrs till ett sådant förfarande i praktiken emot av gränskontrollmyndigheten, som är den myndighet till vilken ansökan lämnas in och som också registrerar ansökan. Utifrån bestämmelserna i 95 § i utlänningslagen sker registreringen och inlämnandet av ansökan enligt förfarandedirektivet i praktiken samtidigt.

När polisen eller gränsmyndigheten tar emot en ansökan om internationellt skydd ska polisen eller gränsbevakningsväsendet öppna ett asylärende genom att registrera en e-anmälan i informationssystemet för polisärenden (Patja). Personuppgifter och uppgifter om parter i fråga om personer som registrerats i en e-anmälan överförs via en teknisk anslutning direkt till det elektroniska systemet för hantering av utlänningsärenden (nedan *UMA-systemet*). I anmälan om asylärende i UMA-systemet antecknas åtminstone sökandens personuppgifter, språkkunskaper, uppgifter om själva asylärendet, inklusive gränsövergångsställe, den omedelbart framlagda grunden för ansökan om asyl och uppgift om huruvida sökanden har återsänts som så kallat Dublinfall, uppgifter om resedokument och identitetshandlingar samt uppgift om huruvida äktheten hos handlingarna har kontrollerats, uppgifter om internationellt skydd, uppgifter om familjeförhållanden till andra personer som samtidigt ansöker om internationellt skydd och grundläggande uppgifter om sökandens resrutt samt eventuella visum och uppehållstillstånd. Uppgifter som är viktiga med tanke på gränsförfarandet är särskilt eventuella uppehållstillstånd i andra stater och grunderna för internationellt skydd i huvuddrag.

Migrationsverket har under de senaste åren utvecklat UMA-systemets tekniska egenskaper så att anhängiggjorda ansökningar enklare kan styras till vissa köer och förfaranden utifrån vilka uppgifter sökanden uppger för myndigheterna när ansökan lämnas in (UMA-systemets automatiska process). Migrationsverket har en särskild uppsnabbad arbetsprocess (*fast track*) och ett team som effektivt undersöker de ansökningar som enligt 104 § i utlänningslagen kan avgöras vid ett påskyndat förfarande och ansökningar som i övrigt kräver en snabb prövning, såsom ansökningar från sökande i förvar eller fängelse eller ansökningar från sökande med omfattande brottslig bakgrund. Bland annat ansökningar från sökande som kommer från ett sådant land som utifrån landsuppgifterna kan bedömas vara ett säkert ursprungsland enligt 100 § i utlänningslagen och ansökningar där det inte har åberopats några grunder som tyder på behov av internationellt skydd styrs i UMA-systemet direkt till arbetsköen i fast track-teamet. Prövningen av dessa ansökningar prioriteras vid Migrationsverket och ansökan kan som snabbast avgöras inom mindre än en månad från det att ansökan lämnades in.

Automatiseringen av UMA-systemet kan också utnyttjas vid gränsförfarandet, även om den egentliga styrningen till förfarandet och beslutsfattandet sker manuellt och inte automatiskt. UMA-systemet gör inte i sig någon bedömning av hur ansökan styrs till gränsförfarandet eller

av beslutets slutresultat, utan det är fråga om ett verktyg för organisering av arbetet vid Migrationsverket. Ansökningar vid de yttre gränserna som även annars styrs till påskyndat förfarande i UMA-systemet kunde automatiskt styras till att behandlas vid ett gränsförfarande. Också den polis eller gränskontrollmyndighet som tar emot ansökan kan med hjälp av UMA-systemet se till vilken arbetskö och vilket förfarande vid Migrationsverket ansökan styrs. De ansökningar som inte kan styras till gränsförfarande utan ytterligare prövning kräver att Migrationsverket lämnar en preliminär utredning av grunderna, som Migrationsverket under tjänstetid kan sköta till exempel genom telefonjour. Det är ändå Migrationsverket som i sista hand bestämmer vilket förfarande som ska tillämpas.

3.2.2 Avvisande av ansökan utan prövning och tillämpning av påskyndat förfarande

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

Påskyndat förfarande kan enligt 104 § i utlänningslagen tillämpas när en ansökan med stöd av 101 § betraktas som uppenbart ogrundad. En ansökan kan betraktas som uppenbart ogrundad om 1) den inte motiveras med sådana grunder som nämns i 87 § 1 mom. eller 88 § 1 mom. eller med andra grunder som har anknytning till förbudet mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke-trovärdiga, 2) sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet a) genom att uppsåtligt lämna oriktiga, vilseledande eller bristfälliga uppgifter om de omständigheter som är centrala för avgörandet av ansökan, b) genom att utan godtagbart skäl visa upp förfälskade handlingar, eller c) genom att lämna in en ansökan enbart för att fördröja eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet, eller 3) sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka.

Ett gränsförfarande kan tillämpas om grunderna för ansökan tyder på att ansökan kan avvisas eller behandlas i ett påskyndat förfarande och ansökan har gjorts i samband med ett överskridande av den yttre gränsen. I andra fall kan ett gränsförfarande enligt förfarandedirektivet inte tillämpas. I utlänningslagen bör det i detta syfte föreskrivas att ansökan ska behandlas i gränsförfarande.

3.2.3 Påskyndat förfarande och uppenbart ogrundad ansökan

Enligt avsnitt 3.2.2 kan en ansökan om internationellt skydd avgöras vid påskyndat förfarande, om ansökan betraktas som uppenbart ogrundad med stöd av 101 § i utlänningslagen. Vid tillämpning av påskyndat förfarande ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fem månader från dess inlämnande. Vid påskyndat förfarande har ändringssökande inte heller någon uppskjutande verkan på verkställigheten av avvisningsbeslut.

Bestämmelserna om uppenbart ogrundad ansökan om asyl infördes i utlänningslagen genom lag 648/2000 (RP 15/2000 rd), som trädde i kraft den 10 juli 2000, och de reviderades i samband med totalreformen av utlänningslagen. Det är uttryckligen fråga om bestämmelser om uppenbart ogrundade ansökningar; det fanns inte någon hänvisning till påskyndat förfarande i lagen. I motiveringen till regeringspropositionen finns emellertid en sådan hänvisning. Till påskyndat förfarande hänvisas också i den regeringsproposition som gäller totalreformen av utlänningslagen, RP 28/2003 rd, där det också konstateras att de ”påskyndade asylförfarandena i utlänningslagen togs i bruk genom en lag som trädde i kraft den 10 juli 2000”. Det föreslogs dock att bestämmelsernas struktur skulle preciseras så att det av en viss paragraf (i det skedet 103 § 2 mom.) framgår i vilka situationer ett påskyndat förfarande kan tillämpas. I samband med detta infördes också de bestämmelser enligt vilket en ansökan kan avgöras vid påskyndat förfarande om ansökan kan betraktas som uppenbart ogrundad. I motiveringen till 101 § om uppenbart ogrundad ansökan konstateras det i sin tur att avsikten med en precisering av bestämmelserna är att informera sökandena och andra om att de finska myndigheterna strävar efter att i lika stor utsträckning som övriga EU-stater fästa tillbörlig uppmärksamhet vid olika former av missbruk i anslutning till asylförfarandet. Det konstateras också i motiveringen att då det i besluten skrivs ut att ansökan avslås på grund av missbruk, förfalskning eller annat motsvarande skäl blir även sökandena medvetna om sådana metoders förkastlighet.

Såväl det tidigare som det gällande förfarandedirektivet har trätt i kraft efter det att totalreformen av utlänningslagen trädde i kraft. I motiveringen till den regeringsproposition som införlivade bestämmelserna i det tidigare förfarandedirektivet med vår nationella lagstiftning (RP 86/2008 rd) konstateras det att direktivet möjliggör att ansökningar betraktas som uppenbart ogrundade i situationer som avses i 101 § i utlänningslagen och att något behov av lagändring därför inte finns. I motiveringen till den regeringsproposition som införlivade bestämmelserna i det gällande förfarandedirektivet med vår nationella lagstiftning (RP 218/2014 rd) konstateras det att bestämmelserna om uppenbart ogrundade ansökningar i 101 § i utlänningslagen till sitt huvudsakliga innehåll motsvarar direktivets krav. Endast två av punkterna som inte ingår i direktivets förteckning ströks i paragrafen och en bestämmelse om tidsfrist för påskyndat förfarande infördes. En separat paragraf, 104 §, om tillämpning av påskyndat förfarande infördes dessutom i lagen. I dess 1 mom. föreskrevs i enlighet med det då gällande 103 § 2 mom. om möjligheten att föreskriva om avgörande av en ansökan om internationellt skydd vid påskyndat förfarande, om ansökan med stöd av 101 § anses vara uppenbart ogrundad.

I artikel 31.8 i förfarandedirektivet finns en uttömmande förteckning över de grunder som kan ge anledning till påskyndat förfarande. Det framgår inte direkt av formuleringen av bestämmelsen i 101 § vilka av leden i artikel 31.8 den innehåller, och detta har inte heller klargjorts i motiveringen till regeringens proposition. Det finns i detta avseende skäl att precisera bestämmelserna. Det står emellertid klart att 101 § inte innehåller led f och inte heller leden h–j. Ett införande av samtliga de grunder som nämns i direktivet i utlänningslagen skulle ge möjlighet att tillämpa bestämmelserna i direktivet i den omfattning och betydelse som avses. Tillämpning av påskyndat förfarande i de situationer som avses i dessa led och en precisering av bestämmelser kräver att utlänningslagen ändras.

Led f avses situationer där en person lämnat in en senare ansökan om internationellt skydd som inte kan avvisas utan prövning. Det uttryck som används i direktivet om en sådan ansökan är efterföljande ansökan, medan den i utlänningslagen kallas ny ansökan. Det är fråga om situationer där en ny ansökan uppfyller de förutsättningar för att tas upp till prövning som anges i 102 § 3 mom., och ansökan prövas då i sak. Migrationsverket fattade 2023 sammanlagt 133 beslut om ny ansökan. Endast 14 av dessa ansökningar var sådana att de enligt de grunderna som är tillämpliga för närvarande kunde anses vara uppenbart ogrundade och därmed kunde behandlas vid påskyndat förfarande.

Led h gäller situationer där en person olagligen har anlänt till eller olagligen har förlängt sin vistelse i landet. För Finlands vidkommande skulle det i praktiken vara fråga om situationer där en person påträffas i landet till exempel i samband med övervakning av utlänningar eller utredning av brott och personen ansöker om internationellt skydd först i detta skede. Personen har då haft tid att lämna in en ansökan om internationellt skydd i enlighet med 95 § i utlänningslagen vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det, men har i stället valt att vistas olagligt i landet. Att ta in dessa två bestämmelser i lagen skulle ge möjlighet att ingripa i sådana situationer där sökande försöker förlänga sin vistelse i landet genom att lämna in ogrundade ansökningar.

Enligt led i kan en ansökan avgöras vid påskyndat förfarande, om sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck för registrering i Eurodac. Sådana situationer är mycket sällsynta. Att en sådan bestämmelse tas in i lagen skulle dock understryka betydelsen av denna skyldighet för behandlingen av asylärenden, särskilt för att identifiera sökanden och avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan.

Led j gäller situationer där sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten. Att denna bestämmelse fattas i förteckningen i 101 § har tidvis lett till situationer där sådana personer inte snabbt har kunnat avlägsnas ur landet efter ett negativt asylbeslut.

Avslag på ansökan efter prövning i sak och användning av påskyndat förfarande är olika saker, och å andra sidan kan ett positivt beslut fattas också i fråga om en ansökan som tagits emot vid påskyndat förfarande. Ansökan avslås inte och anses inte uppenbart ogrundad bara för att det föreligger en grund för påskyndat förfarande. Detta utgör också en grund för den gällande utlänningslagen. Denna omständighet framgår dock tydligare av bestämmelserna i förfarandedirektivet än av bestämmelserna i utlänningslagen. I enlighet med vad som konstaterats ovan räknas det i förfarandedirektivet upp de grunder som kan föreligga för påskyndat förfarande. Om en ansökan som har behandlats vid påskyndat förfarande anses vara ogrundad, det vill säga förkastas, kan den anses vara uppenbart ogrundad. Om de grunder enligt direktivet som avses ovan, särskilt led j, tas in i utlänningslagen leder det till att 101 och 104 § behöver ändras för att mer exakt överensstämma med regleringssättet i direktivet: en ansökan som behandlats vid påskyndat förfarande ska i detta skede kunna anses vara uppenbart ogrundad enligt lagen.

I 104 § 2 mom. begränsas möjligheten att använda påskyndat förfarande för att avgöra en ansökan som lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare. Enligt momentet får en ansökan som lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare avgöras vid ett påskyndat förfarande enligt 101 § 3 punkten, om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka. Denna bestämmelse behöver ändras, om förfarandet också ska tillämpas också på dessa personer i de situationer som direktivet tillåter.

Enligt 3 mom. tillämpas påskyndat förfarande inte, om stöd som avses i 96 a § inte kan ges. I 4 mom. föreskrivs det om behandlingstiden vid påskyndat förfarande. När påskyndat förfarande tillämpas ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fem månader från det att den lämnats in. Artikel 31.9 i förfarandedirektivet ålägger medlemsstaterna att fastställa tidsfrister för fattandet av beslut vid påskyndat förfarande. Tidsfristerna ska enligt direktivet vara rimliga. Om Migrationsverket inte klarar av att avgöra en ansökan inom fem månader, ska den avgöras vid ett normalt asylförfarande.

3.2.4 Minderåriga utan vårdnadshavare och sökande i behov av särskilda förfarandegarantier

När det gäller personer i behov av särskilda förfarandegarantier (till exempel offer för psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld) och minderåriga utan vårdnadshavare kan ett gränsförfarande enligt förfarandedirektivet tillämpas endast i begränsad utsträckning.

Såsom konstaterats i avsnitt 3.2.3 får en ansökan som lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare avgöras vid ett påskyndat förfarande endast om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka. I 103 §, som gäller avvisande av ansökan utan prövning, anges inte några begränsningar av tillämpningen av lagen på minderåriga utan vårdnadshavare.

Enligt 39 § 1 mom. i mottagningslagen ska det för barn som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som inte har uppehållstillstånd utan dröjsmål utses en företrädare, om barnet befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. Enligt 39 § 2 mom. görs ansökan om förordnande av företrädare av den förläggning eller flyktingsluss där barnet har registrerats som klient. Innan ansökan görs ska barnet höras på det sätt som föreskrivs i 5 § 2 mom. Föreståndaren för förläggningen eller flyktingslussen för vårdnadshavarens talan i ärenden som gäller barnets person och förmögenhet tills en företrädare har utsetts för barnet.

Enligt 6 § i utlänningslagen ska det i beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som gäller ett barn som är yngre än 18 år fästas särskild uppmärksamhet vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Enligt artikel 25.3 i förfarandedirektivet ska en intervju av ett ensamkommande barn genomföras av en person som har nödvändiga kunskaper om minderårigas särskilda behov. På motsvarande sätt ska ett beslut som den beslutande myndigheten fattar med anledning av en ansökan som lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare beredas av en tjänsteman som har nödvändiga kunskaper om minderårigas särskilda behov.

I 6 a § i utlänningslagen föreskrivs det om rättsmedicinsk undersökning för bestämning av åldern på utlänningar. En sådan undersökning kan genomföras om det finns uppenbara skäl att misstänka att de uppgifter som personen lämnat om sin ålder inte är tillförlitliga. Enligt 6 a § 3 mom. är följden av att en person vägrar genomgå en undersökning att personen betraktas som myndig, om det inte finns en godtagbar orsak till vägran. Vägran att genomgå undersökning kan dock inte enbart i sig utgöra en grund för att avslå en ansökan om internationellt skydd. Enligt artikel 25.5 i förfarandedirektivet får medlemsstaterna använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ensamkommande barn i samband med prövningen av en ansökan om internationellt skydd i sådana fall där medlemsstaterna efter sökandens allmänna uttalanden eller andra relevanta indikationer hyser tvivel beträffande sökandens ålder. Om medlemsstaterna därefter fortfarande hyser tvivel när det gäller sökandens ålder ska de utgå ifrån att sökanden är minderårig.

Enligt 105 b § 1 mom. i utlänningslagen ska Migrationsverket, för att främja det bästa för en sådan minderårig utan vårdnadshavare som söker internationellt skydd, utan dröjsmål börja spåra föräldrarna eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Vid behov ska spårningen fortsätta efter det att internationellt skydd har beviljats. Enligt artikel 10.2 i återvändandedirektivet ska myndigheterna i en medlemsstat, innan de avlägsnar ett ensamkommande barn från medlemsstatens territorium, försäkra sig om att barnet kommer att överlämnas till en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en lämplig mottagningsenhet i mottagarlandet. Spårande enligt utlänningslagen och en lämplig mottagningsenhet enligt återvändandedirektivet ska också gälla vid gränsförfarande. Bestämmelser om tillämpningen av gränsförfarande när det gäller minderåriga utan vårdnadshavare bör utfärdas särskilt i paragrafen om gränsförfarande.

Enligt 96 a § i utlänningslagen ska en sökande som på grund av sin utsatta ställning enligt 6 § i mottagningslagen har eller annars under asylförfarandet konstaterats ha särskilda behov ges stöd för att säkerställa att han eller hon kan utnyttja de rättigheter och uppfylla de förpliktelser som hör till asylförfarandet. Enligt 6 § i mottagningslagen kan en sökandes utsatta ställning bero på åldern eller det fysiska eller psykiska tillståndet hos personen. Enligt 104 § 3 mom. i utlänningslagen tillämpas påskyndat förfarande inte, om stöd som avses i 96 a § inte kan ges vid påskyndat förfarande. Med beaktande av de begränsningar som gäller tillämpningen av förfarandedirektivet bör det i fråga om sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier föreskrivas om samma begränsning som i fråga om tillämpning av påskyndat förfarande i respektive bestämmelser i utlänningslagen.

3.2.5 Registrering av invandrare vid massinvandring

Om antalet invandrare undantagsvis är så stort att det inte är möjligt att vid sedvanligt förfarande klarlägga förutsättningarna för inresa och registrera invandrarna, kan statsrådet enligt 133 § i utlänningslagen besluta att invandrare i fråga om vilka förutsättningarna för inresa är oklara eller identiteten oklar, för registrering ska föras till en flyktingsluss som avses i 3 § i mottagningslagen. Vid en flyktingsluss får med stöd av 95 § 2 mom. i utlänningslagen utöver polisen eller gränskontrollmyndigheten, som vanligtvis registrerar en ansökan, också en annan tjänsteman som inrikesministeriet förordnat för uppgiften i samband med registreringen ta upp

i 131 § 1 mom. i den lagen avsedda signalement på invandrarna. Migrationsverket beslutar om verkställighet av beslutet. Var flyktingslussarna ska placeras och hur många fastställs i varje enskild situation. Under tiden för registreringen ska invandrarna uppehålla sig i flyktingslussen, om inte skäl som hänför sig till deras hälsotillstånd eller någon annan viktig personlig orsak förutsätter något annat. Eftersom det är fråga om registrering av en ansökan, alltså det förfarande som föregår behandlingen av ansökan vid Migrationsverket, föreslås det att tidsfristen på fyra veckor för avgörande av en ansökan enligt förfarandedirektivet ska börja först efter att den inlämnade ansökan har registrerats. Bestämmelsen kan således tillämpas också på personer vars ansökningar behandlas vid ett gränsförfarande enligt förslaget. Det är därför inte nödvändigt att införa särskilda bestämmelser om registrering vid flyktingslussar i fråga om ett gränsförfarande.

Ett enklare förfarande än en flyktingsluss är en av myndigheterna utvecklad så kallad samlad registrering. Då koncentreras registreringen av sökande på motsvarande sätt som i fråga om en flyktingsluss till en bestämd plats i stället för vid gränsövergångsstället, men verksamheten är inte reglerad i lag på samma sätt som när det gäller flyktingslussar. Av denna orsak är det inte möjligt att på samma sätt som om flyktingslussar används ingripa i till exempel i sökandenas egna förflyttningar. Samlad registrering användes bland annat som en följd av Rysslands hybridpåverkan då personer kom över östgränsen i slutet av 2023.

3.2.6 Asylutredning

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

För Migrationsverket innebär ibruktagandet av gränsförfarande en ny skyldighet att avgöra ansökningar mycket snabbt, inom fyra veckor. Sökanden ska också vid gränsförfarande garanteras normala rättsskyddsgarantier, såsom individuell behandling av ansökningar, tillgång till rättslig hjälp, tolkning och rätt att överklaga beslutet. För att det ska vara möjligt att pröva ansökan inom fyra veckor med beaktande av sökandens rättigheter, bör prövningens olika skeden skötas så smidigt som möjligt.

Migrationsverket har under covid-19-pandemin gjort prövningen av ansökningar smidigare så att asylsamtal kan föras via videolänk i sådana fall där alla som deltar i intervjun, alltså sökanden, samtalsledaren, tolken och biträdet, befinner sig i olika utrymmen. Redan tidigare har tolkningen vid asylsamtalen skötts via såväl videokonferens som telefon. Ett sådant samtal på distans mellan sökanden och övriga parter möjliggör också att de olika skedena i prövningen av ansökan, oberoende av sökandens inkvarteringsplats, på ett flexibelt sätt kan skötas inom hela det område som täcks av Migrationsverkets asylenhet. För närvarande finns det ingen bestämmelse i utlänningslagen om ordnande av asylsamtal via videolänk så att sökanden och den som intervjuar vid Migrationsverket befinner sig i olika utrymmen. Denna praxis baserar

sig alltid på sökandens samtycke. För att praxisen ska kunna utnyttjas fullt ut vid gränsförfarande, utan sökandens samtycke, bör det föreskrivas om detta i utlänningslagen.

Migrationsverket har i årtal utvecklat asylförfarandet till att i allt högre grad bli papperslöst så att all relevant dokumentation lagras i UMA-systemet. Detta gör det också möjligt att på ett smidigt sätt avgöra ansökningar inom vilket som helst av Migrationsverkets asylenheters områden. Denna praxis gör det också lättare att hålla tidsfristen på fyra veckor för avgörande vid ett gränsförfarande, eftersom Migrationsverket har möjlighet att fördela ansökningarna jämnt över alla områden.

3.2.7 Rättshjälp

Vid ett gränsförfarande och en ansökan om påskyndat förfarande har sökanden samma rättigheter som vid andra asylförfaranden. Enligt 8 § 2 mom. i utlänningslagen har sökanden rätt att anlita ett biträde när ett ärende behandlas. Han eller hon har också enligt rättshjälpslagen (257/2002) rätt att få rättshjälp redan när en ansökan behandlas. Biträdet ska efter behov alltså kunna delta i asylsamtalet tillsammans med sökanden och i enlighet med rättshjälpslagen få arvode av statens medel för detta. Det som föreskrivs om rättshjälp behöver inte ändras på grund av det som föreslås i fråga om gränsförfarande eller påskyndat förfarande.

3.2.8 Delgivning och verkställighet av avvisningsbeslut

Om det i ett ärende som gäller internationellt skydd har fattats ett beslut om att sökanden ska avlägsnas ur landet, verkställs delgivningen enligt 205 § 4 mom. i utlänningslagen av polisen eller på polisens begäran av Migrationsverket, om Migrationsverket kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt. Det har inte föreskrivits någon separat tidsfrist för delgivningen. På grund av gränsförfarandets natur kan delgivningen dock inte dra ut på obestämmd tid.

Bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning finns i 201 § i utlänningslagen. Vid gränsförfarandet kan en ansökan om internationellt skydd antingen prövas vid påskyndat förfarande enligt 104 § eller avvisas utan prövning med stöd av 103 §, varvid 201 § 4 eller 5 mom. tillämpas på verkställigheten av avvisningsbeslutet. Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 95 b § eller 103 § 2, 3 eller 4 punkten får beslutet enligt 201 § 4 mom. verkställas efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller med stöd av 104 § om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har betraktats som uppenbart ogrundad, får enligt 201 § 5 mom. verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar. Enligt 201 § 6 mom. får ett avvisningsbeslut inte verkställas på det sätt som föreskrivs i 4 och 5 mom. förrän den ansökan som avser verkställighet som avses i 198 b § 1 mom. har avgjorts. Det finns inte något behov av att ändra lagen innehållsmässigt till denna del. På grund av bestämmelserna om påskyndat förfarande behöver en teknisk ändring göras av paragrafhänvisningen i 198 b § och i 201 § 5 mom.

Enligt 151 § i utlänningslagen ska polisen eller gränskontrollmyndigheten vidta åtgärder för avvisning eller utvisning av en utlänning som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. Bestämmelserna om verkställighet av avlägsnande ur landet behöver inte ändras när det gäller gränsförfarande. I utlänningslagen ska det dock föreskrivas särskilt om att gränsförfarandet fortgår med tanke på inledande av förfarandet för avlägsnande ur landet.

3.2.9 Frivillig återresa

Enligt 147 a § 2 mom. i utlänningslagen fastställs i avvisnings- eller utvisningsbeslutet ingen tidsfrist för frivillig återresa när det är fråga om att avvisa en ansökan om internationellt skydd i enlighet med 103 § eller att tillämpa påskyndat förfarande i enlighet med 104 §. I avvisningsbeslut som fogats till en ansökan som behandlats i gränsförfarande ska det i princip inte fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa. Det finns därmed inte något behov av att ändra lagen innehållsmässigt till denna del. På grund av bestämmelserna om påskyndat förfarande behöver en teknisk ändring av paragrafhänvisningen göras.

3.2.10 Överklagande

I 190 § i utlänningslagen föreskrivs det om besvär. Enligt 1 mom. i den gällande paragrafen får ändring sökas i beslut som fattats av Migrationsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten, arbets- och näringsbyrån, närings-, trafik- och miljöcentralen, en finsk beskickning eller undervisnings- och kulturministeriet på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Alla bestämmelser om avvisande av ansökan utan prövning och enligt påskyndat förfarande lämpar sig också för gränsförfarande. Enligt förfarandedirektivet har sökanden alltså i princip inte heller vid ett gränsförfarande automatiskt rätt att stanna i medlemsstaten i avvaktan på resultatet av ett eventuellt överklagandeförfarande. Han eller hon har dock rätt att hos domstol ansöka om rätt att stanna kvar i landet i avvaktan på resultatet av en omprövning och att invänta domstolens beslut om rätten att stanna kvar i avvaktan på resultatet av det egentliga överklagandeförfarandet.

I 198 b § i utlänningslagen föreskrivs det om ansökan om avbrytande av eller förbud mot verkställighet. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet göras inom sju dagar från det att ett beslut om avvisning har delgivits sökanden, om beslutet har fattats med stöd av 95 b, 103 eller 104 §. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar. Bestämmelser om avgörande av ansökan som avser verkställighet finns i 199 §. Enligt 4 mom. i paragrafen ska beslutet om en ansökan som avses i 198 b § 1 mom. fattas inom sju dagar. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar.

I förfarandedirektivet föreskrivs det i fråga om överklagande i samband med ett gränsförfarande separat att sökanden ska ha tillgång till tolknings- och rättshjälpstjänster samt minst en vecka på sig att förbereda sin begäran och att för domstolen lägga fram de argument som talar för att låta honom eller henne stanna kvar på territoriet i avvaktan på resultatet av förfarandet. Om dessa villkor inte är uppfyllda, kan ett gränsförfarande inte tillämpas.

Sökanden har enligt 8 § i utlänningslagen rätt att anlita ett biträde eller ombud vid anhängiggörandet eller behandlingen av ett ärende som gäller ändringssökande. Sökanden har också enligt rättshjälpslagen rätt till rättshjälp. Dessutom har sökanden enligt 10 § i utlänningslagen rätt att anlita tolk vid behandlingen av ärenden som gäller ändringssökande. Myndigheten skall ordna tolkning i enlighet med 203 §. Sökanden har dessutom rätt att på det sätt som nämns ovan hos förvaltningsdomstolen ansöka om förbud mot eller avbrytande av verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet. Bestämmelserna om tolkning och rättshjälp i utlänningslagen gäller för närvarande också gränsförfaranden och de ovan redovisade bestämmelserna i 198 b § uppfyller kravet på tidsfrist. Det finns därmed inte något behov av att ändra utlänningslagen i detta avseende.

Den maximala behandlingstid på fyra veckor för ett gränsförfarande, som förutsätts i förfarandedirektivet, inbegriper inte den tid som får användas för överklagande. Det finns därmed inte något behov av att i utlänningslagen föreskriva om en tidsfrist för förvaltningsdomstolens prövning av överklagande.

3.3 Bestämmelser om rörelsefrihet för personer som har sökt internationellt skydd

Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Bestämmelser om utlänningars rätt att vistas i Finland finns i utlänningslagen.

Enligt motiveringen till 40 § i utlänningslagen (RP 28/2003 rd, s. 145) anger bestämmelsen de situationer där utlänningar har rätt att vistas i Finland. Enligt 3 mom. i paragrafen får en utlänning lagligen vistas i landet under den tid ansökan om uppehållstillstånd behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas ur landet. Med stöd av denna bestämmelse anses det också att en person som sökt internationellt skydd vistas lagligen i landet under den tid som ansökan behandlas.

I regeringens proposition RP 86/2008 rd om det nationella genomförandet av det tidigare förfarandedirektivet konstaterades det att 40 § 3 mom. i utlänningslagen uppfyller kravet i artikel 7.1 i direktivet, och det ansågs inte finnas något behov av att ändra lagen till denna del. Den nämnda artikeln motsvarar artikel 9.1 i det gällande förfarandedirektivet. Eftersom gränsförfarande inte har införts i Finland, har det i samband med det nationella genomförandet av förfarandedirektiven inte varit nödvändigt att särskilt överväga tillämpligheten av bestämmelserna om laglig vistelse i 40 § 3 mom. i en situation där en person inte anses befinna sig på finskt territorium, även om han eller hon omfattas av finsk rättskipning. Av artiklarna 9 och 46 i förfarandedirektivet följer dock att en sökande som är föremål för ett gränsförfarande lagligen befinner sig i Finland i den bemärkelsen att han eller hon inte kan avlägsnas ur landet förrän ett beslut om avlägsnande ur landet blir verkställbart.

Utlänningslagens 40 § har en direkt koppling till dess 41 §, enligt vilken en utlänning som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. I regeringens proposition RP 280/2004 rd om det nationella genomförandet av det tidigare

mottagandedirektivet konstaterades det att bestämmelsen i 41 § i utlänningslagen uppfyller kravet i artikel 7 i direktivet. I regeringens proposition RP 171/2014 rd om genomförandet av det gällande mottagandedirektivet konstateras det att artikel 7 inte förutsätter att lagstiftningen ändras.

Även om sökanden vid ett gränsförfarande fysiskt befinner sig på en medlemsstats territorium och omfattas av dess rättskipning, hör det till ett sådant förfarandes natur att sökanden ännu inte anses ha anlänt till en medlemsstats territorium. Detta har i direktivet uttryckts genom att tidsfristen för behandling i första instans anges; enligt direktivet ska en sökande beviljas inresa till territoriet endast om ett beslut i första instans inte har fattats inom en tidsfrist på fyra veckor. För sökanden innebär ett gränsförfarande framför allt att han eller hon inte fritt får röra sig inom statens territorium och därifrån vidare till andra delar av unionens territorium. Eftersom sökanden vid ett gränsförfarande inte anses ha anlänt till territoriet innebär detta också att hans eller hennes lagliga vistelse och därmed rörelsefriheten är begränsad till gränsen, transitzonen eller en förläggning i närheten av dessa så länge förfarandet pågår. En begränsning av sökandens rörelsefrihet till de områden som avses ovan förutsätter en ändring av utlänningslagen.

Enligt 95 a § 1 mom. i utlänningslagen ska polisen eller gränskontrollmyndigheten upplysa den som ansöker om internationellt skydd om asylförfarandet samt om hans eller hennes rättigheter och skyldigheter vid förfarandet när han eller hon lämnar in en ansökan om internationellt skydd. Informationen kan även ges av Migrationsverket eller en förläggning så snart som möjligt efter det att ansökan har lämnats in. Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår. Om ett gränsförfarande tillämpas i fråga om sökanden, ska han eller hon i samband med inlämnandet av ansökan också informeras om de skyldigheter som hänför sig till gränsförfarandet. Utlänningslagens 95 a § bör preciseras i detta avseende.

3.4 Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd

På mottagandet av personer som söker tillfälligt skydd och på identifiering av och hjälp till offer för människohandel tillämpas mottagningslagen. Mottagandedirektivet är i hela sin omfattning också tillämpligt på en sökande vars ärende behandlas vid ett gränsförfarande. Direktivet innehåller inte heller några särskilda bestämmelser om gränsförfarande. Den gällande mottagningslagen ska därför även tillämpas på en sökande vars ärende behandlas vid ett gränsförfarande.

Enligt 3 § i mottagningslagen avses med förläggning en plats där personer som söker internationellt skydd inkvarteras och där det ordnas mottagningstjänster för sådana personer. Grupphem och enheter för stödboende som är avsedda för minderåriga är också förläggningar.

Enligt 5 § 1 mom. ska då denna lag tillämpas på den som är yngre än 18 år särskild uppmärksamhet fästas vid faktorer som hänför sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa. Vid bedömningen av barnets bästa ska bestämmelserna om bedömning av barnets bästa i barnskyddslagen (417/2007) beaktas.

Enligt 13 § i mottagningslagen ordnas mottagningstjänsterna av den förläggning där den som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd registreras som klient. Till mottagningstjänsterna hör inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster, tolk- och översättartjänster samt arbets- och studieverksamhet enligt vad som föreskrivs i mottagningslagen. Som mottagningstjänster kan ordnas också måltider, vilket beaktas i mottagningspenningens belopp. Dessutom ingår ett sådant stöd för frivillig återresa som avses i 31 § i mottagningslagen i mottagningstjänsterna. Förläggningen ska också svara för ordnandet av mottagningstjänster för personer som söker internationellt skydd och vars ansökan behandlas vid ett gränsförfarande. För att behovet av att avlägsna sig från förläggningen ska kunna minimeras behövs det bestämmelser om att också måltider ska ingå i mottagningstjänsterna när ett gränsförfarande tillämpas. Till den del behöver också 13 § i lagen ändras.

Den rätt som minderåriga enligt artikel 14 i mottagandedirektivet har att gå i skola omfattas inte av de mottagningstjänster som anges i mottagningslagen. I regeringens proposition om genomförande av direktivet (RP 171/2014 rd) konstaterades det att 16 § i grundlagen och 4 § i lagen om grundläggande utbildning tryggar den grundläggande utbildningen för alla barn som på ett sådant sätt vistas i kommunen att de kan anses bo där. Artikel 14 i direktivet ansågs därför inte föranleda några ändringar i den nationella lagstiftningen. Den nu föreslagna regleringen ändrar inte dessa omständigheter.

Enligt 16 § i mottagningslagen inkvarteras personer som söker internationellt skydd på en förläggning. Inkvarteringen ska ordnas så att familjemedlemmar kan bo tillsammans om de så vill. Detta är huvudregeln också vid gränsförfarandet, med undantag för eventuellt tagande i förvar av någon familjemedlem. En minderårig sökande utan vårdnadshavare inkvarteras enligt 17 § i lagen i ett grupphem. Minderåriga som fyllt 16 år och saknar vårdnadshavare får inkvarteras i en enhet för stödboende, om det är motiverat med tanke på deras utveckling och välfärd. Minderåriga sökande utan vårdnadshavare kan också inkvarteras på andra inkvarteringsställen som är avsedda för barn. I samma byggnad får högst 40 barn vara placerade, och för varje grupp om tio barn ska det finnas minst tre anställda i vård- och fostringsuppgifter. På grupphemmens verksamhet och personalens kompetens tillämpas barnskyddslagen. Även vid ett gränsförfarande ska inkvarteringen av minderåriga utan vårdnadshavare ordnas så att förutsättningarna i 17 § i mottagningslagen uppfylls.

I Finland begränsas i regel inte möjligheten för personer som söker internationellt skydd att själva välja om de vill inkvarteras på en förläggning eller om de själva ordnar sin inkvartering. Enligt 18 § i mottagningslagen kan personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd själva ordna sin inkvartering. Ett undantag utgörs av tagande i förvar och boendeskyldighet som förordnas som säkringsåtgärd, och en kort inkvartering i en sådan flyktingsluss som används endast under registreringskedet i situationer med massinvandring. Vid ett gränsförfarande har sökanden på grund av förfarandets natur inte denna möjlighet att välja var de vill bo, eftersom en sökande som omfattas av ett sådant förfarande på det sätt som beskrivits saknar rätt att fritt vistas och röra sig på finskt territorium. I utlänningslagen föreskrivs särskilt om sökandens skyldighet att vistas på den anvisade förläggningens område.

3.5 Bestämmelserna om tagande i förvar

En på gränsförfarande baserad skyldighet att stanna på förläggningens område är nödvändig för att asylförfarandet och rättsskyddsgarantierna i samband med det ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt inom den korta tidsfrist som anges i lagen. Brott mot skyldigheten att stanna på förläggningens område är ett bevis på att säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar, såsom anmälningsskyldighet eller boendeskyldighet, inte är tillräckliga för att trygga ett beslut som fattas vid gränsförfarande och att personen därför bör tas i förvar.

Tagande i förvar är en säkerhetsåtgärd som vidtas som en sista utväg. Enligt 121 § i utlänningslagen får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar om de övriga säkringsåtgärderna enligt utlänningslagen inte är tillräckliga.

Bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för bestämmande av säkringsåtgärder finns i 117 a § i utlänningslagen. Säkringsåtgärder som avses i lagen kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt 1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet, eller 2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

När allmänna förutsättningar för säkringsåtgärder föreligger ska man vid prövningen av tagande i förvar granska de så kallade särskilda förutsättningarna för tagande i förvar enligt 121 § i utlänningslagen. I 121 § 1 mom. sägs det att om de övriga säkringsåtgärderna enligt lagen inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om 1) det med hänsyn till utlänningens personliga eller övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon kommer att hålla sig undan, avvika eller på något annat sätt avsevärt försvåra fattandet av beslut som gäller honom eller henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet, 2) utlänningen behöver tas i förvar för att hans eller hennes identitet ska kunna utredas, 3) utlänningen har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas, 4) medan utlänningen har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet, 5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten, eller 6) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten.

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

Enligt 123 a § i utlänningslagen ska en utlänning som tagits i förvar så snart som möjligt placeras i en sådan förvarsenhet som avses i förvarslagen. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att en tjänsteman som beslutar om tagande i förvar kan fatta beslut om att en i förvar tagen utlänning undantagsvis ska placeras i polisens häkteslokaler, om 1) förvarsenheterna tillfälligt är fullsatta, eller 2) utlänningen tas i förvar långt från närmaste förvarsenhet, varvid han eller hon får hållas i förvar i polisens häkteslokaler i högst fyra dygn.

Att placera utlännningar som tas i förvar i ett vanligt fängelse som är avsett för fångar som dömts till frihetsstraff är överhuvudtaget inte möjligt enligt utlänningslagen.

När sökande informeras om asylförfarande samt om sina rättigheter och skyldigheter vid förfarandet för inlämnande av ansökan om internationellt skydd, ska de upplysas om vad rörelsefriheten innefattar och om de säkringsåtgärder som kan riktas mot dem under förfarandet och i synnerhet om de lämnar förläggningens område utan särskilt tillstånd.

Till grunderna för tagande i förvar i utlänningslagen ska enligt förslaget fogas den grund för tagande i förvar som gäller gränsförfarande enligt mottagandedirektivet och på basis av vilken en sökande utifrån en individuell bedömning kan tas i förvar för att trygga syftet med gränsförfarandet. Tagande i förvar blir aktuellt i synnerhet om en person har brutit mot sin skyldighet att stanna kvar på den anvisade förläggningens område. Tagande i förvar kan anses vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd också i övrigt för att förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet ska kunna redas ut vid gränsförfarandet.

Enligt 122 § i utlänningslagen förutsätter tagande av barn i förvar att de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder och de särskilda förutsättningarna för tagande i förvar uppfylls och att de övriga säkringsåtgärder som det hänvisas till i paragrafen utifrån en individuell bedömning konstateras vara otillräckliga och tagande i förvar nödvändigt som en sista utväg. Dessutom ska barnet ha hörts i enlighet med 6 § 2 mom. innan beslutet fattas och en socialarbetare i tjänsteförhållande som förordnats av det organ som svarar för socialvården ha getts tillfälle att bli hörd. När det gäller ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare krävs det dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. I dessa bestämmelser föreslås det inga ändringar.

Enligt samma paragraf får ett barn under 15 år som saknar vårdnadshavare inte tas i förvar. Ett barn som fyllt 15 år och saknar vårdnadshavare och som söker internationellt skydd får inte tas i förvar förrän ett beslut om avlägsnande ur landet av barnet har blivit verkställbart. Ett barn som saknar vårdnadshavare och som tagits i förvar ska frigges senast 72 timmar efter det att barnet togs i förvar. Av särskilda skäl kan tiden i förvar förlängas med högst 72 timmar. I dessa bestämmelser föreslås det inga ändringar. En minderårig utan vårdnadshavare som har fyllt 15 år och som fått ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som blivit verkställbart kan med stöd av 120 b § i utlänningslagen i stället för att tas i förvar åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig där en till fyra gånger per dygn. Denna boendeskyldighet för barn har kortvarigt tillämpats också i praktiken. Barnet ska enligt bestämmelserna i 120 b § frigges senast en vecka från det att boendeskyldigheten inträdde. I praktiken har boendeskyldigheten i

allmänhet genomförts så att det hela tiden finns någon tillsammans med barnet, i allmänhet en handledare som förordnats för barnet och som håller det under uppsikt.

3.6 Internationella förpliktelser och central rättspraxis

3.6.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens avgörandep Praxis

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, behandlade i fallet M.K. och andra mot Polen (40503/17, 42902/17 och 43643/17, slutlig dom den 14 december 2020) en situation där de klagande vid ett gränsövergångsställe vid gränsen till Polen uttryckt sin önskan att ansöka om internationellt skydd, men där deras ansökningar inte tagits emot. Domstolen konstaterade att de klagande varit föremål för polsk rättsskipning vid gränsen och att detta inte påverkades av att de hade varit där under en relativt kort tid. I sin bedömning beaktade domstolen inte Polens påstående att de klagande inte hade släppts in på polskt territorium. I fråga om gränsförfarande betonas det i domen att det faktum att de sökande inte lagligen anses ha rest in på en medlemsstats territorium är en juridisk fiktion som enbart påverkar deras rätt till inresa och vistelse och de förfaranden som tillämpas på dem. Denna juridiska fiktion innebär dock inte att de sökande inte skulle stå under statens jurisdiktion.

Vid bedömningen av skillnaden mellan frihetsberövande och inskränkning av rörelsefriheten ska särskilt beaktas Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och de tilläggsprotokoll som kompletterar den (FördrS 19/1990, nedan *Europakonventionen*). Artikel 5 i Europakonventionen gäller rätt till personlig frihet och innehåller en uttömmande förteckning över på vilka villkor frihetsberövande är tillåtet. Punkt 1 f i artikeln gäller frihetsberövande inom utlänningsrätten, det vill säga i praktiken tagande i förvar enligt den terminologi som används i utlänningslagen och i unionsrätten. Frihetsberövande kan enligt förordnandet vidtas, om syftet med det är att förhindra en persons olagliga inresa eller när åtgärder har vidtagits för att utvisa eller utlämna personen. Enligt artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till konventionen har var och en rätt att röra sig fritt inom en stats territorium och rätt att välja bosättningsort. Dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter. Också artikel 12 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976) innehåller en bestämmelse om rörelsefrihet. Enligt artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Europadomstolen har i flera domar behandlat skillnaden mellan frihetsberövande och inskränkning av rörelsefriheten. Enligt domstolen är de omständigheter som är väsentliga vid bedömningen de individuella förhållandena för den som är föremål för åtgärden samt åtgärdens karaktär, varaktighet, konsekvenser och sättet för att genomföra den.

I målen Amuur mot Frankrike (19776/92, dom 25.6.1996), Riad och Idiab mot Belgien (29787/03 och 29810/03, dom 24.1.2008) samt Nolan och K mot Ryssland (2512/04, dom 12.2.2009) och Z.A. m.fl. mot Ryssland (61411/15, dom 21.11.2019) behandlade Europadomstolen som en central fråga om det att sökanden eller en tredjelandsmedborgare kvarhålls på flygplatsens internationella transitzon ska betraktas som frihetsberövande eller inskränkning av rörelsefriheten. Domstolen beslutade i varje enskilt fall att betrakta åtgärden som frihetsberövande.

I målet Amuur mot Frankrike konstaterade domstolen att det kunde betraktas som frihetsberövande att hålla tredjelandsmedborgare inom internationella zoner och undersökte om detta i sin tur innebar en kränkning av artikel 5.1 i konventionen. Domstolen konstaterade att sökandena omfattas av Frankrikes nationella lagstiftning när de befinner sig på en internationell flygplats i Paris. I detta hänseende betonade domstolen att det i den nationella lagstiftningen inte finns några bestämmelser om rättsligt, humanitärt eller socialt bistånd och att det inte föreskrivs om tidsfrister för förfarandet. Därför konstaterade domstolen att artikel 5.1 överträds, eftersom Frankrikes rättsregler, sådana de var tillämpliga på fallet i fråga, inte var tillräckliga för att trygga asylsökandes rättigheter.

I målet Riad och Idiab mot Belgien var det fråga om två palestinska medborgare som båda reste från Libanon och anlände till den internationella flygplatsen i Bryssel, men med separata flyg från Sierra Leone. Eftersom ingendera sökanden hade visum, vägrades de inresa till Belgien och överfördes omedelbart till flygplatsens transitzon. De lämnade båda in begäran om asyl som avslogs, varefter de förflyttades till ett slutet förvarscenter för utlänningar som saknade tillstånd att vistas i landet. Under tiden hade sökandenas advokat lämnat in en ansökan om frigivning, vilken den nationella domstolen biföll. De klagande överfördes trots det samma dag till transitzonen vid flygplatsen i Bryssel i väntan på att de skulle lämna Belgien.

Domstolen konstaterade i sitt avgörande att de asylsökande i det aktuella fallet hade kvarhållits i flygplatsens transitzon i en månad efter ankomsten till landet och efter det att den nationella domstolen hade meddelat om deras frigivning från förvarscentret. Det fanns inte heller några bestämmelser om hur lång den tid som tillbringas i flygplatsens transitzon får vara. De klagande tillbringade 15 och 11 dagar i transitzonen, vilket de facto innebar ett frihetsberövande. Enbart den omständigheten att de sökande hade kunnat lämna landet av egen fri vilja ger enligt domstolen inte rätt till frihetsberövande. Enligt Europadomstolens rättspraxis ska det finnas ett samband mellan å ena sidan grunden för frihetsberövandet och å andra sidan den plats där tagandet i förvar äger rum och de förhållanden som råder där. I det fallet hade de sökande lämnats åt sig själva utan något slag av humanitärt eller socialt bistånd i en transitzon som inte var en lämplig plats att bo på. Belgiens regering kunde i det adekvata fallet inte ange den rättsliga grunden för att de klagande överfördes till transitzonen och kvarhölls där. Ett ospecificerat och oförutsett tagande i förvar i en transitzon utan att detta grundar sig på en faktisk bestämmelse eller ett juridiskt beslut och med begränsad tillgång till rättslig bedömning eller kontroll strider mot principen om rättssäkerhet.

När det gäller den senare placeringen i ett förvarscenter för utlänningar som saknade tillstånd att vistas i landet hade beslutet om förflyttning meddelats utan att man beaktade domstolens

beslut av vilket det tydligt framgick att de sökande i väntan på beslut om avlägsnande ur landet skulle tillåtas röra sig fritt inom Belgien. De belgiska myndigheterna hade avstått från att verkställa beslutet om avlägsnande ur landet med tanken att de klagande frivilligt skulle lämna landet. I stället hade myndigheterna hållit dem i förvar och inte utnyttjat den möjlighet som den nationella lagstiftningen erbjöd att använda skyldigheten att välja en bosättningsort som säkringsåtgärd. Sammanfattningsvis konstaterade domstolen att det inte var lagligt att ta de klagande i förvar. Domstolen konstaterade att tagandet i förvar i flygplatsens transitzon och den påtvingade vistelsen i förvarscentret strider mot artikel 5.1 i Europakonventionen.

I fallet Nolan och K mot Ryssland förhindrades den klagande att komma in i landet och han hölls i ett litet rum på flygplatsen i tio timmar över natten. När klaganden köpte flygbiljett till Tallinn eskorterades han av myndigheterna till flyget. Ryssland motiverade utvisningen med nationell säkerhet. Ryssland anförde att klaganden inte hade häktats i den bemärkelse som avses i rysk lag och hänvisade inte till någon nationell lagstiftning som skulle ha kunnat reglera frihetsberövandet. Den klagande hörde till en grupp vars inresa var förbjuden enligt anvisningarna om gränspassage, men klaganden påpekade att anvisningarna aldrig hade publicerats eller varit tillgängliga för allmänheten. Domstolen konstaterade att den reglering som det hänvisas till inte uppfyllde kraven på tillgänglighet och förutsebarhet och därmed inte uppfyllde den nivå på ”laglig kvalitet” som konventionen förutsätter.

I fråga om anhållandet av klaganden på flygplatsen konstaterade domstolen att dennes rätt enligt artikel 5.1 hade kränkts och förfarandet konstaterades vara frihetsberövande. Ändringssökanden hade inte heller tillgång till rättsmedel för att ifrågasätta beslutet, så tagandet i förvar kunde inte anses vara lagligt. De tillämpliga nationella lagarna kunde i detta fall inte anses uppfylla de kvalitetskriterier som ställs upp i människorättskonventionen.

I fallet Z.A. m.fl. mot Ryssland, där de klagande representerar fyra olika nationaliteter, hade de klagande oavsiktligt anlänt till Sjeremetevos flygplats i Moskva, eftersom de hade nekats inresa i det land de önskat och återsänts till Ryssland, som varit transitland för samtliga. Eftersom de klagande inte hade inresevisum till Ryssland ansökte de i stället om asyl. De klagande kvarhölls i flygplatsens transitzon i väntan på avgörande av sin asylansökan från fem månader och en dag till över ett år och nio månader. Under denna tid vistades de klagande flera månader i flygplatsens transitzon som ständigt var upplyst, överbelastad och bullrig och där de var tvungna att sova på golvet. De hade inte obehindrat tillträde till dusch eller till matlagingsfaciliteter och ingen möjlighet att tillbringa tid utomhus eller att få medicinsk eller social hjälp. De klagande var under hela sin vistelse permanent underkastade de ryska myndigheternas bestämmanderätt.

Domstolen ansåg att det var fråga om sådant frihetsberövande som avses i artikel 5. Domstolen upprepade nödvändigheten av ett realistiskt och praktiskt tillvägagångssätt för att fastställa om en person har berövats sin frihet eller om hans eller hennes frihet endast har begränsats. Vid tillämpningen av detta förhållningssätt i det aktuella fallet beaktade domstolen bristen på nationella bestämmelser om den maximala vistelsetiden i transitzonen, det faktum att de klagandes vistelse i transitzonen på Sjeremetevos flygplats var oregelbunden och oreglerad och omständigheten att den nationella behandlingen av de klagandes asylansökningar var märkbart försenad. Den granskade dessutom transitzonens särdrag samt den övervakning som riktades

mot de klagande under en betydande tidsperiod samt det faktum att de i praktiken inte hade möjlighet att avlägsna sig från zonen. I detta hänseende påminde domstolen om att enbart de asylsökandes möjlighet att frivilligt lämna det asylland som de har förlitat sig på inte kan utesluta förbudet mot frihetsberövande och att möjligheten att lämna landet endast är teoretisk, om inget annat land som erbjuder skydd är villigt att ta emot de sökande. Domstolen ansåg också att de asylsökandes vistelseförhållanden i flygplatsens transitzon inte motsvarade minimikraven i artikel 3 i Europakonventionen.

I målet Ilias och Ahmed mot Ungern behandlade domstolen för första gången frågan om att kvarhålla asylsökande vid gränsen mellan två konventionsstater. De klagande kvarhölls i Röszke transitzon vid gränsen mellan Ungern och Serbien under den tid som behandlingen av asylansökningarna räckte, det vill säga 23 dagar.

I domen konstaterades det att när man bedömer skillnaden mellan begränsning av rörelsefriheten och frihetsberövande bör förhållningssättet vara praktiskt och realistiskt med hänsyn till dagens omständigheter och utmaningar. Dessutom bör man beakta staternas rätt att övervaka sina gränser och förhindra kringgående av inresebestämmelserna. Vid den ungerska gränsen pågick en situation där ett stort antal asylsökande och invandrare sökte sig till området. Domstolen bedömer frihetsberövandet utifrån fyra kriterier: i) de klagandes individuella situation och de val de gör, ii) tillämplig nationell lagstiftning och dess syfte, iii) den tidsmässiga utsträckningen, särskilt med beaktande av syftet och det processuella skydd som de klagande åtnjuter, samt iv) arten och omfattningen av de faktiska begränsningar som de klagande har upplevt eller ålagts.

Domstolen ansåg att de klagande hade kommit till gränsområdet på eget initiativ och hade en realistisk möjlighet att återvända till Serbien utan något direkt hot mot deras liv eller hälsa och att det alltså i själva verket inte var fråga om sådant frihetsberövande som avses i artikel 5. I väntan på de skeden i förfarandet som asylansökan krävde hade de sökande levt under förhållanden som inte onödigt hade begränsat deras frihet eller i sådan utsträckning eller på ett sådant sätt som hade något samband med behandlingen av deras asylansökan, och deras vistelse i transitzonen hade inte avsevärt överskridit den tid som behövdes för behandlingen av deras asylansökan. Domstolen ansåg också att Ungern hade rätt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att pröva de klagandens yrkanden innan de godtogs. Sökandenas vistelse i Ungerns transitzon vid den serbiska gränsen i 23 dagar innebar enligt domstolen inget frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5 i Europakonventionen. Förhållandena i området var inte heller sådana att det skulle ha varit fråga om brott mot artikel 3 i Europakonventionen.

3.6.2 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol

C-72/22 PPU (dom av den 30 juni 2022, EU:C:2022:505)

I denna begäran om förhandsavgörande, som Litauen lämnade, behandlades (bland annat) medlemsstatens möjligheter att begränsa tillgången till asylförfarandet på medlemsstatens territorium under sådana omständigheter då krigstillstånd, undantagstillstånd eller ett nationellt nödläge har utlysts till följd av en massiv tillströmning av migranter. För att motivera de begränsningar av rätten att ansöka om internationellt skydd som följer av den nationella

lagstiftningen, åberopade den litauiska regeringen det hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som Republiken Litauen utsätts för på grund av den massiva tillströmningen av migranter vid dess gränser, bland annat från Belarus.

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

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

C-924/19 PPU och C-925/19 PPU (dom av den 14 maj 2020, EU:C:2020:367)

I dessa förenade mål hade afghanska och iranska medborgare anlänt till Ungern via Serbien och ansökt om asyl i Röszke transitzon vid gränsen mellan Serbien och Ungern. Ungern ansåg med stöd av ungersk nationell rätt att ansökningarna inte uppfyllde kriterierna för att tas upp till prövning. Under behandlingen av asylärendet var de asylsökande hänvisade till att vistas inom den sektor som reserverats för asylsökande i transitzonen och några månader senare förordnades de att vistas inom samma sektor i transitzonen som är reserverad för sådana tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avslagits.

Unionsdomstolen ansåg att placeringen av parterna i transitzonen ska betraktas som en förvarsgård. Den preciserade också att begreppet ”förvar”, som har samma betydelse i fråga om både mottagandedirektivet och återvändandedirektivet, avser en åtgärd som innebär att den berörda personen är frångått sin rörelsefrihet och inte att den bara begränsas, och som vidare innefattar att personen är isolerad från den övriga befolkningen genom att han eller hon fortlöpande kvarhålls inom ett begränsat och avgränsat område. Unionens domstol ansåg också att förhållandena i Röszke transitzon påminde om frihetsberövande bl.a. för att de berörda parterna inte lagligen fritt kunde lämna området i någon riktning.

När det gäller kraven på förvar ansåg domstolen att enligt artikel 8 i mottagandedirektivet får den som söker internationellt skydd och den tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande enligt artikel 15 i återvändandedirektivet inte tas i förvar enbart på den grunden att han eller hon inte kan tillgodose sina behov. Domstolen har dessutom konstaterat

att artiklarna 8 och 9 i mottagandedirektivet med tanke på den som söker internationellt skydd och artikel 15 i återvändandedirektivet med tanke på den som är föremål för beslutet utgör ett hinder för att dessa personer tas i förvar utan att ett motiverat beslut om förvar har fattats och utan prövning av huruvida en sådan åtgärd är nödvändig och proportionerlig.

Artikel 9 i mottagandedirektivet ålägger inte medlemsstaterna någon skyldighet att fastställa maximitiden för hållande i förvar. Domstolen konstaterade dock att medlemsstaterna i sin nationella rättsordning ska garantera att förvaret varar endast så länge som det skäl som motiverar detta är tillämpligt och att de administrativa förfaranden som avser detta skäl genomförs med rimliga ansträngningar. När det gäller tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande framgår det däremot av artikel 15 i återvändandedirektivet att de får hållas i förvar i högst arton månader även när förvarsperioden har förlängts, och förvarsperioden får endast fortgå så länge som avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, drar ut på tiden. Till den del det är fråga om att ta personer som ansöker om internationellt skydd i förvar i en transitzon i ett specifikt sammanhang ska också artikel 43 i förfarandedirektivet beaktas. Av artikeln framgår att medlemsstaterna får ålägga sökande av internationellt skydd att stanna kvar vid gränsen eller i en transitzon för att bland annat, innan de fattar beslut om de sökandes inresa, kontrollera om ansökan ska avvisas eller inte. Beslutet ska dock fattas inom fyra veckor, annars ska den berörda medlemsstaten låta sökanden resa in på medlemsstatens territorium och pröva hans eller hennes ansökan i enlighet med ett allmänt tillämpligt förfarande. Domstolen konstaterade att det som sägs ovan innebär att även om medlemsstaterna i samband med det förfarande som avses i artikel 43 får ta sökande av internationellt skydd som anländer till deras gränser i förvar, kan det under inga omständigheter motivera att sökanden hålls i förvar längre än fyra veckor efter det att ansökan lämnades in.

C-808/18 (dom av den 17 december 2020, EU:C:2020:1029)

EU-domstolen bekräftar i sitt domslut att skyldigheten för dem som söker internationellt skydd att stanna inom någondera av Röszke eller Tompa transitzoner under hela prövningsförfarandet innebär ett sådant hållande i förvar som avses i mottagandedirektivet.

EU-domstolen konstaterade otvetydigt att de fall där det är tillåtet att ta en person som söker internationellt skydd i förvar räknas upp på ett uttömmande sätt i mottagandedirektivet. En av de grunder som räknas upp är tagande i förvar i samband med förfaranden vid gränsen för att det innan rätten till inresa beviljas ska kunna utredas huruvida ansökan kommer att avvisas eller är ogrundad av vissa angivna skäl. Enligt EU-domstolen uppfylldes inte förutsättningarna för tagande i förvar i samband med gränsförfarandena i det aktuella fallet.

Att ta en person som söker internationellt skydd i sådant förvar som definieras i artikel 2 h i mottagandedirektivet avser enligt unionsrätten varje sådant tvångsmedel genom vilket sökanden berövas sin rörelsefrihet och isoleras från den övriga befolkningen genom att han eller hon varaktigt hålls inom ett begränsat och slutet område.

De asylsökande som är placerade i Röszke eller Tompa transitzoner, som är inhägnade områden omgivna av taggtrådsförsedda stängsel, ska hela tiden hålla sig inom den berörda transitzonen. De sökande inkvarteras i containrar med en golvyta på högst 13 m². De får inte kontakta

personer utanför transitzonen, med undantag för sina rättsliga ombud, och de får inte röra sig fritt på området. De övervakas dessutom av medlemmar av ordningsmakten som ständigt befinner sig i området och i dess omedelbara omgivning.

Domstolen konstaterar i sitt domslut att Ungerns argument att det står dessa sökande fritt att lämna transitområdet för att bege sig till Serbien inte föranleder någon annan bedömning. Å ena sidan bör det noteras att de sökandes eventuella inresa i Serbien med all sannolikhet skulle anses vara olaglig av detta tredjeland och de skulle följaktligen riskera att ådra sig sanktioner. Bland annat därför kan sökande av internationellt skydd i Röszke och Tompa transitzoner inte anses ha en faktisk möjlighet att lämna dessa transitzoner. Å andra sidan är det så att de sökande riskerar att förlora alla möjligheter att få flyktingstatus i Ungern om de lämnar landet.

Domstolen anser att Ungern i princip inte har respekterat den rätt som enligt förfarandedirektivet ges varje sökande av internationellt skydd att efter ett avslag på sin ansökan stanna kvar på den berörda medlemsstatens territorium till utgången av tidsfristen för överklagande av avslaget eller, om ett beslut har överklagats, till dess att ärendet har avgjorts. Domstolen ansåg i sitt avgörande att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten till den del det är fråga om förfaranden för beviljande av internationellt skydd och för återvändande i fråga om tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. I synnerhet att tillträdet till förfarandet för internationellt skydd begränsats, att sökande av sådant skydd olagligt tagits i förvar i en transizon och att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i gränzonen omplacerats i strid med garantierna för förfarandet för återvändande innebär bristande efterlevnad av unionsrätten.

3.7 Nationellt handlingsutrymme

Både gränsförfarande och påskyndat förfarande hör till de bestämmelser i förfarandedirektivet som medlemsstaterna kan genomföra enligt prövning. Vid genomförandet av förfarandedirektivet utnyttjade Finland det nationella handlingsutrymmet och införde ett påskyndat förfarande i den nationella lagstiftningen, men endast på vissa grunder. Gränsförfarandet har Finland inte alls infört.

Efter det att de lagändringar som hänför sig till det nationella genomförandet av det omarbetade förfarandedirektivet trädde i kraft sommaren 2015 har verksamhetsomgivningen för Finlands migrations- och asylpolitik förändrats väsentligt. Migrationskrisen i Europa 2015 och 2016 mångdubblade antalet asylsökande både i Europa och i Finland. Fenomenet var förknippat med betydande sekundära förflyttningar från en medlemsstat till en annan, vilket också förklarar Finlands över 30 000 asylsökande 2015. Den hybridpåverkan som Belarus inledde sommaren 2021 genom instrumentaliserad migration vid Schengenområdets yttre gränser förändrade verksamhetsomgivningen ytterligare och ledde också i Finland till att lagstiftningen om migration och gränssäkerhet sågs över med tanke på beredskapen för sådan hybridpåverkan som utnyttjar instrumentaliserad migration. Redan då konstaterades det att både gränsförfarandet och de grunder som för påskyndat förfarande som inte införts nationellt skulle ge mervärde vid hanteringen av vissa situationer. Utöver de nämnda förändringarna i verksamhetsomgivningen talar den förändrade säkerhetssituationen efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 och den hybridpåverkan med instrumentaliserad migration som Ryssland inledde vid

östgränsen hösten 2023 för att handlingsutrymmet i förfarandedirektivet bör utnyttjas genom att gränsförfarandet och de utelämnade grunderna för påskyndat förfarande införs i lagstiftningen.

4 Målsättning

Syftet med propositionen är att effektivisera behandlingen av sannolikt ogrundade ansökningar om internationellt skydd genom att ett gränsförfarande enligt EU:s förfarandedirektiv och de grunder för påskyndat förfarande som ännu inte har tagits in i utlänningslagen införs. Införandet av ett gränsförfarande syftar dessutom till att förhindra sekundär förflyttning från Finland till andra delar av Europa för sökande vilkas ansökningar behandlas vid gränsförfarandet. Förfarandet ska samtidigt fungera som ett verktyg för hantering av bland annat instrumentaliserad inresa. Syftet med de ändringar som gäller påskyndat förfarande är att i synnerhet i det nuvarande världsläget påskynda avlägsnandet ur landet av sökande som betraktas som ett hot mot den nationella säkerheten och sökande som lämnat in en ny ansökan.

5 Förslagen och deras konsekvenser

5.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att ett gränsförfarande som möjliggörs av förfarandedirektivet ska införas i Finland. Bestämmelser om ett gränsförfarande föreslås i utlänningslagen. Genom att införa ett gränsförfarande skapas ett nytt sätt att hantera asylansökningar i ett mycket snabbt förfarande vid den yttre gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa, så att sökandena inte har rätt att röra sig fritt inom finskt territorium eller vidare till andra EU-länder. Enligt artikel 43 i förfarandedirektivet kan man vid medlemsstatens gräns eller i transitzoner besluta om huruvida en ansökan ska tas upp till prövning eller innehållet i en ansökan, om ett påskyndat förfarande kan tillämpas. I propositionen föreslås det att ett gränsförfarande ska kunna tillämpas, om en ansökan om internationellt skydd görs vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med ett olovligt överskridande av den yttre gränsen och ansökan med stöd av 103 § i utlänningslagen kan avvisas utan prövning eller med stöd av 104 § i utlänningslagen kan avgöras vid påskyndat förfarande. I fråga om minderåriga utan vårdnadshavare samt sökande i behov av särskilda förfarandegarantier föreslås det begränsningar i enlighet med förfarandedirektivet i tillämpningen av gränsförfarandet.

Migrationsverket ska i egenskap av den myndighet som fastställer behovet av skydd fastställa ett lämpligt förfarande. Enligt förslaget i propositionen ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fyra veckor från det att den lämnades in. För att möjliggöra ett snabbt förfarande föreslås det också i propositionen att Migrationsverket, när det enligt verkets prövning är ändamålsenligt med tanke på utredningen av ärendet, kan föra asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring där sökanden och Migrationsverket har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra. Nuvarande praxis vid samtal som förs via videokontakt grundar sig på sökandens samtycke. Med beaktande av det som grundlagsutskottet framförde i sitt utlåtande GrUU 44/2022 rd föreskrivs det enligt förslaget också om de omständigheter som ska beaktas och om beaktande av barnets bästa när det övervägs på vilket sätt ett asylsamtal ska föras. Det som föreslås i fråga om asylsamtal hänför sig inte enbart till tillämpningen av ett gränsförfarande utan till alla asylsamtal.

Syftet med ett gränsförfarande är att asylutredningen görs vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa utan att sökanden i juridisk bemärkelse tillåts komma in i landet. En sökande som är föremål för ett gränsförfarande omfattas enligt förslaget dock av Finlands rättsskipning och befinner sig sålunda i Finland i den bemärkelsen att sökanden inte kan avlägsnas ur landet förrän ett beslut om avlägsnande ur landet blir verkställbart. Därför föreslås det i propositionen att man vid tillämpningen av ett gränsförfarande avviker från definitionen av en utlännings lagliga vistelse i 40 § 3 mom. i utlänningslagen och från bestämmelserna om rätten enligt 41 § i utlänningslagen för en utlännings som lagligen vistas i landet att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Eftersom ett gränsförfarande förutsätter att sökanden vistas på ett visst område, ska det enligt förslaget anses vara ett led i det tillämpliga förfarandet i fråga om begränsning av sökandens rörelsefrihet. Detta skiljer också den föreslagna skyldigheten från en säkringsåtgärd som bestäms i enskilda fall.

Det föreslås att sökanden kvarhålls vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa genom att ålägga sökanden skyldighet att vistas på området för en förläggning som anvisats sökanden inom dessa områden och där vistelsen säkerställs genom fysiska hinder. Till skillnad från när det gäller förvarsheter ska avlägsnande från förläggningens område dock inte förhindras genom åtgärder som innebär bruk av vapenmakt. Avlägsnande från området ska oberoende av sökandens skyldighet vara möjlig i vissa situationer, och också denna omständighet skiljer det föreslagna förfarandet från ett sådant frihetsberövande som tagande i förvar innebär. Sökanden ska ha möjlighet att få tillstånd av Migrationsverket att tillfälligt avlägsna sig från förläggningen av bland annat vägande personliga skäl. Med beaktande av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 44/2022 rd föreslås bestämmelser om förutsättningar för beviljande av tillstånd i form av en förteckning, som kompletteras med ett omnämnande av andra vägande personliga skäl. Det föreslås också att sökanden ska ha rätt att överklaga ett sådant beslut av Migrationsverket. Bestämmelserna grundar sig på artikel 7.2 i mottagandedirektivet, enligt vilken medlemsstaterna får besluta om var sökanden ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. För tydlighetens skull föreslås särskilda bestämmelser om sökandens rätt att avlägsna sig från förläggningen för att få tillgång till behövliga mottagningstjänster.

För att behovet av att avlägsna sig från förläggningen ska kunna minimeras föreslås det också bestämmelser om att måltider ska ingå i mottagningstjänsterna när ett gränsförfarande tillämpas. Dessa bestämmelser ska ingå i mottagningslagen. Därutöver ska det bli möjligt för sökanden att köpa nödvändighetsartiklar som tillhandahålls genom kioskverksamhet vid förläggningen.

Om villkoren uppfylls, kan sökanden också tas i förvar under den tid ett gränsförfarande pågår, så att tillämpningen av gränsförfarandet och prövningen av grunderna för ansökan kan tryggas. I syfte att genomföra detta föreslås det i propositionen att det till utlänningslagen fogas ett nytt villkor för tagande i förvar, som grundar sig på mottagandedirektivet. I övrigt föreslås det inte att bestämmelserna om tagande i förvar ändras. Även i gränsförfarandet kan tagande i förvar enligt mottagandedirektivet tillgripas endast genom ett beslut som fattas utifrån en individuell bedömning, varefter tingsrätten slutligen avgör om det finns förutsättningar för tagande i förvar.

Det föreslagna regleringssättet innebär också att ett gränsförfarande inte kan tillämpas eller att tillämpningen inte ska fortgå, om villkoren för tillämpningen inte uppfylls eller inte längre uppfylls. Detta omfattar situationer där det vid asylförfarandet framgår att ansökan inte kan avvisas eller inte kan prövas vid påskyndat förfarande. Det omfattar också situationer där Migrationsverket inte har fattat beslut inom den föreslagna tidsfristen eller där sökande som behöver särskilda förfarandegarantier inte kan ges det stöd som de behöver. I sådana fall ska prövningen av ansökan fortsätta vid normalt asylförfarande och sökanden ska hänvisas till en vanlig förläggning där personens rörlighet inte längre begränsas.

Om en ansökan om internationellt skydd har avvisats utan prövning eller avslagits inom den tidsfrist på fyra veckor (28 dagar) som föreslås i fråga om gränsförfarandet, fortsätter tillämpningen av gränsförfarandet inklusive de skyldigheter som ålagts sökandena så att en återresa kan genomföras. I synnerhet med tanke på sökandens rättsskydd ska gränsförfarandet dock också i detta fall ha en tillräckligt tydlig och exakt avgränsad föreskriven upphörandetidpunkt, då också sökandens skyldighet att vistas på området för den förläggning som anvisats sökanden upphör. Av dessa orsaker föreslås det att gränsförfarandet ska upphöra om Migrationsverkets beslut inte delges inom sju dagar från det att beslutet fattades. Gränsförfarandet ska också upphöra, om förvaltningsdomstolen förbjuder att avvisningsbeslutet verkställs. Dessutom ska gränsförfarandet upphöra fyra veckor (28 dagar) från det att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart, om förvaltningsdomstolen inte har förbjudit verkställighet av beslutet. I det sistnämnda fallet ska den verkställande myndigheten ges tillräckligt med tid för att inleda avlägsnandet av personen ur landet. Som längst kan ett gränsförfarande vara i 77 dagar.

I propositionen föreslås det att också bestämmelserna om påskyndat förfarande ska ses över. De grunder för påskyndat förfarande som räknas upp i artikel 31.8 i förfarandedirektivet och som ännu inte har införts nationellt ska tas in i utlänningslagen. Dessa grunder gäller situationer där en person har lämnat in en senare ansökan som inte kan avvisas utan prövning, en person olagligen har anlänt till eller olagligen har förlängt sin vistelse i landet, sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck för registrering i Eurodac eller sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten. Dessutom ska bestämmelserna preciseras så att grunderna för påskyndat förfarande formuleras så att de i så stor utsträckning som möjligt följer den formulering som används i direktivet. På så sätt säkerställs det att förfarandena kan användas i samtliga situationer som avses i direktivet. Därför ändras också bestämmelserna om uppenbart ogrundad ansökan så att den följer regleringssättet i förfarandedirektivet, enligt vilket en ansökan som förkastats vid påskyndat förfarande kan betraktas som uppenbart ogrundad.

5.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Bestämmelserna om ett gränsförfarande är avsedda att tillämpas som sådana både på normala asylsituationer och på situationer med massinvandring då det är möjligt att undantagsförhållanden råder. Kostnadseffekterna har bedömts utifrån normala förhållanden.

Det är omöjligt att på förhand bedöma en massinvandringssituation. Handlingsplaner som gäller massinvandring utarbetas som en del av beredskapsplaneringen, och de kostnadseffekter som en massinvandring föranleder ingår i beredskapen inför en situation av detta slag.

Konsekvenserna har bedömts enligt det så kallade normalläget i fråga om asylsökande, när det kommer ett förutsägbart måttligt antal asylsökande. År 2019, som var det senaste så kallade normala året före covid-19-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina, lämnades totalt 2 467 nya asylansökningar in i Finland. Som jämförelse kan nämnas att antalet 2020 uppgick till 1 275 och 2021 till 1 382. År 2022 var antalet 4 941, vilket i hög grad var en följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, eftersom antalet ryska sökande var sammanlagt 1 395, medan antalet asylansökningar 2023 uppgick till 4 773, varav en fjärdedel, 1 284, var en följd av Rysslands hybridpåverkan och lämnades in av personer som kommit över östgränsen. Av de ansökningar som lämnades in 2019 lämnades 152 vid gränsövergångsställena vid den östra yttre gränsen. År 2022 lämnades 276 ansökningar in vid östgränsen och under januari-juli 2023 lämnades 64 ansökningar in. Tillförlitlig statistik över de yttre gränserna fås endast från gränsövergångsställena vid östgränsen, eftersom det i fråga om flygplatserna inte görs någon skillnad mellan sökande som kommit över de yttre gränserna och sökande som kommit över de inre gränserna. Största delen av dem som sökt internationellt skydd på flygplatser har kommit över de inre gränserna. Största delen av de sökande som kommit över östgränsen 2019 var ryska sökande, totalt 126. Detsamma gäller för 2020 (8 sökande), 2021 (2 sökande) och 2022 (172 sökande) samt början av 2023. En stor del av de ryska sökandena får också internationellt skydd i Finland, vilket innebär att ett gränsförfarande inte tillämpas på alla sökande.

Vid en närmare granskning av de ansökningar som lämnats in av dem som kommit över östgränsen i slutet av 2023 till följd av Rysslands hybridpåverkan jämfört med om det föreslagna gränsförfarandet hade tillämpats, kan det konstateras att det bland sökandena fanns ett stort antal personer som förfarandet inte hade tillämpats på. Sådana är till exempel syrier, jemeniter och somalier, eftersom andelen personer som beviljas internationellt skydd för medborgare från dessa länder är hög. Utifrån medborgarskapsfördelningen och Migrationsverkets grova uppskattning enligt sällning och statistiska uppgifter skulle cirka 40–80 (under 10 procent) av de sökande som kommit över östgränsen ha hänvisats till gränsförfarande. Med stöd av det som anförs ovan har man bedömt att vid normalläge i fråga om asylsökande tillämpas ett gränsförfarande på några tiotals sökande per år, högst 100–200 sökande årligen.

Det föreslås inga ändringar i själva behandlingen av ansökningarna. Därför medför införandet av ett gränsförfarande inga betydande extra kostnadseffekter. Med hjälp av distansförbindelser kan belastningen vid behov fördelas på olika områden hos såväl Migrationsverket som hos dem som tillhandahåller behövliga rättshjälps- och tolktjänster. På det sättet medför inte anhopning hos en eller flera förläggningar av de ansökningar som behandlas vid ett gränsförfarande att aktörerna i närområdet belastas oskäligt mycket eller överhoppas med övermäktiga mängder ansökningar. Därmed leder gränsförfarandet i sig inte till ökade kostnader.

En sökande som omfattas av ett gränsförfarande är skyldig att stanna på området för den förläggning som anvisats sökanden. För undvikande av att sökande oavsiktligen avlägsnar sig från förläggningens område och för exakt angivande av områdets räckvidd ska de exakta

gränserna för förläggningens område och att sökandena håller sig inom området säkerställas antingen genom stängsel eller på något annat tydligt sätt. Detta kan medföra kostnader vilkas storlek beroende på hur området märks ut, de fastigheter som tas i bruk och konjunkturläget i byggbranschen kan variera betydligt. För närvarande uppskattas variationsintervallet som minst vara några tiotusen och som mest några hundratusen euro. Propositionen innehåller inte några bestämmelser om hänvisning av kunder till en viss förläggning, och i propositionen fastställs inte vilken eller vilka förläggningar som kommer att vara förläggningar vid ett gränsförfarande. Migrationsverket beslutar om inrättande och nedläggning av förläggningar och om förläggningarnas verksamhetsställen. Införandet av ett gränsförfarande förutsätter att de personer som omfattas av det placeras i slutna förläggningar, och det finns inte möjlighet till privat inkvartering. De sökande ska erbjudas måltider och det ska vara möjligt att skaffa nödvändighetsartiklar antingen med hjälp av kioskverksamhet eller på annat sätt. Att måltider erbjuds de sökande minskar å andra sidan mottagningspenningens belopp. Inkvarteringen av personer som hänvisas till gränsförfarande kan också ordnas genom exceptionella temporära lösningar, till exempel i containrar eller tält, förutsatt att mottagningstjänster kan ordnas.

Att införa ett gränsförfarande med utgångspunkt i en belastning som utgår från det uppskattade antalet sökande förutsätter att en förläggning åläggs ansvar för de skyldigheter som följer av förfarandet. Det har bedömts att förläggningen i Joutseno är den som för närvarande lämpar sig bäst för ändamålet. Kostnadseffekten av att området omges med stängsel, ändras på behövligt sätt och förses med passerkontroll har uppskattats uppgå till cirka 500 000 euro. Utöver de kostnader av engångsnatur som hänför sig till inledandet av verksamheten har Migrationsverket bedömt att mottagandet av asylsökande vid förläggningen i Joutseno på grund av gränsförfarande förutsätter ett tillägg på 85 000 euro årligen för täckande av kostnaderna för bevakning. Ordandet av måltidstjänster medför inga extra kostnader för Joutsenos del.

Under de senaste åren har Migrationsverket utvecklat en automatisk process, genom vilken en del av ansökningarna dirigeras till en viss kö i UMA-systemet för prövning i ett visst förfarande beroende på vilka uppgifter sökanden uppger för den behöriga myndigheten när ansökan lämnas in. Migrationsverket har en särskild uppsnabbad arbetsprocess (*fast track*) och ett team som effektivt prövar de ansökningar som enligt 104 § i utlänningslagen kan avgöras vid ett påskyndat förfarande och ansökningar som i övrigt kräver en snabb prövning, såsom ansökningar från sökande i förvar eller fängelse eller sökande med omfattande brottslig bakgrund. Automatiseringen och de möjligheter som den medför att styra ansökningarna till vissa köer i UMA-systemet är avgörande i och med att de ansökningar som lämpar sig för gränsförfarande kan gallras manuellt kort efter att ansökan har lämnats in. Enligt Migrationsverkets bedömning gör den nuvarande automatiseringen och de åtgärder för utveckling av UMA-systemet som går att genomföra som tjänsteuppdrag det möjligt att införa ett gränsförfarande utan extra kostnader. Det väsentliga är dessutom att utveckla tydliga anvisningar för de situationer då gränsförfarandet är tillämpligt, så att det också för den myndighet som tar emot ansökan är klart vilket förfarande som lämpar sig i den aktuella situationen. Om man i fortsättningen vill samla in statistiska uppgifter om användningen av gränsförfarande och till exempel om orsakerna till att ansökningarna har hänvisats till det förfarandet, kräver det både utveckling av UMA-systemet och av statistikföringen. Kostnaderna för dessa ändringar uppgår enligt kostnadsförslaget till 70 000 euro.

Den behandling av ansökningar om internationellt skydd som sker inom ett gränsförfarande avviker inte från det normala asylförfarandet, och införandet av ett gränsförfarande inverkar inte som sådant på antalet ansökningar. På grund av de ändringar som föreslås i fråga om det påskyndade förfarandet kan antalet ansökningar om verkställighetsförbud öka något. Införandet av ett gränsförfarande eller ett påskyndat förfarande medför i enlighet med det som anförts ovan inga ökande kostnader när det gäller behovet av rättshjälp eller för förvaltningsdomstolarna.

Propositionen innehåller en bestämmelse enligt vilken sökanden ska stanna på förläggningsens område så länge gränsförfarandet pågår. För att säkerställa att behandlingen sker inom den korta tidsfrist som förfarandet förutsätter och att de rättsskyddsgarantier iakttas som förfarandet kräver kan en person som utan tillstånd har avlägsnat sig från förläggningsens område tas i förvar. Under gränsförfarandet ska tagande i förvar vara möjligt också i övrigt, om den behöriga myndigheten utifrån en individuell bedömning anser att det behövs för prövningen av ansökan vid gränsförfarande. Detta kan öka antalet personer som tagits i förvar, men det är omöjligt att göra någon tillförlitlig bedömning. Gränsförfarandet bedöms inte i detta skede ha några betydande konsekvenser för kostnaderna för tagande i förvar.

När det gäller de ändringar som föreslås i propositionen och som allmänt hänför sig till ett påskyndat förfarande kan de dock konstateras ha också ekonomiska konsekvenser. När ogrundade ansökningar behandlas vid påskyndat förfarande inverkar detta också på verkställigheten av avlägsnandet ur landet, vilket sparar in på mottagningskostnaderna jämfört med en situation där ansökan prövas vid normalt förfarande. Om till exempel de 300 nya ansökningar som granskades innehållsmässigt i fjol skulle prövas i ett påskyndat förfarande enligt förslaget, blev besparingen i mottagningskostnaderna grovt uppskattat 1 900 000 euro om året. Gränsförfarandet tar betydligt kortare tid än det påskyndade förfarandet, vilket innebär att också gränsförfarandet inverkar på mottagningskostnaderna. Kalkylmässigt skulle en behandling av 100 sökande vid ett gränsförfarande inom tidsfristen på fyra veckor medföra besparingar på cirka 400 000 euro i mottagningskostnaderna. Det är dock värt att notera att användningen av påskyndat förfarande som sådant inte automatiskt inverkar på de problem som redan finns i fråga om verkställigheten av avlägsnandet ur landet, det vill säga att den omständigheten att ansökan har prövats vid påskyndat förfarande innebär inte att beslutet verkställs snabbare, om avlägsnandet ur landet redan är problematiskt till exempel på grund av sökandens nationalitet. Eftersom de ansökningar som prövas vid ett gränsförfarande uttryckligen behandlas vid påskyndat förfarande, gäller problemen i fråga om avlägsnande ur landet också gränsförfarandet.

Kostnaderna för att införa ett gränsförfarande uppskattas vara cirka 500 000 euro. Om man i framtiden vill ha statistiska uppgifter om användningen av gränsförfarandet, kostar utvecklingen av Migrationsverkets UMA-system och av statistikföringen därutöver 70 000 euro. Kostnaderna för bevakningen av förläggningsen i Joutseno kräver ett tillägg på 85 000 euro om året. I planen för de offentliga finanserna för 2024–2027 ingår det inte några anslag för införande av ett gränsförfarande. Ett eventuellt behov av tilläggsanslag bedöms i samband med beredningen av den andra tilläggsbudgeten för 2024.

5.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

I propositionen föreslås det inte några ändringar i myndigheters behörighet eller uppgifter eller i förhållandena mellan myndigheter. Införandet av ett gränsförfarande som sådant påverkar inte heller antalet ansökningar om internationellt skydd.

Enligt förslaget ordnas mottagandet av sökande under tiden för ett gränsförfarande som inkvartering vid gränsen, i transitzonen eller på en förläggning i närheten av dessa och genom de tjänster som förläggningen ordnar. Införandet av ett gränsförfarande förutsätter att de personer som omfattas av det placeras i slutna förläggningar, och det finns inte möjlighet till privat inkvartering. Vid förläggningen ska det också ordnas måltider för de sökande och möjlighet att köpa olika slags nödvändighetsartiklar, såsom mellanmål, dagligvaror, förladdade kontantkort och tobak. Detta kan till exempel ordnas så att det finns en kiosk vid förläggningen. Till exempel vid förläggningen i Joutseno har man goda erfarenheter av att ha en kiosk. För att det ska vara möjligt att bedriva kioskverksamhet krävs det en ändring av inrikesministeriets förordning om Migrationsverkets avgiftsbelagda prestationer, där det för närvarande endast föreskrivs om kioskverksamhet i fråga om förvarsheter. Anskaffningen av förnödenheter kan också ordnas på något annat sätt, förutsatt att det sker så att de sökande inte behöver lämna förläggningen för detta ändamål, till exempel till en matbutik. Dessutom ska det finnas möjlighet att få eller skaffa kläder och skor på förläggningen.

De arrangemang som behövs för att tillämpa ett gränsförfarande ska inte genomföras på alla förläggningar, utan på en eller flera av de förläggningar som Migrationsverket bedömer har de lokaler och andra förutsättningar som behövs för att begränsa de sökandes rörelsefrihet till förläggningens område. Vid behov kan man till exempel ta i bruk en eller flera nya förläggningar i de områden som är mest ändamålsenliga med tanke på förfarandet. Sökanden flyttas till en sådan förläggning efter att ansökan har lämnats in. För att undvika sådana förflyttningar av sökande som är långa och tidskrävande och kräver myndighetsresurser, föreslås det att de förläggningar som används vid gränsförfarande ska finnas så nära som möjligt intill de gränsövergångsställen där det största antalet sökande vars ansökan behandlas vid ett gränsförfarande bedöms anlända. I en situation med massinvandring är det möjligt att genom beslut av statsrådet registrera och ta emot de sökande vid en flyktingsluss inom ramen för den lagstiftning som redan finns. Om ett stort antal sökande kommer till landet samtidigt och registreringen inte kan skötas vid gränsövergångsställena, anses inrättandet av en flyktingsluss vara det enda fungerande alternativet när gränsförfarande tillämpas, eftersom till exempel de sökandes rörelsefrihet i motsats till vid en samlad registrering kan begränsas med hjälp av flyktingslussen redan innan gränsförfarandet har inletts i samband med att ansökan registreras.

När ett gränsförfarande tillämpas är sökanden skyldig att vistas på området för den förläggning som anvisats. Att sökanden stannar på förläggningens område ska enligt förslaget säkerställas med hjälp av hinder såsom stängsel och portar. Detta ställer vissa krav på lämpliga förläggningar för tillämpning av gränsförfarande. Det ingår inte i förläggningsspersonalens uppgifter att säkerställa att sökandena håller sig inom det område som är avgränsat med hinder eller portar. Förläggningen ska inte ha någon aktiv och aktuell skyldighet att följa om de som omfattas av gränsförfarandet de facto vistas på förläggningens område eller inte. Eventuella försvinnanden

upptäcks på samma sätt som vid andra förläggningar. Om det är fråga om ett gränsförfarande är det mest sannolikt att saken upptäcks för att sökanden inte visar sig vid måltiderna.

Enligt förslaget ska Migrationsverket också anförtros uppgiften att besluta om sökandens tillstånd att av vissa vägande skäl avlägsna sig från förläggningsens område vid ett gränsförfarande. Migrationsverket fastställer i sin arbetsordning vem som ska fatta sådana beslut. Om gränsförfandet genomförs vid till exempel förläggningsen i Joutseno, som är en förläggning som drivs av staten, kan det i arbetsordningen bestämmas att också förläggningsens föreståndare kan fatta sådana beslut. Migrationsverket kan redan nu bestämma om till exempel säkringsåtgärder som gäller boendeskyldighet, vilket innebär att beslut om permissioner inte är något helt nytt.

Om det inte längre finns förutsättningar för tillämpning av gränsförfandet eller om gränsförfandet upphör, upphör också den begränsning av rörelsefriheten som ingår i gränsförfandet. Den myndighet som i respektive fall behandlar ärendet ska genom tillräckliga anvisningar och till exempel tekniska arrangemang säkerställa att sökanden i rätt tid informeras om att denna skyldighet upphör. Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår.

Eftersom ett gränsförfarande inte längre kan tillämpas efter att sökanden redan har beviljats inresa i landet, framhävs betydelsen av de inledande skedena i asylförfandet vid bedömningen av om ett gränsförfarande är tillämpligt. I samband med registreringen och inlämnandet av ansökan ska alla behövliga uppgifter fås av sökanden, så att Migrationsverket utifrån dem kan bedöma om ansökan kan avvisas utan prövning eller avgöras vid ett påskyndat förfarande och följaktligen ett gränsförfarande tillämpas. Det föreslås att den myndighet som tar emot ansökan, i huvudsak gränskontrollmyndigheten, genom att ställa frågor ska sträva efter att utreda om det i fråga om sökanden finns förutsättningar att tillämpa ett gränsförfarande, och i oklara situationer fråga Migrationsverket. Redan i nuläget görs utredningen i stor utsträckning med hjälp av de metoder som tillämpas vid registreringen. Den registrerande myndigheten ska när den tar emot ansökan göra en preliminär bedömning av sökandens ålder för att säkerställa ett korrekt förfarande. Om sökanden inte har identitetshandlingar och uppger sig vara minderårig, men den myndighet som tar emot ansökan bedömer att personen uppenbart är myndig och inte helt nyligen har blivit det, hänvisas sökanden, om villkoren uppfylls, till gränsförfarande där Migrationsverket fortsätter att utreda åldern genom hörande och vid behov genom medicinsk åldersbestämning. Redan i samband med att en ansökan lämnas in och därefter i andra skeden av förfandet ska särskild uppmärksamhet också fästas vid identifiering av sökande i utsatt ställning, på motsvarande sätt som vid ett normalt gränsförfarande. Sårbarhetsfaktorer kan inverka på behandlingen av ansökan, och det är därför ytterst viktigt att eventuella observationer antecknas redan i samband med att ansökan lämnas in. Eftersom det hör till Migrationsverkets behörighet att pröva en ansökan om internationellt skydd, är det Migrationsverket som gör den slutliga bedömningen av huruvida ansökan kan lämnas utan prövning eller prövas vid påskyndat förfarande och av vilket förfarande som då ska tillämpas. Införandet av ett gränsförfarande och bedömningen av dess lämplighet för enskilda sökande påverkar inte Migrationsverkets nuvarande behörighet, eftersom Migrationsverket redan nu har behörighet att bedöma vilket förfarande som ska tillämpas. Förslaget innebär också ett behov av att komplettera

myndighetsanvisningarna med anvisningar om gränsförfarandet och att ordna utbildning och introduktion för behöriga myndigheter.

Den som ansöker om internationellt skydd ska upplysas om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Om ansökan behandlas vid gränsförfarande, ska den polis eller gränskontrollmyndighet som tagit emot ansökan lämna sökanden dessa upplysningar i samband med att ansökan lämnas in. Vid ett gränsförfarande ska sökanden informeras om syftet med förfarandet, behandlingstiderna i samband med förfarandet och skyldigheten att vistas på området för den förläggning som anvisats sökanden. Informationen ska också omfatta konsekvenserna av att sökanden inte uppfyller sina skyldigheter. Skyldigheten att informera sökanden om ovannämnda omständigheter inverkar särskilt på verksamheten hos den myndighet som tar emot ansökan och träffar sökanden. Sökanden kan informeras om saken också till exempel genom ett separat kundmeddelande som Migrationsverket utarbetar om gränsförfarandet eller genom broschyren Information till asylsökande. Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår.

Tillämpningen av ett gränsförfarande kräver att Migrationsverket har ett tillräckligt antal anställda för behandling av ansökningarna inom den tidsfrist på fyra veckor som bestämts. Behandlingen av ansökningarna skulle komma att vara avsevärt snabbare än vid ett normalt gränsförfarande, där den lagstadgade behandlingstiden inte får överskrida sex månader. Vid påskyndat förfarande ska ansökningarna behandlas inom fem månader. Migrationsverket har under de senaste åren haft svårt att hålla sig inom de lagstadgade behandlingstiderna, och de högsta laglighetsövervakarna har framfört flera anmärkningar om saken. Vid införandet av ett gränsförfarande är det nödvändigt med en korrekt resursallokering och en strömlinjeformad förfarandeprocess, utan kompromisser med kvaliteten. Att resurserna riktas på ett ändamålsenligt sätt underlättas av möjligheten att ordna kundsamtal på distans. När samtalen kan föras på distans kan belastningen av även ett stort antal samtal fördelas jämnt mellan Migrationsverkets olika verksamhetsställen. Att ordna kundsamtal på distans kräver i någon mån mer arbete av Migrationsverket, eftersom arrangemangen inte kan automatiseras i samma utsträckning som vid andra samtal och höranden. Även ordnandet av sådana kundsamtal är dock redan för närvarande en del av det normala arbetet i stödteamet.

De ändringar som föreslås bedöms inte ha några konsekvenser för informationshanteringen, såsom i fråga om informationsmaterial, informationssystem eller handlingars offentlighet och sekretess, eftersom det i propositionen inte föreslås några ändringar i myndigheternas behörighet, uppgifter eller förhållandena mellan myndigheterna. För att kundsamtal ska kunna föras krävs det förutom datasäkerhet också att Migrationsverket fäster uppmärksamhet vid till exempel behandlingen av upptagningar och metadata samt vid det eller de informationssystem med hjälp av vilka upptagningarna granskas i efterhand. Migrationsverket har redan en fungerande praxis i fråga om kundsamtal på distans, eftersom sådana redan har genomförts med de sökandes samtycke. Avsikten med den praxis som nu föreslås är inte att ändra de praktiska arrangemangen för samtal.

Hur smidigt ett gränsförfarande är påverkas också av omständigheter som är oberoende av Migrationsverkets verksamhet, såsom tillgången till tolkning och rättshjälp. Ärendet hänför sig dock inte enbart till gränsförfarandet, utan det är fråga om en allmän utmaning i anslutning till asylförfarandet. I ett gränsförfarande kan detta accentueras på grund av den korta tidsfrist som reserverats för behandlingen av ansökan. När det gäller rättshjälp kan det vara problematiskt att få ett rättsbiträde för sökanden och fatta ett rättshjälpsbeslut så att rättsbiträdet hinner sätta sig in i ärendet och diskutera med sin huvudman samt inhämta de uppgifter och skaffa de handlingar som behövs för att sköta ärendet och garantera huvudmannens rättsskydd. Det måste skapas smidiga förfaranden mellan förläggningen och rättshjälpsbyråerna för att sökanden ska kunna få ett biträde inom några dagar. När det gäller tolkningen kan enligt Migrationsverkets bedömning för närvarande också sådana sökande hänvisas till påskyndat förfarande som talar något sällsynt språk som det är svårt att snabbt få tolkning till. Eventuella tolkningsproblem kan därmed bidra till att det inte är möjligt att hålla sig inom den tidsfrist på fyra veckor som gäller för gränsförfarandet. Migrationsverket ska i sådana fall, om tidsfristerna tillåter det, åtminstone prioritera tolkningsbehoven för dem som omfattas av ett gränsförfarande framför dem som omfattas av ett normalt förfarande och sträva efter att säkerställa att en intervju med en sökande som omfattas av gränsförfarandet kan ordnas inom den tidsram som det kräver. Eftersom tillämpningen av gränsförfarandet på det som redovisats ovan är tidsmässigt begränsad och ingriper i sökandens rörelsefrihet, ska sådana ansökningar behandlas skyndsamt av alla parter som är delaktiga i processen.

Tidsfristen på fyra veckor gäller inte förfarandet för ändringssökande. Därför har införandet av ett gränsförfarande enligt förslaget i normala fall inte just några konsekvenser för arbetet vid förvaltningsdomstolarna. De ändringar som gäller det påskyndade förfarandet kommer inte heller att påverka förvaltningsdomstolarnas arbete, med undantag för fåtalet eventuella ansökningar om verkställighetsförbud, eftersom det redan nu finns bestämmelser om påskyndat förfarande i utlänningslagen. Sökanden ska ha rätt att överklaga beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen om personen när ett gränsförfarande tillämpas inte får Migrationsverkets tillstånd att avlägsna sig från förläggningens område av vägande personliga skäl. Detta bedöms ha endast ringa konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd, när man beaktar det uppskattade antalet sökande som hänvisas till gränsförfarandet i normala situationer.

Vid ett gränsförfarande är det främst eventuella beslut om tagande i förvar som kan orsaka en belastning som avviker från belastningen vid ett normalt förfarande hos både den behöriga myndigheten och tingsrätterna när besluten ska fastställas. I regel begränsas sökandens rörelsefrihet vid gränsförfarandet dock med lindrigare medel än genom tagande i förvar, och de faktiska konsekvenserna för tingsrätternas arbetsmängd blir därför små.

Med tanke på funktionen hos ett gränsförfarande är det väsentligt att en person som fått ett beslut om avvisning snabbt avlägsnas ur landet. Syftet med förfarandet skulle förlora sin betydelse, om sådana sökande inte kan avlägsnas ur landet. På motsvarande sätt som konstaterats ovan löser inte det att ansökan prövas vid ett gränsförfarande problemen med verkställighet av avlägsnandet ur landet, utan den mottagande statens medverkan intar en betydande roll. I fråga om ett gränsförfarande avviker därmed inte förfarandet för avlägsnande ur landet från ett normalt förfarande och det har därför inga konsekvenser för myndigheternas

verksamhet i detta avseende. Den totala tid som behövs för att förbereda verkställigheten av ett avvsningsbeslut påverkas utöver av den tid som behövs för de praktiska arrangemangen och av de tillgängliga resurserna också av den mottagande statens beredskap att samarbeta kring återresan. På grund av den tidsfrist som föreslås för upphörandet av ett gränsförfarande ska man dock sträva efter att inleda ett förfarande för avlägsnande ur landet inom de föreslagna fyra veckorna från det att ett avvsningsbeslut har blivit verkställbart.

De föreslagna bestämmelserna bedöms bilda en tillräcklig författningsgrund såväl för myndighetsverksamheten under normala förhållanden som för myndighetsverksamheten under undantagsförhållanden. Utifrån bestämmelserna kan beredskapsplanering och beredskap inför olika situationer, såsom massinvandring, genomföras och även möjligheten att använda ett gränsförfarande beaktas i dessa planer. Verkställigheten av beredskapsplanerna förutsätter inte längre i sig nya lagstiftningsåtgärder. Detta effektiviserar och förbättrar myndigheternas förmåga att snabbt reagera på föränderliga förhållanden, vilket bidrar till att förbättra Finlands beredskap inför oförutsedda situationer som beror på utomstående faktorer.

5.2.3 Samhälleliga konsekvenser

Frågor som gäller beviljande av internationellt skydd och människors omfattande rörlighet från ett land till ett annat har kraftiga konsekvenser för samhället. Dessa framhåvs i situationer som ser ut att vara förenade med något slags hot, såsom att invandrare används som ett medel för hybridpåverkan. Ett gränsförfarande har också beröringspunkter med den nationella säkerheten och ses i Europeiska unionen som ett sätt att påverka att sådana asylansökningar som sannolikt är ogrundade kan behandlas vid ett snabbt förfarande utan att sökandena tillåts röra sig fritt i landet. Att asylförfarandet löper smidigt i olika migrationssituationer ökar utöver hanteringen av själva situationen också förfarandets trovärdighet i och med att man också under exceptionella omständigheter effektivt kan identifiera personer som verkligen är i behov av skydd och personer som saknar grunder för skydd. Det nationella genomförandet av ett gränsförfarande som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning utgör en del av en större helhet som syftar till att bygga upp ett fungerande europeiskt asylsystem. En komponent i detta är att på ett juridiskt hållbart sätt och på ett sätt som garanterar ett tillräckligt rättsskydd begränsa att ett stort antal människor förflyttar sig från ett tredjeland till EU-området.

En effektiv och ur medborgarnas synvinkel trovärdig myndighetsverksamhet i krissituationer grundar sig på beredskap. En förutsättning för den är en hållbar författningsgrund och beredskapsplanering som bygger på den grunden. Att få en sammanhållen funktionell helhet av dessa förbättrar tillsammans med en heltäckande lägesbild inte bara samhällets krisberedskap utan också medborgarnas förtroende för att systemet fungerar under undantagsförhållanden. Införandet av ett gränsförfarande utgör en del av den författningsgrund utifrån vilken ett trovärdigt system kan byggas upp.

Översynen av bestämmelserna om påskyndat förfarande effektiviserar också asylförfarandet genom att det blir möjligt att tillämpa förfarandet i alla situationer som direktivet tillåter. Samtidigt ger det möjlighet att effektivare än hittills ingripa i missbruk av asylsystemet och i den fara som en sökande kan innebära för den allmänna ordningen eller den nationella

säkerheten. Ett påskyndat förfarande gör det möjligt att snabbare avlägsna personer som är farliga för allmän ordning och säkerhet ur landet, om deras ansökan anses vara ogrundad. Även alla nya ansökningar kan prövas vid ett påskyndat förfarande, om de inte innehållsmässigt lämnas utan prövning. Allt detta bidrar till ökad trovärdighet för asylförfarandet. Även systemets resurser riktas med större precision till behandlingen av ansökningar från personer som verkligen är i behov av skydd.

Införandet av ett gränsförfarande eller av alla de grunder som förfarandedirektivet möjliggör minskar inte i sig antalen ogrundade ansökningar om internationellt skydd, men det blir lättare att hantera situationer med ett ökande antal ogrundade ansökningar. Genom införandet av förfarandena, i synnerhet gränsförfarandet, är det möjligt att åtminstone i viss mån också åstadkomma en förebyggande effekt.

5.2.4 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Den föreslagna regleringen är av betydelse med tanke på flera grundläggande och mänskliga rättigheter som omfattas av grundlagen, människorättskonventionerna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De viktigaste rättigheterna i fråga om såväl gränsförfarandet som det påskyndade förfarandet är de rättigheter som hänför sig till rättsskydd, rörelsefrihet, personlig frihet, skydd för privatlivet och jämlikhet. De rättigheter som hänför sig till rättsskyddet, såsom rätten att få sitt ärende behandlat hos en myndighet och rätten att söka ändring, har också samband med det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning (non-refoulement) och förbudet mot kollektiv utvisning. Bestämmelser om dessa rättigheter finns förutom i grundlagen också bland annat i Europakonventionen och i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

De föreslagna bestämmelserna ska för det första granskas med beaktande av förbudet mot tillbakasändning enligt 9 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilket en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon på grund av detta riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Bestämmelser om förbud mot tillbakasändning finns också i många internationella människorättskonventioner (artikel 3 i Europakonventionen, artiklarna 2, 6 och 7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 3 i konventionen mot tortyr) och i stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel 19). Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en som är utsatt för förföljelse rätt att söka och åtnjuta asyl i andra länder. Rätten att söka asyl grundar sig på att förbudet mot återsändande förutsätter att staten utreder en persons skyddsbehov före återsändandet. Med stöd av internationella människorättskonventioner ska utlännningar garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Internationella människorättskonventioner ger inte utlännningar ovillkorlig rätt att vistas på den stats territorium som behandlar asylansökan medan den behandlas. Gränsförfarandet eller det påskyndade förfarandet inverkar inte på en persons rätt att ansöka om internationellt skydd. Båda förfarandena är asylförfaranden där ansökningarna prövas enligt samma regler som vid andra asylförfaranden. De föreslagna ändringarna bryter därmed inte heller i sig mot förbudet mot tillbakasändning.

Enligt bestämmelsen om rättsskydd i 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Propositionen har inga konsekvenser för sökandenas garantier för rättsskydd. Både vid ett gränsförfarande och vid ett påskyndat förfarande prövas sökandens ansökan i samråd med sökanden vid asylsamtalet och med anledning av ansökan fattas ett beslut som sökanden har rätt att överklaga. Ansökningarna prövas enligt samma regler som vid andra förfaranden, dvs. individuellt och med beaktande av sökandens möjligheter till rättshjälp. När sökanden hörs, anlitas en tolk och de handlingar som är relevanta för ärendet översätts så att myndigheten förstår deras innehåll.

Rätten att söka ändring är en av garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning och ingår i bestämmelsen om rättsskydd i 21 § i grundlagen. Minimikravet på rättsskydd kan anses vara att personen har rätt att överklaga ett beslut. En asylsökande ska också ha rätt att ansöka om verkställighetsförbud och få invänta beslutet i Finland före tillbakasändningen, om domstolen beslutar om verkställighetsförbud (bland annat artikel 3 och 13 i Europakonventionen). När det gäller beslut om avlägsnande ur landet har det i allmänhet ansetts att artikel 13, läst tillsammans med artiklarna 2 (rätten till liv) och 3 (förbudet mot tortyr), i Europakonventionen förutsätter att personen har ett effektivt rättsmedel i praktiken och att rättsmedlet har suspensiv verkan när personen har framfört en motiverad invändning om att hans eller hennes rättigheter enligt artiklarna 2 och/eller 3 skulle kränkas till följd av ett beslut om avlägsnande ur landet. I fråga om de föreslagna ändringarna, både vid gränsförfarandet och vid påskyndat förfarande, är huvudregeln att ett avvisningsbeslut som hänför sig till ett beslut om avslag kan verkställas innan det har vunnit laga kraft. Sökanden har dock med stöd av 198 b § i utlänningslagen alltid rätt att ansöka om verkställighetsförbud hos domstol. I propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna om ändringssökande eller ansökan om verkställighetsförbud.

Finlands grundlag, diskrimineringslagen (1325/2014) och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) förbjuder diskriminering och förpliktar till att främja likabehandling och jämställdhet. Dessutom har Finland förbundit sig att främja jämställdhet mellan kvinnor och män genom ett flertal internationella FN-konventioner och Europarådskonventioner om mänskliga rättigheter. Enligt till exempel 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering är förbjuden oberoende av om den grundar sig på ett faktum eller ett antagande i fråga om personen själv eller någon annan. Gränsförfarandet tillämpas endast på sökande som kommer över de yttre gränserna. I fråga om begränsning av rörelsefriheten inverkar förslaget därför på olika sätt på personer som ansöker om internationellt skydd inom landet. Propositionen har inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Syftet med gränsförfarandet är att omedelbart pröva sådana ansökningar som sannolikt är ogrundade vid de yttre gränserna eller i dess närhet utan att sökanden kan röra sig vidare från

Finland till andra delar av Europa. I förfarandet ingår alltså i sig en begränsning av rörelsefriheten. Genom 9 § 1 mom. i grundlagen tryggas friheten att röra sig fritt inom landet och att välja bostadsort där för finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i landet. I 7 § i grundlagen föreskrivs det om personlig frihet. Det är uppenbart att gränsförfarandet begränsar en persons rörelsefrihet, eftersom det är själva syftet med förfarandet. De föreslagna bestämmelserna är dock avsedda att begränsa den så lite som möjligt utan att syftet med gränsförfarandet kullkastas. Även om syftet med gränsförfarandet är att hindra sökande från att röra sig fritt inom medlemsstaternas territorium, är det dock inte fråga om ett systematiskt tagande i förvar. Sökande kan också tas i förvar under gränsförfarandet, men detta ska i varje enskilt fall vara nödvändigt utifrån en individuell bedömning när lindrigare alternativa metoder inte kan tillämpas effektivt.

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Skyddet för familjelivet omfattas också av skyddet av privatlivet enligt 10 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 56–57). Den föreslagna begränsningen av rörelsefriheten har konsekvenser för skyddet för privatlivet, eftersom sökandena är skyldiga att stanna på förläggningens område, och detta säkerställs genom hinder. I de föreslagna bestämmelserna har man dock strävat efter att lindra konsekvenserna för sökandens privatliv på rättslig grund. Enligt det föreslagna 104 b § 1 mom. ska det område där sökanden är skyldig att vistas vara tillräckligt stort för att sökandens privatliv ska kunna tryggas. Det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen omfattar också individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor och miljön (RP 309/1993 rd). Inom ramen för ett gränsförfarande är det i praktiken möjligt att knyta kontakter vid förläggningen. Sökanden ska ha möjlighet att upprätthålla kontakter med personer som befinner sig utanför förläggningen och utan begränsningar kunna använda telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning. Propositionen har inga nämnvärda konsekvenser för familjelivet, eftersom familjerna vid gränsförfarandet ska vistas tillsammans, om det inte är fråga om tagande i förvar, varvid det dessutom förutsätts att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjekontakten mellan barnet och barnets vårdnadshavare.

5.2.5 Konsekvenser för sökande av internationellt skydd

Ett grundläggande drag för ett gott asylförfarande är för sökandens vidkommande att personen oberoende av medlemsstat får en effektiv och jämlik behandling som respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna. Man måste till alla delar tillgodose sökandenas rättsskydd och rättssäkerhet samt se till att ansökningarna behandlas individuellt. Vare sig den föreslagna översynen av bestämmelserna om påskyndat förfarande eller bestämmelserna om gränsförfarande ändrar denna princip. Även i ett påskyndat förfarande genomförs en individuell, grundlig och rättvis prövning av ansökan med iakttagande av alla förfaranderegler och garantier och med full respekt för sökandenas rättigheter. Om det under prövningen av ansökan framkommer grunder för internationellt skydd, upphör tillämpningen av gränsförfarandet och samtidigt upphör sökandens skyldighet i anslutning till gränsförfarandet att stanna på området för den förläggning som anvisats sökanden. Ett gränsförfarande eller ett påskyndat förfarande begränsar alltså inte sökandens möjligheter att söka eller få internationellt skydd i Finland. Å andra sidan kan ansökan i vissa fall fortfarande prövas vid påskyndat förfarande trots att

tillämpningen av gränsförfarandet i fråga om en sökande upphör. Tillämpningen av ett påskyndat förfarande är alltså inte beroende av gränsförfarandet.

Ett gränsförfarande eller ett påskyndat förfarande begränsar inte heller sökandens möjlighet att söka ändring i ett avslag på en ansökan. Även om sökanden inte automatiskt har rätt att stanna i Finland för att invänta beslutet om ändringssökande, beror det inte på gränsförfarandet utan på att ansökan har avvisats utan prövning eller prövats vid ett påskyndat förfarande. Sökanden har i vilket fall som helst rätt att hos förvaltningsdomstolen ansöka om förbud mot verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet och rätt att stanna och invänta detta beslut. Sökanden ska ha rätt att överklaga om förläggningsens föreståndare, när ett gränsförfarande tillämpas, inte ger personen tillstånd att avlägsna sig från förläggningsens område av vägande personliga skäl.

Sökanden ska ha rätt att få rättshjälp vid gränsförfarandet på samma sätt som vid andra asylförfaranden. Som det konstateras ovan bidrar den korta tidsfristen på fyra veckor vid gränsförfarandet till att alla skeden i förfarandet görs i snabbare takt än vid ett normalt asylförfarande. Detta leder också till att sökanden, om denne så önskar, ska få ett rättsbiträde snabbare och biträdet ska också ha möjlighet att, om sökanden så önskar, delta i behandlingen av ärendet och bland annat i asylsamtalet med kort varsel. Detta kan ha konsekvenser för om sökanden de facto har möjlighet att få ett rättsbiträde för intervjun, även om personen vill det. Själva gränsförfarandet påverkar inte erhållandet av rättshjälp. När det gäller påskyndat förfarande accentueras behovet av ett rättsbiträde i samband med ansökan om verkställighetsförbud efter ett negativt beslut. På grund av den korta tidsfristen på sju dagar ska besvaren och verkställighetsförbudet beredas snabbt. Detta är inte ny reglering utan redan gällande bestämmelser. De utökade grunderna för påskyndat förfarande kan bedömas ha en viss inverkan på ökningen av antalet ansökningar som prövas vid ett sådant förfarande, särskilt i fråga om nya ansökningar, och detta inverkar i sin tur också på rättshjälpens tillräcklighet. Det är också värt att notera att sökanden vid en ny ansökan ofta kan ha samma rättsbiträde som i den tidigare ansökan, varvid biträdet redan på förhand har någon form av information om sökandens situation. Detta snabbar upp i synnerhet anförandet av besvär.

Ur sökandens perspektiv innebär ett gränsförfarande i praktiken att personen inte får röra sig fritt i landet under förfarandet och under prövningen av ansökan inkvarteras vid gränsen, i transitzonen eller på en förläggning i närheten av dessa, och dessutom är skyldig att stanna där. Det säkerställs dessutom att sökanden stannar kvar på området med hjälp av hinder, vilket innebär att personen i praktiken inte heller har möjlighet att röra sig utanför förläggningen annat än undantagsvis med särskilt beviljat tillstånd. När en sökande omfattas av gränsförfarande övervakas inte sökanden själv eller till exempel var personen befinner sig inom förläggningen i realtid eller i övrigt aktivt, till exempel genom kameraövervakning eller annan elektronisk övervakning. I vissa fall kan det finnas behov av att vid passage genom vissa grindar eller dörrar på förläggningen använda elektroniska passerkort (det gäller till exempel matserveringen i Joutseno).

Gränsförfarandet påverkar sökandenas möjligheter att fritt knyta och upprätthålla kontakter med människor som vistas utanför förläggningen och med miljön. Vardagen för sökande som omfattas av gränsförfarandet förflyter med andra ord i praktiken inom förläggningsområdet, där

allt socialt umgänge, alla fria aktiviteter och all motion ska äga rum. När det gäller till exempel förläggningen i Joutseno, innebär detta i praktiken en tomt på cirka fem hektar där sökanden fritt kan röra sig dygnet runt på det sätt han eller hon önskar. Det finns bland annat gräsbevuxna områden och möjligheter till fritidsaktiviteter i form av fotbolls- och beachvolleyplaner och ett gym på tomten. Levnadsutrymmet är mer begränsat än för sådana sökande vilkas ansökningar prövas vid normalt asylförfarande. Denna effekt kan anses lindras av att gränsförfarandet varar under relativt kort tid och att det sannolikt är få av dem som just har anlänt till Finland som har skapat sådana relationer till landet som de behöver kunna upprätthålla. Vid gränsförfarandet har sökandena obegränsade möjligheter att använda telefon och andra anordningar, såsom datorer, som ger möjlighet att hålla kontakt med aktörer utanför förläggningen vid önskad tidpunkt.

Enligt 13 § i mottagningslagen hör till mottagningstjänsterna inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster, tolk- och översättartjänster samt arbets- och studieverksamhet. Därutöver ingår ett sådant stöd för frivillig återresa som avses i 31 § i mottagningslagen i mottagningstjänsterna. Sökande vars ansökan behandlas i ett gränsförfarande har också rätt till samma tjänster. När ett gränsförfarande tillämpas ordnas som mottagningstjänster vid förläggningen också måltider för sökanden, vilket innebär att sökanden inte behöver avlägsna sig från förläggningen för att få livsmedel. Också anskaffning av nödvändighetsartiklar, såsom kläder och hygienartiklar, ska möjliggöras vid förläggningen, till exempel genom kioskförsäljning och med kläder som står till förläggningens förfogande och som också kan vara begagnade, varvid sökanden inte behöver avlägsna sig från förläggningens område. Det praktiska ordnandet av anskaffningen av nödvändighetsartiklar ska hänvisas till den enskilda förläggningen i enlighet med Migrationsverkets styrning. Migrationsverket svarar för styrningen, planeringen och övervakningen av mottagandet. Även om en sökandes rörelsefrihet har begränsats till förläggningens område, ska sökanden ges möjlighet att avlägsna sig från förläggningen, om de mottagningstjänster som sökanden har rätt till inte kan ordnas där. Ett exempel på detta kan vara tillgången till hälso- eller sjukvård. Med avvikelse från övriga sökande ska de sökande vid gränsförfarande också erbjudas de vanligaste receptfria läkemedlen på förläggningarna.

5.2.6 Konsekvenser för minderåriga och för sökande i utsatt ställning

I artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter föreskrivs det att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet (FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991). Enligt artikel 37 i konventionen får frihetsberövande av ett barn endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. I propositionen har man strävat efter att trygga barnets bästa och skyddet för familjelivet (10 och 22 § i grundlagen).

Barn ska också i samband med internationell migration behandlas framför allt som barn.³ Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att barnets bästa tillgodoses i alla beslut som gäller

barnet, också i situationer där ett gränsförfarande tillämpas på minderåriga sökande. De aspekter som hänför sig till den allmänna övervakningen av invandringen kan inte gå före barnets bästa.⁴ Den allmänna principen kan anses vara att ett barn får berövas sin frihet först som en sista utväg och för en så kort tid som möjligt.⁵ Även barnet ska garanteras möjlighet att vid behov avlägsna sig från en förläggning eller ett grupphem, om det är nödvändigt för barnet ska kunna få tillgång till de mottagningstjänster som barnet har rätt till eller för att ordna skolgången.

Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till den minderåriges välbefinnande och sociala utveckling, särskilt med beaktande av den minderåriges bakgrund, säkerhetsaspekter, särskilt när det finns risk för att den minderårige kan vara offer för människohandel, samt den minderåriges åsikter i enlighet med den minderåriges ålder och utvecklingsnivå.

När ett gränsförfarande tillämpas på en minderårig sökande som kommit utan vårdnadshavare, ska man särskilt försäkra sig om att den minderåriges behov, rättigheter och välbefinnande i fråga om förfarandet kan tillgodoses fullt ut. Sökandens inkvartering ska också ordnas på det sätt som förutsätts i 17 § i mottagningslagen. Denna bestämmelse ställer krav bland annat på det maximala antalet barn och unga som vårdas i en bostadsenhet samt på minimiantalet anställda i vård- och fostringsuppgifter. Minderåriga ska också ha möjlighet till fritidsverksamhet som lämpar sig för deras ålder, inklusive lek- och rekreationsverksamhet samt möjlighet att vistas utomhus. Om gränsförfarandet inte kan genomföras på det sätt som nämns ovan och särskilt i enlighet med barnets bästa, ska förfarandet inte tillämpas på en minderårig utan vårdnadshavare. På tagande i förvar tillämpas 122 § i utlänningslagen, enligt vilken en minderårig utan vårdnadshavare får tas i förvar som en sista säkringsåtgärd endast om barnet har fyllt 15 år och ett beslut om avlägsnande ur landet av barnet har blivit verkställbart och även då under mycket kort tid (i princip 72 timmar). Det står klart att en sådan begränsning av rörelsefriheten som den som hänför sig till gränsförfarandet har konsekvenser för en minderårig persons liv. Som det redan har konstaterats ska mottagandet av minderåriga även vid gränsförfarandet ordnas i enlighet med 17 § i mottagningslagen, så i fråga om mottagningsförhållanden och mottagningstjänster avviker gränsförfarandet inte från andra förfaranden när det gäller förfarandets inverkan på den minderåriges liv. Eftersom barnets bästa ska vara den styrande principen i all verksamhet som hänför sig till minderåriga, ska myndigheten också planera inkvarteringen och begränsningen av rörelsefriheten vid gränsförfarandet i enlighet med det. Barnets bästa ska vara den styrande principen också vid valet av de föreslagna hindren för rörelsefriheten, och de kan väljas så att barnets rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt och så att syftet med gränsförfarandet uppnås.

När det gäller minderåriga som kommit utan vårdnadshavare ska tillämpningen av ett gränsförfarande vara begränsad till de situationer som regleras i direktivet. Enligt Migrationsverkets statistik⁶ har största delen av de minderåriga sökande som kommit utan

⁴ Ibid, punkt 33.

⁵ Konventionen om barnets rättigheter, artikel 37 b.

⁶ Europeiska migrationsnätverket: Nyckeltal om immigration 2019, s. 23–25, https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/09/EMN_tilastokatsaus_2019_SV_FINAL4.pdf och Nyckeltal om invandring 2020, s. 23–25, https://emn.fi/wp-content/uploads/2023/04/EMN_tilastokatsaus_2020_SV_NETTI.pdf och Migrationsverket, Statistik <https://tilastot.migri.fi/#decisions?l=sv>.

vårdnadshavare varit från Afghanistan, Somalia eller Syrien under de senaste åren. Största delen av denna grupp får alltså i regel internationellt skydd i Finland. De minderåriga som anlänt till landet utan vårdnadshavare får i huvudsak internationellt skydd eller uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker; 2019 och 2020 fattades ett negativt beslut om två minderåriga sökande som kommit till landet utan vårdnadshavare och 2021 om en minderårig sökande. År 2022 fattades inget negativt beslut i fråga om minderåriga sökande utan vårdnadshavare och 2023 var antalet två. På grundval av statistiken kan man alltså dra slutsatsen att ett gränsförfarande ytterst sällan är tillämpligt i fråga om minderåriga som kommit utan vårdnadshavare. Dessutom bör det beaktas att det ofta är mycket svårt att återsända ensamkommande minderåriga till deras hemland eller permanenta boplatser, eftersom det är svårt att spåra vårdnadshavarna och försäkra sig om att de tas emot på behörigt sätt.

I de fall där ett gränsförfarande kan tillämpas på familjer, kan de gälla också minderåriga barn. I sådana situationer ska inkvarteringen av sökandena och skyldigheten i samband med gränsförfarandet att stanna på förläggningens område ordnas så att särskild uppmärksamhet fästs vid de omständigheter som hänför sig till barnets bästa samt vid barnets säkerhet, utveckling, hälsa och välbefinnande. Barnfamiljer ska i regel inkvarteras tillsammans också vid ett gränsförfarande. Om det finns behov av att ta en vuxen i familjen i förvar, ska det i enlighet med 122 § i utlänningslagen bedömas om det är nödvändigt att ta även en minderårig i förvar för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. Också i fråga om sökande i utsatta situationer ska ett gränsförfarande tillämpas i begränsad utsträckning och det ska säkerställas att deras eventuella särskilda förfarandegarantier beaktas.

På grundval av statistiken kan det bedömas att största delen av de minderåriga sökande som skulle omfattas av ett gränsförfarande kommer till Finland med sin familj och att de också i ett gränsförfarande skulle inkvarteras tillsammans med familjen. Även om samma begränsning av rörelsefriheten som tillämpas vid gränsförfarandet också gäller familjer, och samtidigt barn i dessa familjer, är det dock inte fråga om ett område som kan jämföras med tagande i förvar, utan om en förläggning inom vars område också minderåriga har möjlighet att röra sig och vistas utomhus på det sätt som de önskar. Därmed begränsar gränsförfarandet inte barnets rätt till fritid, lek och rekreation. Ett gränsförfarande lämpar sig också i fråga om familjer endast för ansökningar som görs vid den yttre gränsen, så det är ofta inte fråga om situationer där barnens band i Finland bryts genom att rörelsefriheten begränsas. Utgångspunkten är att familjen är på inresa till Finland och därmed ännu inte har några fasta band eller hobbyer i Finland. Varaktigheten av ett gränsförfarande är också begränsad, högst 77 dagar, så i fråga om minderåriga sökande är det inte fråga om obegränsad begränsning av rörelsefriheten.

Påskyndat förfarande har mycket sällan tillämpats på ensamkommande barn. I praktiken förhindras ett negativt beslut i allmänhet av att man inte hittar någon mottagande instans för den minderårige i ursprungslandet. Ett påskyndat förfarande i fråga om prövningen av ansökan har inga nämnvärda konsekvenser för den minderårige jämfört med ett normalt förfarande. En företrädare ska utses för den minderårige och denne ska höras på samma sätt som vid andra förfaranden. Förande av asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring kan ha en positiv eller negativ inverkan på den minderårige. För vissa har det varit en lättnad att vara i en bekant miljö med en bekant företrädare, och att

företrädaren för Migrationsverket inte befinner sig i samma rum. För andra kan det vara ännu svårare att föra samtalet genom videoförmedling än att samtala med en person som befinner sig i samma rum. Vid bedömningen av vilketdera alternativet som ska tillämpas vid intervjun med den minderårige framhävs behovet av att Migrationsverket gör en bedömning från fall till fall och av barnets bästa i just det aktuella fallet.

När det gäller sökande i utsatt ställning kan den korta tidsfristen för gränsförfarandet leda till att individens sårbarhet inte identifieras under asylförfarandet. Ett förfarande som är kortare än normalt möjliggör inte nödvändigtvis sådana kontakter med myndigheter och ett eventuellt rättsbiträde att individer i utsatt ställning identifieras. Om myndigheterna undgår att identifiera detta kan det inverka negativt på sökandens möjligheter att till exempel få det stöd enligt förfarandet som personen behöver. Detsamma gäller till exempel offer för människohandel. Genom att de myndigheter som tar emot ansökningar och de myndigheter som prövar ansökningarna utbildas kan man försöka påverka identifieringen av sådana personer. Också den roll förläggningens personal har accentueras i fråga om identifieringen av eventuellt sårbara personer. Den individuella situationen för personer i utsatt ställning ska beaktas både vid påskyndat förfarande och vid gränsförfarande och personerna ska erbjudas det stöd som de eventuellt behöver vid förfarandet.

6 Alternativa handlingsvägar

6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

6.1.1 Gränsförfarande

Den förra regeringen föreslog (RP 103/2022 rd) att ett gränsförfarande kan införas genom ett separat beslut av statsrådet i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan. Med dessa situationer avsågs samma situationer som avses i 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen. Enligt bestämmelsen i 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen kan statsrådet besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan och om det är fråga om ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period, eller information eller grundad misstanke om att inresan sker till följd av en främmande stats påverkan. Statsrådet skulle enligt det tidigare förslaget ha kunnat fatta beslut om införande av ett gränsförfarande som ett separat ärende eller i samband med ett i 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen avsett beslut. Införandet av ett gränsförfarande hade dock inte förutsatt att statsrådet fattat ett beslut enligt 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen eller övervägt ett sådant, utan det skulle ha varit fråga om ett separat beslut i syfte att bättre hantera situationen i fråga. I den proposition som nu är under behandling föreslås det att det för gränsförfarandet ska införas en modell som fullt ut och på det sätt som situationen kräver utnyttjar det handlingsutrymme som medges i förfarandedirektivet. Gränsförfarandet ses alltså som ett sätt att effektivisera prövningen av ansökningar som sannolikt saknar grund och förhindra att sökande förflyttar sig vidare från Finland till andra områden inom EU. Därmed föreslås ingen separat tröskel när det gäller införandet.

Huruvida ett gränsförfarande är lämpligt i enskilda fall bedöms alltid av Migrationsverket. Eftersom det är fråga om en ansökan om internationellt skydd som görs vid den yttre gränsen, är i huvudsak gränskontrollmyndigheten mottagare av ansökan. Ett alternativ som bedömdes under beredningen var att alla ansökningar efter att de lämnats in direkt styrs till ett gränsförfarande av gränskontrollmyndigheten och att Migrationsverket efter att behandlingen av ansökan inletts styr den till rätt förfarande. Detta alternativ bedömdes dock inte vara genomförbart, eftersom det förutom att det i praktiken skulle vara ett rätt tungrovt alternativ också skulle stå i strid med direktivet. I direktivet anges tydligt vilka ansökningar ett gränsförfarande är lämpligt för. Ett annat alternativ var att i detta sammanhang också granska myndigheternas befogenheter i asylförfarandet. Om ansökan skulle göras hos Migrationsverket, vore det enklare att hänvisa ansökan till ett gränsförfarande. Det upplevdes dock inte vara ändamålsenligt att i detta skede ingripa i befogenheterna mellan myndigheterna, eftersom den asylprocedurförordning som bereds i EU och som ska ersätta förfarandedirektivet också föranleder andra behov av att se över bland annat myndigheternas befogenheter. Också ett alternativ där den registrerande myndigheten skulle ansvara för att gallra i ansökningarna och hänvisa ansökningar som uppfyller definitionerna till ett gränsförfarande övervägdes, vilket också bättre än det föregående alternativet skulle ha motsvarat tanken i förfarandedirektivet om att gränsförfarandet inleds vid registreringen av ansökan. Enligt direktivet kan det föreskrivas nationellt att någon annan myndighet än den beslutande myndigheten ansvarar för att ansökningarna styrs till gränsförfarande, men också då ska den beslutande myndigheten, dvs. Migrationsverket, ge ett motiverat yttrande i ärendet. Dessutom bör det då säkerställas att personalen vid den behöriga myndigheten har utbildning och lämpliga kunskaper och färdigheter för att utföra gallringen. Såväl praktiskt som i resurshänseende är detta ett krävande alternativ.

Det valda alternativet, som grundar sig på automatisering och anvisningar från Migrationsverket, gör det inte nödvändigtvis möjligt att styra alla ansökningar som lämpar sig för ett gränsförfarande till ett sådant. I fråga om sådana ansökningar är det dock också möjligt att tillämpa ett påskyndat förfarande eller att avvisa ansökan utan prövning, om det finns förutsättningar för detta.

Vid beredningen bedömdes det om ett gränsförfarande är lämpligt i fråga om minderåriga sökande som kommit utan vårdnadshavare. I 104 § i den gällande utlänningslagen begränsas tillämpningen av påskyndat förfarande på minderåriga utan vårdnadshavare på ett sådant sätt, att förfarandet är möjligt att tillämpa endast i situationer där sökanden kan anses komma från ett säkert ursprungsland. Det ansågs vid beredningen att denna begränsning automatiskt också kan gälla ett gränsförfarande, om villkoret uppfylls och inget annat föreskrivs om saken, eller som ett alternativ att minderåriga som kommit utan vårdnadshavare helt lämnas utanför förfarandet, eftersom det i praktiken är ytterst svårt att avgöra ansökningar som gäller sådana sökande inom fyra veckor. I fråga om ensamkommande minderåriga sökande blir behandlingen mer utdragen bland annat på grund av spårandet av vårdnadshavare och säkerställande av att de tas emot på behörigt sätt samt i oklara fall till exempel på grund av den rättsmedicinska åldersbestämning som eventuellt kan bli aktuell. I 103 § i utlänningslagen, som gäller avvisande av ansökan utan prövning, har det inte gjorts några begränsningar i tillämpningen i fråga om

minderåriga utan vårdnadshavare, så ett alternativ ansågs vara att begränsa tillämpningen av gränsförfarandet till dessa situationer.

Enligt Migrationsverkets ovannämnda statistik fick både 2019 och 2020 två minderåriga sökande som kommit utan vårdnadshavare avslag på sin ansökan och 2021 fick en sådan sökande avslag på sin ansökan. År 2022 fattades inget negativt beslut i fråga om minderåriga sökande utan vårdnadshavare och 2023 var antalet två. På grundval av statistiken kan man alltså dra slutsatsen att ett gränsförfarande i ett normalläge ytterst sällan är tillämpligt i fråga om minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare. Och när det är lämpligt är det i praktiken mycket svårt att ordna bland annat mottagandet av sökandena på det sätt som förutsätts i 17 § i mottagningslagen. I den paragrafen föreskrivs det till exempel om grupphemmens verksamhet och om antalet anställda vid grupphemmen. Av denna anledning ansågs det vid beredningen att ett alternativ är att lämna minderåriga sökande som kommer utan vårdnadshavare helt utanför tillämpningen av ett gränsförfarande.

Om detta alternativ tillämpas och minderåriga lämnas helt utanför tillämpningen av ett gränsförfarande bör dock också eventuella föränderliga situationer och därigenom olika sökandeprofiler beaktas. Risken för eventuellt missbruk kan öka, om ett gränsförfarande i praktiken kan undvikas genom att man säger sig vara minderårig. I slutet av 2023 fanns det bland dem som kom över östgränsen till exempel personer som uppträdde som minderåriga, även om de enligt sina identitetshandlingar var myndiga. Trots att de sökande också kan ha giltiga skäl till att lämna inkonsekventa uppgifter, kan man vid tillämpningen av gränsförfarande på ett effektivare sätt ingripa i missbruk. På denna grund beslutade man vid den fortsatta beredningen föreslå att gränsförfarande ska kunna tillämpas också på minderåriga sökande utan vårdnadshavare på alla de grunder som förfarandedirektivet möjliggör.

Tillämpningen av ett gränsförfarande på så sätt att förfarandets syfte uppnås och sökandena inte fritt kan röra sig inom en medlemsstats territorium kan grunda sig på två alternativa modeller, det vill säga på tagande i förvar och på begränsning av rörelsefriheten. Exempelvis i Nederländerna tas under den tid som förfarandet pågår alla sökande i förvar på en förvarsenhet som finns i närheten av flygplatsen Schiphol. Gränsförfarande kan alltså i praktiken inte tillämpas annat än på de sökande som på basis av en individuell bedömning kan tas i förvar. Alternativt vore det möjligt att skapa en lösning där sökandena vistas på ett område i närheten av gränsen och att det på något sätt är begränsat, till exempel geografiskt, och att personerna inte har möjlighet att röra sig fritt inom medlemsstatens territorium.

Utifrån dessa alternativ bedömdes genomförbara lösningar i Finland. Ett var att alla personer som omfattas av förfarandet tas i förvar och ett annat att man vid placeringen på ett avgränsat område iakttar betydligt lindrigare begränsningar i fråga om såväl rätten att röra sig som vistelse. Enligt den modellen placeras personerna på en förläggning, på vars område de är skyldiga att stanna. Den modell som grundar sig på lindrigare begränsningar går inte att genomföra utan säkringsåtgärder som påförs till följd av överträdelse av begränsningarna, men påförandet av säkringsåtgärder skulle grunda sig på personens eget beslut att inte fullgöra sin skyldighet att stanna på förläggningen. Tagande i förvar under ett gränsförfarande skulle i enskilda fall kunna vara motiverat även av andra skäl.

Om sökande inte alls har någon rörelsefrihet i ett gränsförfarande, innebär det i praktiken att de i varje enskilt fall ska tas i förvar. Med tagande i förvar avses en säkringsåtgärd som på administrativa grunder och med stöd av utlänningslagen riktas mot en utlännings frihet och genom vilket utlänningsens frihet begränsas genom att han eller hon placeras i en sluten enhet. Bestämmelser om praxis vid tagande i förvar finns dessutom i förvarslagen. Tagande i förvar är den effektivaste säkringsåtgärden, men samtidigt den som begränsar individens rättigheter mest. Förutsättningarna för tagande i förvar är exakt avgränsade i lagen och de blir föremål för prövning först när de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder föreligger. Den som tagits i förvar inkvarteras i en förvarsenhet, från vilken personen med hjälp av tekniska lösningar är förhindrad att avlägsna sig. Fönstren är försedda med galler, ytterdörrarna är stängda och det finns övervakning dygnet runt. Rörelsefriheten är begränsad inne i förvarsenheten och utomhusvistelse är möjlig endast på en inhägnad gårdsplan, från vilken det med hjälp av tekniska lösningar är förhindrat att avlägsna sig. Inkvarteringsrummen kan stängas och inspekteras. Personalen vid förvarsenheten har omfattande rättigheter att övervaka och genomföra inspektioner samt möjlighet att tillgripa maktmedel. Rätten att använda mobiltelefoner och få besök kan begränsas.

Vid bedömningen av hur placering på en förvarsenhet respektive en förläggning kan genomföras konstaterade man att den förvarsbaserade modellen är alltför omfattande i fråga om majoriteten av sökande. De avgöranden som förutsätts vid tagande i förvar som en säkringsåtgärd i sista hand är överdimensionerade i förhållande till behovet. Dessutom är investerings- och underhållskostnaderna för det mycket stora. Särskilt förhållandet mellan övervakningen dygnet runt och antalet placerade i enheten samt personalantalet utgör en ohållbar lösning med tanke på kostnadsstrukturen. År 2022 var inkvarteringskostnaden per person i en förvarsenhet 467 euro, medan motsvarande kostnad på en förläggning var 47 euro. Enligt den uppskattning som gjordes för kostnaderna 2023 var 360 euro per person i förvarsenheter och 47 euro på förläggningar.

I en tidigare proposition, RP 103/2022 rd, gjordes bedömningen att endast en liten del av kunderna vara sådana personer som sannolikt försöker lämna den enhet där de placerats. Frågan bedömdes på nytt i samband med beredningen av denna proposition bland annat genom diskussioner med de centrala myndigheterna. Också vid en granskning av sökande som anlänt över östgränsen i slutet av 2023 och av dem som försvunnit efter det att asylansökan lämnats in kan det konstateras att åtminstone en del av de sökande som hänvisas till gränsförfarandet sannolikt inte kommer att iaktta skyldigheten att stanna på förläggningens område utan några åtgärder som förhindrar det. Det bör dessutom beaktas att sökande som omfattas av ett gränsförfarande ännu inte juridiskt har beviljats inresa till finskt territorium och att användningen av förfarandet förpliktar till att hålla dem i närheten av gränsen. De åtgärder som syftar till att förhindra de sökande från att avlägsna sig från förvarsenheten och den vidhängande övervakningen anses vara tillräckligt omfattande, och säkerställandet av att de sökande blir kvar på förläggningen genom fysiska hinder, såsom stängsel och låsta portar anses vara nödvändigt.

Den behöriga myndigheten kan redan när den tar emot ansökan bedöma att vissa sökande inte kommer att iaktta sin skyldighet att stanna på förläggningens område. Utifrån en individuell bedömning är det då möjligt att ta dem i förvar redan i samband med att ansökan lämnas in.

Även personer som utan tillstånd avlägsnar sig från förläggningen kan tas i förvar, om de har brutit mot sin skyldighet. Enligt den enklare modellen förväntas antalet personer som tagits i förvar bli anmärkningsvärt litet jämfört med tagande i förvar av alla sökande. Detta begränsar kostnaderna avsevärt. Dessutom begränsar man genom denna lösning i så liten utsträckning som möjligt och inom ramarna för förfarandet rättigheterna för personer som sökt internationellt skydd och undviker i den utsträckning det är möjligt förfarandets traumatiserande och andra negativa effekter på välbefinnandet.

6.1.2 Översyn av bestämmelserna om påskyndat förfarande

Den föreslagna översynen av bestämmelserna om påskyndat förfarande baserar sig på förfarandedirektivet. Tillämpningen av det påskyndade förfarande som föreskrivs i direktivet och grunderna för förfarandet förutsätter bestämmelser i nationell lag.

För att bestämmelserna i direktivet ska kunna genomföras fullt ut och tillämpningspraxis ska vara enhetlig föreslås det att alla direktivets grunder för påskyndat förfarande tas in i utlänningslagen med en ordalydelse som så fullständigt som möjligt följer ordalydelsen i direktivet. För att regleringen ska vara tydlig och noggrant avgränsad och för att undvika oklarheter i tillämpningen behöver den dock avvika från direktivet i följande två punkter: I artikel 31.8 led f i förfarandedirektivet hänvisas det till en efterföljande ansökan som inte kan nekas prövning enligt artikel 40.5 i direktivet. Detta innebär att ansökan måste tas upp till prövning. I utlänningslagen hänvisas det till 102 § 3 mom. som gäller förutsättningarna för att ta upp en ny ansökan till prövning. Enligt artikel 31.8 led h kan en ansökan behandlas vid påskyndat förfarande, om sökanden olagligen anlände till medlemsstatens territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, ”utan goda skäl”, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan. I stället för att i bestämmelsen använda uttrycket ”utan goda skäl” hänvisas det till de grunder som i 95 § 2 mom. anges för att lämna in ansökan senare än vid ankomsten till landet på det sätt som förutsätts i 95 § 1 mom. eller så snart som möjligt efter det. På så sätt är den nya punkten klart bunden till den gällande lagens logik och ingår i den etablerade tillämpningspraxisen för 95 § 2 mom. Samtidigt anges på lagnivå vad som i direktivet avses med ”goda skäl”. Förteckningen är öppen, eftersom sökanden också kan ange andra motiverade grunder, vilket det hänvisas till i 3 punkten i momentet. På så sätt uppfyller bestämmelsen också syftet med uttrycket i direktivet.

Likasa föreslås det att regleringen ändras så att den närmare motsvarar direktivets tanke om att en ansökan under vissa förutsättningar kan prövas i ett påskyndat förfarande, varefter en ansökan som då har ansetts ogrundad kan anses vara uppenbart ogrundad. Enligt den gällande lagen kan en ansökan om internationellt skydd avgöras vid påskyndat förfarande, när ansökan på någon av de grunder som räknas upp i 101 § anses vara uppenbart ogrundad. Den föreslagna ändringen påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna, utan det är fråga om en ändring av uttryckssättet. Alternativet är att bestämmelserna förblir oförändrade. Eftersom det i propositionen föreslås att det till lagen fogas nya grunder för tillämpning av påskyndat förfarande, ter sig regleringssättet dock vilseledande på det sätt som det för närvarande är

uttryckt i lagen. Ändringen förtydligar därmed vad användningen av påskyndat förfarande innebär, även om det inte ändrar förfarandet i sig.

6.2 Åtgärder som vidtagits av andra medlemsstater

Inrikesministeriet utredde våren 2022 hurdan lagstiftning de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen har om gränsförfaranden. I jämförelsen utnyttjades svaren från en ad hoc-enkät, som inrikesministeriet genomförde i mars 2022 genom Europeiska migrationsnätverket. Totalt 21 medlemsstater svarade på enkäten. Av de medlemsstater som besvarade enkäten har Belgien, Frankrike, Grekland, Kroatien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Tyskland infört bestämmelser om ett gränsförfarande i sin lagstiftning. Gränsförfarande används enligt uppgift också i Italien, Portugal och Rumänien, men dessa länder svarade inte på Finlands enkät. Utifrån enkäten kan man dra slutsatsen att medlemsstaterna inte har ett enhetligt sätt att tillämpa ett gränsförfarande enligt artikel 43 i förfarandedirektivet. Det finns skillnader mellan länderna bland annat i fråga om huruvida gränsförfarandet syftar till att besluta om sökandens inresa till området eller om det också används för att utreda grunderna för asyl. Det finns också variation mellan länderna i fråga om huruvida förfarandet tillämpas på minderåriga sökande utan vårdnadshavare och hurdana lösningar som har skapats för inkvartering av de sökande som hänvisas till ett gränsförfarande.

Medlemsstaterna begränsar sökandenas rörelsefrihet under gränsförfarandet. I de flesta länder innebär begränsningen av rörelsefriheten tagande i förvar eller motsvarande förfarande. I de flesta länder anses sökanden inte vistas inom en medlemsstats territorium under den tid som ansökan behandlas i gränsförfarandet.

Bland de länder som tillämpar ett gränsförfarande valdes Frankrike, Litauen och Nederländerna ut för en närmare jämförelse. Valet av länderna grundar sig på att deras nationella asylförfarande och andra omständigheter bäst kan anses motsvara Finlands behov och nationella kontext. Dessutom har länderna erfarenhet av att tillämpa ett gränsförfarande. Migrationsavdelningen vid inrikesministeriet och Migrationsverkets delegation besökte Nederländerna den 25 oktober 2021 för att bekanta sig med gränsförfarandet vid Justitieel Complex-Schiphol-centret på flygplatsen Schiphols område.

I *Nederländerna* är huvudregeln i gränsförfarandet att sökandena tas i förvar under den tid som ansökan om internationellt skydd provas. Gränsbevakningsmyndigheten (Royal Netherlands Marechaussee) prövar vid gränsövergångsställen vid den yttre gränsen (på flygplatsen eller i hamnarna) om en utländsk medborgare uppfyller inresevillkoren. Om en person nekas inresa i landet, kan personen ansöka om internationellt skydd vid Schiphols förvarscenter (Justitieel Complex Schiphol). Sålunda överförs personens ansökan för behandling i gränsförfarandet, och gränsbevakningsmyndigheten skjuter upp den faktiska inresan till Schengenområdet med fyra veckor i enlighet med artikel 43 i förfarandedirektivet.

Alla sökande som hänvisas till gränsförfarandet inkvarteras i Schiphols förvarscenter. De sökande som hänvisats till gränsförfarandet inkvarteras i andra lokaler än övriga personer som har placerats i centret. Sökandena har rätt att ta emot besök, brev och samtal under den tid som de hålls i förvar. Sökandenas rätt att röra sig begränsas under gränsförfarandet. De har tillåtelse

att röra sig endast inom vissa områden på förläggningen. Migrationsmyndigheten (Immigration and Naturalisation Service, IND) har egna kontorslokaler i centret. Sålunda kan asylsamtalen ordnas utan att sökandena lämnar förvarscentret.

I Nederländerna är gränsförfarandet indelat i två skeden. Det första skedets varaktighet är sex dagar från det att ansökan om internationellt skydd lämnats in. Under denna så kallade vilo- och förberedelsetid konsulterar sökanden sin jurist och genomgår till exempel medicinska undersökningar. Sökanden har också ett möte med den organisation som stöder asylsökandena (Dutch Council of Refugees). Det andra skedet i gränsförfarandet pågår 7–8 dagar och inbegriper det egentliga asylförfarandet. Migrationsmyndigheten (IND) för ett preliminärt asylsamtal för att klarlägga sökandens identitet, medborgarskap och ursprungsland. I detta skede kan migrationsmyndigheten avbryta gränsförfarandet, om sökandens identitet, medborgarskap och ursprungsland kan fastställas tillräckligt grundligt. Då beviljas personen inresa till territoriet och asylansökan behandlas i ett normalt asylförfarande. Om sökandens identitet, medborgarskap eller ursprungsland inte kan fastställas vid det första samtalet, utreder migrationsmyndigheten under det andra asylsamtal de egentliga grunderna för erhållande av internationellt skydd. Migrationsmyndigheten ska fatta beslut om en asylansökan inom en tidsfrist på åtta dagar.

När gränsförfarandet tillämpas i Nederländerna finns det inga lindrigare alternativ än tagande i förvar. För varje sökande fattas ett individuellt beslut om tagande i förvar. Om sökanden på grundval av resultatet av den individuella prövningen inte kan tas i förvar, kan inte heller gränsförfarandet tillämpas. Om det under gränsförfarandet konstateras att sökanden omfattas av ett beslut eller ett uppskjutande av avresan (moratorium) eller om det föreligger grunder för att bevilja personen internationellt skydd, ska hållandet i förvar och gränsförfarandet avslutas.

Om en ansökan om internationellt skydd avslås vid gränsförfarandet, kan hållandet i förvar fortgå i de fall då sökanden inte samarbetar vid beredningen av förfarandet för tillbakasändning och om myndigheten misstänker att det finns risk för rymning. Hållandet i förvar kan fortgå endast till den del som det är en proportionell säkringsåtgärd och mindre tvingande sätt inte kan tillämpas effektivt. Det är dock sällsynt att lindrigare sätt tillämpas, eftersom de sätten ger möjlighet till faktisk inresa till Schengenområdet.

Prövningen av en ansökan i gränsförfarandet får enligt den nationella lagstiftningen ta högst fyra veckor (28 dagar) såsom det föreskrivs i förfarandedirektivet. Beslutet kan överklagas inom en vecka. Besvärsmyndigheten ska pröva migrationsmyndighetens (IND) beslut inom fyra veckor. Om domstolen förkastar besväret, inleds ett förfarande för tillbakasändning. Det finns ingen tidsgräns för frivillig återresa. Besvär i första instans leder automatiskt till uppskjutning. Besvär i andra instans leder inte automatiskt till uppskjutning. Sålunda måste sökanden separat ansöka om förbud mot verkställighet av beslutet hos besvärsmyndigheten i andra instans. Sökanden måste vistas på centrets område till dess att domstolen har fattat beslut i ärendet.

I Nederländerna tillämpas gränsförfarandet inte alls på de sökande som hör till följande grupper: minderåriga sökande som kommer utan vårdnadshavare, familjer med minderåriga barn, sökande som behöver särskilda förfarandegarantier som inte kan tillgodoses i förvar samt

personer som av någon annan individuell orsak inte kan tas i förvar. Det finns dock undantag från det ovannämnda, bland annat när man hyser misstankar om åldern på en minderårig sökande utan vårdnadshavare och även om familjebanden mellan barnet och föräldern. I dessa fall flyttas föräldern och/eller barnet till en arresteringscentral i Zeist (the Closed Family Facility, Gezinsvoorziening, GGV).

I *Litauen* tillämpas ett gränsförfarande på de ansökningar som lämnas in vid fastställda gränsövergångsställen, i transitzoner eller en kort tid efter olovlig överskridning av den yttre gränsen.

Litauens gränsbevakningsmyndighet (State Border Guard Service, SBPS) gör en preliminär gallring inom ett dygn (24 h) från det att ansökan lämnats in. Myndigheten samlar alla tillgängliga handlingar och resebiljetter, utför kontrollen av sökanden och sökandens personliga saker och tar fingeravtryck. Gränsbevakningsmyndigheten håller också en preliminär intervju med sökanden och gör en bedömning av utsatthetsfrågan. Gränsbevakningsmyndigheten registrerar ansökan och sänder den till migrationsmyndigheten för avgörande.

De personer som hänvisas till gränsförfarandet inkvarteras i lokaler avsedda för tillfällig inkvartering, det vill säga gränsmyndighetens lokaler (The State Border Guard Service), förläggningar (Refugee Reception Centre) eller andra inkvarteringscentraler och inkvarteringslokaler. Sökande vars ansökningar behandlas i normalt förfarande inkvarteras i samma förläggningar, men i andra lokaler än de personer som hänvisas till gränsförfarandet.

Migrationsmyndigheten fattar beslut om behandling av ansökan vid påskyndat förfarande eller om avvisande av ansökan utan prövning. Om ansökan inte kan avvisas utan prövning eller prövas vid påskyndat förfarande, ska migrationsmyndigheten fatta beslut om att sökanden får resa in i landet inom två dygn (48 h). I Litauen fattas inget separat beslut om begränsning av sökandens rörelsefrihet. Sökandens inresa vägras på grundval av att asylansökan behandlas i gränsförfarandet. Sökande vars ansökningar behandlas i gränsförfarandet har inte rätt att röra sig fritt under gränsförfarandet, eftersom de inte anses vistas inom Litauens territorium under behandlingen av ansökan i gränsförfarandet. De sökande inkvarteras i en sluten del av förläggningen.

Migrationsmyndigheten ska i enlighet med förfarandedirektivet inom 28 dagar från det att ansökan registrerats fatta ett slutligt beslut i ärendet. Om tidsfristen överskrids ska migrationsmyndigheten fatta ett positivt beslut om inresa till territoriet.

I *Frankrike* tillämpas ett gränsförfarande på de ansökningar om internationellt skydd som görs på flygplatser, i hamnar och på andra inreseplatser.

De utlänningar som ansöker om internationellt skydd och de personer som inte uppfyller villkoren för inresa på grund av avsaknad av de identitetshandlingar och visum som krävs placeras i ett väntområde (*waiting zone, zone d'attente*). Väntområdet är inte en förvarsanläggning, utan ett avgränsat utrymme. Väntområdena finns på flygplatser, i hamnar nära utgången eller på tågstationer med internationella förbindelser. I fransk lagstiftning definieras erkända rättigheter för personer noggrant, såsom rätten till tolkning och rätten till

läkarhjälp. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och andra godkända organisationer har på begäran tillträde till väntområdet. När sökanden befinner sig i väntområdet anses sökanden inte vistas inom franskt territorium.

Sökandes grunder för internationellt skydd utreds inte vid gränsförfarandet. Sålunda fattas i gränsförfarandet endast beslut om huruvida en sökande får resa in på territoriet för behandling av en asylansökan i ett normalt asyلفörfarande. Personerna kvarhålls på väntområdet endast, om behandlingen av ansökan ankommer på en annan medlemsstat i enlighet med Dublinförordningen, om ansökan ska avvisas utan prövning eller om ansökan är uppenbart ogrundad.

Enligt fransk lagstiftning är utöver migrationsmyndigheten (French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, OFPRA) inrikesministeriet behörig myndighet vid behandlingen i ett gränsförfarande. Migrationsmyndigheten intervjuar asylsökande vid gränsen. Migrationsmyndigheten har möjlighet att utifrån intervjun fatta beslut om att avbryta gränsförfarandet i det fall att sökandens särskilda förfarandemässiga behov inte kan tryggas på väntområdet. Då får personen resa in i landet och asylansökan behandlas i ett normalt förfarande.

Utifrån intervjun ger migrationsmyndigheten inom två dagar ett utlåtande om huruvida ansökan ska avvisas utan prövning eller huruvida ansökan är uppenbart ogrundad. Inrikesministeriet fattar utifrån migrationsmyndighetens utlåtande ett faktiskt beslut om sökandens inresa på territoriet. När migrationsmyndighetens utlåtande förordar att personen i fråga ska få resa in på franskt territorium på grundval av asyl, är utlåtandet bindande för inrikesministeriet. Migrationsmyndighetens utlåtande är inte bindande i de fall när det till följd av inrikesministeriets säkerhetskontroll har framkommit att sökandens inresa på franskt territorium utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen. Inrikesministeriets behörighet i ärendet har begränsats till att endast fatta beslut om huruvida sökanden ska få resa in på territoriet. Sålunda prövas inte sökandens grunder för erhållande av internationellt skydd.

Inrikesministeriet har ingen i lag angiven tidsfrist för fattandet av beslutet, men det högsta antalet vistelsedagar på väntområdet är fyra dagar. Tidsgränsen kan förlängas två gånger med åtta dagar. Enligt lag är den längsta vistelsen på väntområdet sålunda 20 dagar.

Inrikesministeriets beslut är överklagbart. Sökanden kan överklaga beslutet inom 48 timmar och besvärsmyndigheten ska fatta beslut inom 72 timmar. Detta beslut har automatiskt suspensiv verkan, vilket innebär att sökanden inte kan återsändas till ursprungslandet innan ett slutligt beslut har fattats i ärendet. Den behöriga domstolens domare (*juge des libertés et de la détention*) garanterar respekten för enskildas grundläggande fri- och rättigheter i väntområdet. En domare kan förlänga beslutet om att kvarhålla sökanden på väntområdet.

Sökanden får resa in på franskt territorium efter att inrikesministeriet har godkänt sökandens ansökan i gränsförfarandet. Gränspolisén utfärdar ett visum på åtta dagar, under vilka sökanden ska registrera en normal asylansökan så att migrationsmyndigheten kan utreda bland annat grunderna för erhållande av internationellt skydd.

I Frankrike tillämpas gränsförfarandet också på minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare. Dessa sökande kan kvarhållas på väntområdet endast så länge som det är absolut nödvändigt för prövning av deras ansökan i följande fall: sökanden ansöker om att få sin ansökan omprövad, sökanden har lämnat in förfalskade identitets- eller resehandlingar eller det ska klarläggas huruvida sökanden kommer från ett säkert ursprungsland eller huruvida sökandens närvaro i landet utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.

7 Remissvar

Remiss

Sammanlagt 34 remissinstanser gav ett utlåtande (fram till den 1 mars 2024). Dessa instanser är riksdagens justitieombudsman, justitieministeriet, finansministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet, skyddspolisen, Centralkriminalpolisen, Domstolsverket, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, Helsingfors tingsrätt, rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens gemensamma utlåtande, barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Kyrkostyrelsen, Amnesty International Finländska sektionen rf, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Advokatförbund, Finlands Flyktinghjälp rf, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Finlands Röda Kors, Migrationsinstitutet, Centralförbundet för Barnskydd rf, Rädda barnen rf, Finlands UNICEF rf, UNHCR (kontoret i Stockholm).

Justitiekanslern i statsrådet gav inget utlåtande om utkastet till proposition, men tog propositionen till förhandsgranskning och gav kommentarer innan propositionen överlämnades till riksdagen. Justitiekanslern ansåg att man i propositionen fortfarande behöver försöka precisera skillnaderna mellan begränsning av rörelsefriheten vid gränsförfarandet och frihetsberövande av personer som tagits i förvar, i synnerhet med beaktande av remissvaren. Justitiekanslern ansåg också i övrigt att beskrivningen och beaktandet av remissvaren bör kompletteras i propositionen. Propositionen har kompletterats utifrån dessa kommentarer.

De allmänna iakttagelserna om införandet av det föreslagna gränsförfarandet och de grunder som saknas för påskyndat förfarande var tudelade. En del av remissinstanserna understödde införandet och en del ansåg att det inte finns några grunder alls för ändringarna. Bland annat utrikesministeriet ansåg att det är viktigt att ta i bruk medel som minskar möjligheterna att påverka Finland genom användning av instrumentaliserad inresa. Den föreslagna lagändringen om införande av ett gränsförfarande bidrar enligt utrikesministeriets uppfattning med ett nytt sätt att reagera på situationer med instrumentaliserad inresa. Också bland annat Gränsbevakningsväsendet, skyddspolisen, Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen och Migrationsverket understödde de föreslagna förfarandena. Polisstyrelsen ansåg att gränsförfarandet är ett bra tillägg till myndigheternas ”verktyglåda” i jämförelse med nuläget. Bland annat diskrimineringsombudsmannen, Finlands Advokatförbund, Flyktingrådgivningen rf och andra organisationer understödde inte ändringarna. Enligt Finlands Advokatförbund framgick av propositionen inte några vägande samhällliga intressen som förutsätter att gränsförfarandet införs. Flyktingrådgivningen rf ansåg att propositionen är ogrundad och ifrågasatte varför man över huvud taget föreslår ett gränsförfarande, vad nyttan med förfarandet är och varför propositionen är så brådskande. Diskrimineringsombudsmannen konstaterade att det i propositionsutkastet inte i tillräcklig utsträckning uppges varför gränsförfarandet är nödvändigt, i förhållande till i hur betydande grad man genom förfarandet ingriper i de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Vid den fortsatta beredningen har man i

propositionen försökt bättre lyfta fram målsättningen med propositionen och nödvändigheten i att införa de föreslagna förfarandena med tanke på nuläget.

Nästan alla remissinstanser yttrade sig om begränsningen av rörelsefriheten vid gränsförfarandet. En del av remissinstanserna, såsom skyddspolisen och Gränsbevakningsväsendet ansåg att det är bra och ändamålsenligt att den föreslagna modellen, som innebär skyldighet att vistas på området för en förläggning, införs och att skyldigheten säkerställs genom hinder. Gränsbevakningsväsendet påpekade dock att gränsförfarandet inte nödvändigtvis har någon större betydelse för att lösa problemet i situationer med instrumentaliserad inresa. Skyddspolisen konstaterade bland annat att propositionen på ett bra sätt svarar mot de behov och mål som skyddspolisen redan länge har lyft fram i fråga om gränsförfarandet. En del, såsom justitieministeriet och diskrimineringsombudsmannen, framförde tvivel när det gäller den föreslagna modellen. Diskrimineringsombudsmannen ansåg att arrangemanget i högre grad än tidigare innehåller element av frihetsberövande, och att det också är problematiskt att det inte går att överklaga det att gränsförfarandet tillämpas på en ansökan. Justitieministeriet ansåg att det inte är möjligt att granska modellen som en begränsning av rörelsefriheten, eftersom det är fråga om frihetsberövande. Riksdagens justitieombudsman betonade syftet med gränsförfarandet och att begränsningen av rörelsefriheten bör genomföras så att gränsförfarandets syfte fullgörs effektivt. Justitieministeriet ansåg dessutom att det i propositionen förblir oklart hurdan övervakning som ska bedrivas vid förläggningarna för att säkerställa att personer stannar på det område som anvisats dem, eftersom det i motiveringen hänvisas till bland annat passagekontroll utan att man närmare redogör för innebörden av och syftet med den. Grundlagsutskottet har i fråga om övervakningen av förvarsheters lokaler konstaterat att övervakningen av dem har betydelse i konstitutionellt hänseende med tanke på skyddet för privatlivet. Justitieombudsmannen ansåg att man vid den fortsatta beredningen noggrannare bör begrunda de teoretiska och praktiska skillnaderna mellan frihetsberövande och begränsning av rörelsefriheten. Dessa synpunkter har beaktats vid den fortsatta beredningen bland annat genom att i större utsträckning förtydliga förhållandena på de förläggningar som används för gränsförfarandet samt de rättigheter och friheter som sökande har vid gränsförfarandet. Vad som avses med passagekontroll i propositionen har också öppnats upp, så att det ska vara tydligt att man med det inte avser att sökande övervakas aktivt i realtid med hjälp av bland annat kameror eller annan teknisk utrustning. Den svåra gränsdragningen mellan begränsning av rörelsefriheten och frihetsberövande av personer som tagits i förvar som även framkom i remissvaren samt de avvikande ståndpunkterna i fråga om dessa har identifierats vid beredningen.

Det tillstånd att avlägsna sig från förläggningens område som ges av förläggningens föreståndare kritiserades med tanke på om det är möjligt att tilldela föreståndaren för en privat förläggning en sådan uppgift. Bland annat justitieministeriet ansåg att uppgiften innebär betydande utövning av offentlig makt. Riksdagens justitieombudsman konstaterade att det är skäl att i motiveringen uttryckligen ta ställning till varför det med tanke på 124 § i grundlagen är motiverat att ge förläggningens föreståndare beslutanderätt jämfört med att Migrationsverket, som enligt propositionen i vilket fall som helst ska höras i ärendet, skulle fatta beslut i frågan. Vid den fortsatta beredningen har man kommit fram till att beslutet bör fattas av en myndighet, och därför föreslås det att Migrationsverket är beslutsfattare. Migrationsverket kan i sin arbetsordning ange till vilken av myndighetens resultatenheter det hör att fatta beslutet.

Nästan alla remissinstanser betonade vikten av att rättsskyddet tillgodoses i de föreslagna förfarandena. Oro uttrycktes bland annat över den faktiska tillgången till rättshjälp vid snabba förfaranden och över möjligheterna att överklaga när det gäller gränsförfarandet. Bland annat justitieministeriet krävde att tillgodosedandet av rättsskyddet behandlas närmare vid den fortsatta beredningen både i avsnittet om konsekvenserna och i avsnittet om motiveringen till

lagstiftningsordning. Vid den fortsatta beredningen har båda avsnitten kompletterats i fråga om rättsskyddet och det har betonats hur viktigt till exempel samarbetet mellan Migrationsverket och rättsbiträdena är för att gränsförfarandet ska kunna genomföras inom den fastställda tidsfristen med beaktande av sökandens rättsskydd.

I nästan alla utlåtanden framfördes synpunkter på det som föreslås i fråga om minderåriga sökande. I största delen av utlåtandena ansågs det att minderåriga, och i synnerhet ensamkommande minderåriga, skulle ha kunnat uteslutas helt från tillämpningsområdet för de föreslagna förfarandena. Barnombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen lyfte i sitt utlåtande fram att de redan i slutet av 2023 i en skrivelse till ministrarna har uttryckt djup oro över tillämpningen av gränsförfarandet på barn. Enligt barnombudsmannen begränsar gränsförfarandet flera av barnets grundläggande och mänskliga rättigheter på ett betydande sätt. Social- och hälsovårdsministeriet uttryckte djup oro över hur en individuell bedömning av barnets bästa kan genomföras under den kortvariga situation som gränsförfarandet innebär. Enligt riksdagens justitieombudsman förblir det i propositionen oklart vad barnets bästa innebär i detta sammanhang och om avsikten är att till exempel inkvartera familjer tillsammans på den förläggning som används vid gränsförfarandet. I remissvaren fästes uppmärksamhet också vid personer som befinner sig i utsatt ställning. I synnerhet identifieringen av sårbarhet vid gränsförfarandet och när påskyndat förfarande tillämpas lyftes fram i responsen. Vid den fortsatta beredningen har man försökt precisera motiveringen när det gäller barnets bästa och beaktandet av detta vid gränsförfarandet, bland annat genom att lägga fram konkreta aspekter som påverkar bedömningen av barnets bästa och genom att betona betydelsen av hur förhållandena på förläggningen förverkligas.

I flera utlåtanden fästes uppmärksamhet vid att propositionens konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte alls har bedömts i propositionen. Också i övrigt önskades det ytterligare bedömning av bland annat konsekvenserna för barn av den föreslagna lagstiftningen. Konsekvensbedömningen i propositionen har kompletterats utifrån de iakttagelser som gjordes i utlåtandena. Dessutom påpekade både diskrimineringsombudsmannen och justitieministeriet att man i propositionsutkastet inte har bedömt propositionens eventuella konsekvenser för likabehandlingen, även om man i motiveringen till lagstiftningsordning identifierat att grundlagens 6 § om jämlikhet är väsentlig med tanke på propositionen. Propositionen har kompletterats även till denna del. Också de ekonomiska konsekvenserna har kompletterats utifrån finansministeriets utlåtande, genom att lägga till bland annat bedömningar av de besparingar som de snabba förfarandena medför.

I justitieförvaltningens (Domstolsverket, domstolarna, rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten) utlåtanden betonades det att domstolarnas och rättshjälps resurser bör beaktas i propositionen. Domstolsverket konstaterade dessutom att konsekvenserna av denna reform och regeringens andra reformer för förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd bör bedömas som en helhet. Även om konsekvenserna av enskilda lagändringar bedöms vara små, kan det ökade antalet ärenden och helt nya ärendegrupper utgöra en helhet som i betydande grad sysselsätter förvaltningsdomstolarna, i synnerhet om antalet asylsökande börjar öka. Det har inte varit möjligt att göra en sådan bedömning av de samverkande konsekvenserna vid den fortsatta beredningen. Domstolsverket betonade vidare i sitt utlåtande tingsrätternas resurser, eftersom det föreslagna gränsförfarandet enligt verket sannolikt leder till ett ökat antal personer som tas i förvar och därigenom till fler ärenden som gäller förvar vid tingsrätterna. Ärenden som gäller tagande i förvar behandlas vid de tingsrätter som bestäms enligt den plats där tagandet i förvar äger rum, dvs. i nuläget vid Helsingfors tingsrätt och Södra Karelens tingsrätt. Vid den fortsatta beredningen har också konsekvenserna för tingsrätterna preciserats i propositionen. Grundregeln vid gränsförfarandet är enligt förslaget att begränsningar av rörelsefriheten ska göras med lindrigare metoder än tagande i förvar.

Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sitt utlåtande om propositionen den 8 april 2024. Rådet för bedömning av lagstiftningen anser att utkastet till regeringens proposition följer anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning på ett nöjaktigt sätt. Rådet rekommenderade att utkastet till proposition korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.

De viktigaste utvecklingsobjekten i utkastet till proposition var enligt rådet för bedömning av lagstiftningen följande: i) Utkastet till proposition ger inte en tillräcklig uppfattning om hur propositionen inverkar på den nationella säkerheten. I propositionen bör det i den mån det är möjligt beskrivas vilka problem eller risker som för närvarande hänför sig till den nationella säkerheten och den allmänna ordningen och hur de föreslagna ändringarna inverkar på dessa problem. Minskar det nya förfarandet antalet ogrundade asylansökningar? ii) I propositionen kan det förtydligas hur förslaget begränsar eller tryggar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna jämfört med nuläget. iii) I propositionen bör det beskrivas hur snabbt asylansökningarna för närvarande behandlas och därtill vilka utmaningar Migrationsverket har haft när det gäller att hålla sig inom de maximala behandlingstiderna enligt lagen. På det här sättet får man en bättre uppfattning om hur mycket processen påskyndas och vilka risker det kan finnas i fråga om att följa de föreskrivna behandlingstiderna.

Propositionen har preciserats utifrån utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen.

8 Specialmotivering

8.1 Utlänningslagen

95 a §. Information till den som ansöker om internationellt skydd. Det föreslås att 1 mom. ändras så att sökanden vid tillämpning av ett gränsförfarande enligt 104 a § ska upplysas om asylförfarandet samt om sina rättigheter och skyldigheter vid förfarandet i det skede då sökanden lämnar in sin ansökan om internationellt skydd. I enlighet med vad som redan föreskrivs i momentet ges informationen då av gränsbevakningsmyndigheten eller polisen. Enligt förslaget ändras momentet så att informationen inte kan ges av Migrationsverket eller förläggningen när gränsförfarandet tillämpas. Enligt motiveringen till paragrafen (RP 86/2008 rd) ska sökanden särskilt upplysas om de medel som står till sökandens förfogande för framläggande av de fakta som behövs som grund för sökandens ansökan. Informationen ska också omfatta konsekvenserna av om sökanden inte uppfyller sina skyldigheter eller inte samarbetar med myndigheterna. I fråga om gränsförfarandet ska sökanden således informeras om syftet med förfarandet, behandlingstiderna i samband med förfarandet, skyldigheten att vistas på området för den förläggning som anvisats sökanden samt om följderna av att bryta mot denna skyldighet. Syftet med ändringen är att betona att sökanden ska ges information genast när ansökan registreras och lämnas in, varefter sökanden hänvisas till gränsförfarandet.

97 a §. Asylsamtal. Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 6 mom. där det föreskrivs om att föra asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring. Med videokonferens kan till exempel ett tvåvägsdistansmöte genom telekommunikationsnätet avses. Den nya bestämmelsen gör att sökanden inte behöver vara i Migrationsverkets lokaler för samtal under samtalet.

Enligt förslaget överväger Migrationsverket på vilket sätt asylsamtalet ska genomföras. Migrationsverket bedömer också när hörande med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring är ändamålsenligt. Det väsentliga är att säkerställa att

syftet med asylsamtalet, det vill säga att utreda grunderna för asyl, uppnås och att sökandens rättsskydd inte äventyras. När Migrationsverket överväger på vilket sätt asylsamtalet ska föras ska det beakta bland annat om sökanden befinner sig i en utsatt ställning som beror på sökandens ålder eller fysiska eller psykiska tillstånd eller om det finns andra personliga orsaker som kan inverka på samtalets förlopp och således talar för att parterna i asylsamtalet ska vara i samma lokal under samtalet. Särskilt när asylsamtal med minderåriga ordnas ska barnets bästa beaktas. I praktiken kan sökandens egen åsikt beaktas vid beslut om huruvida asylsamtalet ska föras med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring, eller inte. Möjligheten att föra asylsamtal med hjälp av video eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring ska dock inte vara beroende av sökandens samtycke, utan enligt förslaget har Migrationsverket prövningsrätt i denna fråga.

Sökandens rättsskydd kan inte i alla situationer anses förutsätta absolut rätt till fysisk närvaro vid asylsamtalet, förutsatt att de ovannämnda omständigheterna tillgodoses. Rättsskyddet ökas i varje fall av att asylsamtalet ska ske på så sätt att sökanden och den som vid Migrationsverket sköter asylsamtalet har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra. Om någonda av dessa förbindelser saknas, till exempel på grund av kontaktproblem eller tekniska problem, ska samtalet fortsätta först när båda förbindelserna har återställts. Båda förbindelserna är viktiga också med tanke på den trovärdighetsbedömning som ingår i utredningen av grunderna för asyl. Migrationsverket ska vid asylsamtal som förs med hjälp av videokonferens eller någon annan teknisk dataöverföring se till att samtalet kan föras på ett informationssäkert sätt. Detta omfattar säkerställande av att både de lokaler och den tekniska förbindelse som används för samtalet är säkra och att tillräcklig sekretess därigenom säkerställs i ärendet.

101 §. Uppenbart ogrundad ansökan. Det föreslås att paragrafen ändras så att den inte längre innehåller en förteckning över de grunder på vilka en ansökan kan anses vara uppenbart ogrundad. Enligt förslaget flyttas förteckningen till 104 §, där det föreskrivs om grunderna för tillämpning av påskyndat förfarande. Enligt den nya formuleringen i paragrafen kan en ansökan om internationellt skydd betraktas som uppenbart ogrundad när den har avslagits vid ett påskyndat förfarande enligt 104 §. Regleringen motsvarar således bestämmelserna i förfarandedirektivet om att det föreskrivs separat om grunderna för tillämpning av påskyndat förfarande och att en ansökan som avslagits vid ett påskyndat förfarande får anses vara uppenbart ogrundad.

104 §. Tillämpning av påskyndat förfarande. Det föreslås att paragrafen ändras så att de grunder för påskyndat förfarande som anges i artikel 31.8 a–j i förfarandedirektivet tas in i 1 mom. En ansökan ska behandlas i ett påskyndat förfarande, om någon av grunderna i 1–9 punkten i momentet är tillämplig på ansökan.

Momentets 1 punkt motsvarar den nuvarande 101 § 1 punkten och grundar sig på artikel 31.8 a och e i direktivet. En ansökan kan behandlas vid påskyndat förfarande om den inte motiveras med sådana grunder som nämns i 87 § 1 mom. eller 88 § 1 mom. eller med andra grunder som har anknytning till förbudet mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke-trovärdiga. Påståendena kan anses klart icke-trovärdiga, om sökanden lämnat uppenbart inkonsekventa och motstridiga, uppenbart felaktiga eller uppenbart osannolika uppgifter, som står i strid med sådana uppgifter om ursprungslandet som har bekräftats på ett tillbörligt sätt.

Momentets 2 punkt motsvarar den nuvarande 101 § 3 punkten och grundar sig på artikel 31.8 b i direktivet. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit sökanden kan sändas tillbaka.

Momentets 3 punkt grundar sig på artikel 31.8 c i direktivet. Enligt den punkten kan ansökan behandlas vid påskyndat förfarande om sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning. Den föreslagna punkten motsvarar 101 § 2 punkten underpunkterna a och b, även om ordalydelsen ändras så att den bättre motsvarar direktivet. Uppsåtligheten i sökandens agerande bedöms från fall till fall utifrån de uppgifter som erhållits under prövningen och utifrån det som sökanden berättar.

Momentets 4 punkt grundar sig på artikel 31.8 d i direktivet. Enligt den punkten kan ansökan behandlas i ett påskyndat förfarande om det är troligt att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap. Huruvida sökanden agerat i ond tro bedöms från fall till fall utifrån de uppgifter som erhållits under prövningen och utifrån det som sökanden berättar.

Momentets 5 punkt grundar sig på artikel 31.8 f i direktivet. Enligt den föreslagna punkten kan ansökan behandlas vid påskyndat förfarande om det är fråga om en ny ansökan som uppfyller de förutsättningar för att en ansökan ska tas upp till prövning som anges i 102 § 3 mom. Således kan alla nya ansökningar som ska prövas till sitt innehåll behandlas i ett påskyndat förfarande.

Momentets 6 punkt motsvarar den nuvarande 101 § 2 punkten underpunkt c och grundar sig på artikel 31.8 g i direktivet. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas om sökanden har lämnat in en ansökan enbart för att fördröja eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet.

Momentets 7 punkt grundar sig på artikel 31.8 i direktivet. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas om sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck i enlighet med Eurodacförordningen. Även om situationer där sökanden vägrar fullgöra denna skyldighet är ytterst sällsynta i praktiken, betonas genom bestämmelsen betydelsen av skyldigheten vid behandlingen av ett asylärende, särskilt med tanke på identifieringen av sökanden och fastställandet av den stat som är ansvarig för behandlingen av ansökan.

Momentets 8 punkt grundar sig på artikel 31.8 h i direktivet. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas, om sökanden olagligen har anlänt till Finland eller olagligen har förlängt sin vistelse i Finland och, utan sådana grunder som avses i 95 § 2 mom., varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan. Det skulle i praktiken vara fråga om situationer där en person påträffas i landet till exempel i samband med övervakning av utlännings- eller utredning av brott och personen ansöker om internationellt skydd först i detta skede. Personen skulle då ha haft tid att lämna in en ansökan om internationellt skydd i enlighet med 95 § 1 mom. i utlänningslagen vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det, men har inte gjort det utan valt att vistas olagligt i landet. Det är därmed inte fråga om en situation där villkoren för inresa inte uppfylls vid den yttre gränsen och personen ansöker om internationellt skydd. I detaljmotiveringen till det moment som det hänvisas till ovan (RP 28/2003 rd) konstateras det att utgångspunkten är att den som är i behov av internationellt skydd gör sin ansökan så snart som möjligt efter det att han eller hon har anlänt till landet eller kommit i kontakt med behöriga myndigheter. Enligt motiveringen kan det om ansökan görs senare vara ett tecken på att sökanden strävar efter att dra otillbörlig fördel av asylförfarandet eller att sökandens ansökan är ogrundad. Om en ansökan om internationellt skydd görs sent utan goda grunder kan det bidra till att minska ansökans allmänna trovärdighet. Enligt 95 § 2 mom. kan ansökan även lämnas in senare, om 1) förhållandena i utlännings- hemland eller permanenta boplatssland har

förändrats under den tid han eller hon har varit i Finland, 2) utlänningsen först senare har kunnat lägga fram en utredning som stöd för ansökan, eller 3) det finns andra motiverade grunder.

Momentets 9 punkt grundar sig på artikel 31.8 j i direktivet. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas, om sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller sökanden med tvångsmedel har avlägsnats ur landet på allvarliga grunder som gäller allmän ordning och säkerhet. Bedömningen av huruvida en person utgör en sådan fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen som avses i momentet ska alltid grunda sig på prövning från fall till fall. Vad gäller begreppet ”nationell säkerhet” framgår det av Europeiska unionens domstols praxis att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (till exempel dom i ärende C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, punkt 88 och där angivna hänvisningar till rättsfall). Hela det finländska samhället påverkas således av hot mot den nationella säkerheten, såsom till exempel terrorism, spionage och en främmande stats skadliga verksamhet. Till den nationella säkerheten anknyter även hybridpåverkan, cyberhot och skyddet av den kritiska infrastrukturen. Begreppet ”allmän ordning” förutsätter däremot enligt EU-domstolens praxis att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (till exempel dom i ärende C-601/15 PPU ECLI:EU:C:2016:84, punkt 65 och där angivna hänvisningar till rättsfall). En person kan inte anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten endast på den grunden att personen misstänks för att ha begått en straffbar gärning eller har dömts för en sådan gärning, utan i ärendet ska från fall till fall beaktas övriga omständigheter såsom gärningens art och svårighetsgrad och den tid som har förflutit sedan gärningen begicks. Ifall det är fråga om en brottsmisstanke har även brottsmisstankens tillförlitlighet betydelse (till exempel HFD:2021:121).

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det, liksom i den gällande paragrafen, om tillämpningen av påskyndat förfarande på minderåriga utan vårdnadshavare. I artikel 25.6 andra stycket led a i förfarandedirektivet föreskrivs det om i vilka situationer påskyndat förfarande får tillämpas, om sökanden är ett ensamkommande barn. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att den motsvarar detta stycke i direktivet. Enligt den gällande lagen får påskyndat förfarande tillämpas på en minderårig utan vårdnadshavare endast om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka. Enligt förslaget tillämpas påskyndat förfarande på minderåriga utan vårdnadshavare förutom på denna grund också om det är fråga om en ny ansökan som uppfyller de förutsättningar för att en ansökan ska tas upp till prövning som anges i 102 § 3 mom., eller om sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen eller med tvång har utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Hänvisningen i momentet till 101 § 3 punkten ändras enligt det föreslagna innehållet till en hänvisning till 104 § 1 mom. 2, 5 och 9 punkten.

De föreslagna 3 och 4 mom. motsvarar 3 och 4 mom. i den gällande paragrafen.

104 a §. Gränsförfarande. Det föreslås att det till 6 kap. om internationellt skydd i utlänningslagen fogas en ny 104 a § med bestämmelser om ett gränsförfarande och dess införande. Paragrafen grundar sig på artikel 43 i förfarandedirektivet.

Bestämmelser om tillämpningsområdet för gränsförfarandet föreslås i 104 a § 1 mom. Tillämpning av gränsförfarandet på en enskild ansökan förutsätter att ansökan om internationellt skydd görs vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med ett olovligt

överskridande av den yttre gränsen. Med en ansökan som gjorts i samband med ett olovligt överskridande av den yttre gränsen avses på det sätt som Europeiska unionens domstol beskriver i mål C-47/15 en situation som har ett direkt samband i tid och rum med överskridandet av gränsen. Det är fråga om situationer där de behöriga myndigheterna har stoppat eller påträffat en person vid den tidpunkt då det olovliga överskridandet av den yttre gränsen skedde eller nära gränsen i fråga efter att personen överskridit den och personen i samband med detta ansöker om internationellt skydd. I dessa situationer ska en ansökan om internationellt skydd som görs av en sökande som överskridit den yttre gränsen enligt förslaget behandlas i ett gränsförfarande, om grunderna för ansökan tyder på att den med stöd av 103 § i utlänningslagen kan avvisas utan prövning eller med stöd av 104 § i utlänningslagen kan behandlas vid påskyndat förfarande.

Eftersom det är fråga om en ansökan som görs vid den yttre gränsen, är i huvudsak gränskontrollmyndigheten den myndighet som är behörig att ta emot och registrera ansökan. Migrationsverket är i egenskap av den myndighet som fastställer skyddsbehovet behörig myndighet att fastställa det förfarande som ska tillämpas på behandlingen av en enskild ansökan. Redan i det skede när ansökan lämnas in med stöd av 95 § ska det vara klart till vilket förfarande en ansökan styrs i det inledande skedet, så att den myndighet som tar emot ansökan redan i detta skede ska kunna informera sökanden om det tillämpliga förfarandet och om den begränsning av rörelsefriheten som förfarandet medför, och så att transporten av sökanden till förläggningen ska kunna ordnas med beaktande av begränsningen av rörelsefriheten. Migrationsverket fastställer det korrekta förfarandet utifrån de uppgifter som den myndighet som tar emot ansökan registrerar i UMA-systemet i samband med att ansökan lämnas in. Migrationsverket utnyttjar redan i nuläget UMA-systemets automatiska process när verket med tanke på organiserandet av arbetet fastställer rätt förfarande för ansökan, och det föreslås att systemet också ska utnyttjas vid styrning till gränsförfarandet. Det föreslås att den myndighet som tar emot ansökan också genom frågor ska sträva efter att utreda om det finns förutsättningar att tillämpa gränsförfarandet på sökandens ansökan. I oklara fall kan den myndighet som tagit emot ansökan kontakta Migrationsverket, som alltid i sista hand bedömer om gränsförfarandet kan tillämpas på behandlingen av en ansökan. För att ett korrekt förfarande ska kunna fastställas utifrån de uppgifter som sökanden lämnade när ansökan gjordes, ska Migrationsverket ge de gränskontrollmyndigheter som i huvudsak tar emot ansökningar som gränsförfarandet är tillämpligt på anvisningar och vid behov utbildning. Det att en ansökan i första skedet styrs till gränsförfarandet innebär inte att gränsförfarandet alltid tillämpas på behandlingen av ansökan under hela asylförfarandet eller att ansökan i alla situationer antingen avvisas utan prövning eller avgörs vid ett påskyndat förfarande. Tillämpningen av gränsförfarandet avslutas, om det vid asylförfarandet framgår att det inte längre finns förutsättningar för att tillämpa förfarandet.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det att det är tillåtet att göra avvikelser från tillämpningen av gränsförfarandet, om tillämpningen på grund av exceptionella omständigheter inte är möjlig. Den myndighet som tillämpar förfarandet, dvs. Migrationsverket, ska fatta beslut om avvikelse från tillämpningen av förfarandet utifrån den aktuella lägesbilden. En exceptionell omständighet kan till exempel bero på att det tillfälligt inte finns inkvarteringskapacitet som lämpar sig för gränsförfarandet. Detta kan till exempel bero på att ett stort antal tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd i Finland kommer till Finland under en kort tid. En förläggning som används för gränsförfarandet kan också förstöras eller skadas allvarligt till exempel i en brand, vilket gör det omöjligt att använda den för inkvartering av sökande. En avvikelse från tillämpningen av gränsförfarandet är endast tillfällig, och Migrationsverket bör åtgärda situationen så snart som möjligt till exempel genom att skaffa ny inkvarteringskapacitet. Detta förutsätter även att de beredskapsplaner som behövs för mottagandet uppdateras regelbundet vid Migrationsverket också i fråga om gränsförfarandet.

I 3 mom. föreskrivs det om begränsningar av tillämpningen av gränsförfarandet i fråga om minderåriga sökande utan vårdnadshavare. De föreslagna begränsningarna motsvarar bestämmelserna om saken i artikel 25.6 andra stycket led b i förfarandedirektivet. Enligt förslaget ska gränsförfarandet tillämpas endast i vissa fall som gäller avvisande utan prövning eller påskyndat förfarande. När det gäller avvisande utan prövning kan gränsförfarandet enligt förslaget tillämpas i fråga om minderåriga sökande utan vårdnadshavare endast om sökanden har kommit från ett i 99 a § i utlänningslagen definierat säkert tredjeland dit sökanden kan sändas tillbaka, eller om sökanden har lämnat in en ny ansökan som inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning. När det gäller påskyndat förfarande kan gränsförfarandet tillämpas på denna grupp endast om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka, det är fråga om en ny ansökan som uppfyller förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning, sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen eller med tvång har utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet, eller sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna falska handlingar eller sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap. De två sistnämnda punkterna får tillämpas endast i enskilda fall där det föreligger starka skäl att anta att sökanden försöker dölja relevanta faktorer som sannolikt skulle medföra ett negativt beslut och under förutsättning att sökanden har fått full möjlighet att uppvisa godtagbara skäl för de handlingar som avses i punkterna. Bestämmelser om detta föreslås i 4 mom. Sökanden ska i dessa situationer också ges möjlighet att rådgöra med sin företrädare om skälen för sina handlingar. Dessutom ska de särskilda rättssäkerhetsbehoven för ensamkommande barn beaktas när sökanden hörs om skälen.

Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att barnets bästa tillgodoses i enlighet med 6 § i utlänningslagen. När gränsförfarandet tillämpas på en minderårig sökande som kommit utan vårdnadshavare, ska man särskilt försäkra sig om att den minderåriges behov, rättigheter och välbefinnande i fråga om förfarandet kan tillgodoses fullt ut. Sökandens inkvartering ska också ordnas på det sätt som förutsätts i 17 § i mottagningslagen. Om gränsförfarandet inte kan genomföras på det sätt som nämns ovan och i enlighet med barnets bästa, ska förfarandet inte tillämpas på en minderårig sökande utan vårdnadshavare.

I fråga om sökande i behov av särskilda förfarandegarantier ska gränsförfarandet enligt det som föreslås i 5 mom. inte tillämpas, om det stöd som sökande behöver inte kan ges vid gränsförfarandet. I regeringens proposition RP 218/2014 rd om det nationella genomförandet av förfarandedirektivet konstateras det att förekomsten av förfarandemässiga specialbehov alltid konstateras från fall till fall. Det kan till exempel vara fråga om en sökande som har traumatiska erfarenheter och som behöver mer tid och stöd än normalt för att vid asylsamtalet kunna lägga fram de omständigheter som är viktiga i asylansökan. Stödbehovet kan uppkomma i vilket skede som helst under förfarandet. Även tillämpningen av gränsförfarandet ska avslutas, om stödbehovet framkommer under behandlingen av ansökan och det inte är möjligt att ordna behövligt stöd vid tillämpningen av gränsförfarandet. Det som ovan konstateras om beaktande av barnets bästa och välbefinnande samt om den levnadsstandard som ska garanteras barnet är också tillämpligt i situationer där gränsförfarandet tillämpas på ett barn som är med sin familj.

Migrationsverket ska avgöra ansökan inom fyra veckor från det att den lämnades in. En bestämmelse om detta föreslås i 6 mom. För andra myndigheter som deltar i behandlingen av en ansökan om internationellt skydd medför tillämpningen av gränsförfarandet inga nya tidsfrister. Den myndighet som tar emot ansökan ska vid registreringen av ansökan handla inom de tidsfrister som anges i 95 § i utlänningslagen. Det föreslås att Migrationsverkets tidsfrist på fyra veckor för avgörande av en ansökan ska börja först efter registreringen av ansökan när den blivit inlämnad på det sätt som avses i 95 § i utlänningslagen. När det gäller sökande av ändring

föreslås inga nya tidsfrister för förvaltningsdomstolarna, utan det som föreskrivs i 13 kap. i utlänningslagen ska fortfarande tillämpas på ändringssökandet.

104 b §. Begränsning av rörelsefriheten vid gränsförfarande. Enligt förslaget fogas en ny 104 b § till lagen. I 1 mom. i den nya paragrafen föreskrivs det i fråga om gränsförfarande om avvikelser från 40 § 3 mom., som gäller uppehållsrätt, och från 41 §, som gäller rätt till fri rörlighet. Enligt förslaget inleds gränsförfarande när ansökan registreras, och då inleds också begränsningen av rörelsefriheten. Detta inverkar också på transporten av sökanden från den yttre gränsen till förläggningen. Sökanden kan inte ges möjlighet att självständigt förflytta sig till förläggningen, utan myndigheterna ska ordna transporten så att sökanden har en följeslagare. Sökandens rätt till fri rörlighet under gränsförfarande är begränsad på så sätt att sökanden är skyldig att vistas vid gränsen, i transitzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden. Att sökanden stannar på förläggningens område ska enligt förslaget säkerställas med hjälp av hinder såsom stängsel och låsta portar. Till skillnad från försvarsenheter ska avlägsnande från förläggningens område dock inte förhindras genom åtgärder som innebär användning av maktmedel. Syftet med bestämmelsen är att sökande inte fritt ska kunna röra sig inom Finlands territorium eller vidare till andra delar av Europeiska unionens territorium under gränsförfarande. Eftersom begränsningen av rätten till fri rörlighet är en del av det tillämpliga förfarande, upphör även denna begränsning, om de villkor för tillämpning av gränsförfarande som anges i 104 a § inte längre föreligger eller om gränsförfarande upphör med stöd av 104 c §. Den myndighet som i respektive fall behandlar ärendet ska säkerställa att sökanden i rätt tid informeras om att denna skyldighet upphört. Bestämmelserna grundar sig på artikel 7.2 i mottagandedirektivet, enligt vilken medlemsstaterna får besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

Med förläggningens område avses den tomt där förläggningen är belägen samt ett område på tomten som är tydligt avskilt. Det område där sökanden har skyldighet att vistas ska vara tillräckligt stort, så att skyddet för sökandens privatliv och tillgången till mottagningstjänster kan tryggas. Genom områdets storlek säkerställs det att begränsningen av rörelsefriheten inverkar så lite som möjligt på möjligheten att leva ett normalt liv. Enligt artikel 7.1 i mottagandedirektivet ska det området som anvisas sökanden inte påverka den omistliga privatlivssfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt direktivet. Migrationsverket ska beakta de krav som gäller områdets storlek när verket planar den mottagningsverksamhet som hänför sig till gränsförfarande.

Begränsning av rätten till fri rörlighet är en åtgärd som begränsar utlännings rättigheter mindre än tagande i förvar. Om sökanden under gränsförfarande bryter mot eller försöker bryta mot sin skyldighet att vistas på området för den förläggning som har anvisats sökanden, kan det leda till att säkringsåtgärder vidtas, särskilt om förutsättningar för tagande i förvar enligt 121 eller 122 § i utlänningslagen föreligger. Eftersom det kan leda till påföljder om sökanden bryter mot skyldigheten, ska sökanden ges tydlig information om gränserna för förläggningens område och om följderna av att avlägsna sig från området utan tillstånd. Informationen kan ges muntligen eller skriftligen med beaktande av sökandens läskunnighet samt sökandens modersmål eller de språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår.

Mottagandet av sökanden ordnas som inkvartering på en förläggning inklusive de tjänster som förläggningen ordnar. Således är sökanden inte i en låst lokal, utan har bland annat möjlighet att röra sig utomhus på förläggningens område när sökanden själv vill det. Sökanden föreslås också ha möjlighet till obegränsad användning av telefon och annan elektronisk

kommunikations- och upptagningsutrustning på förläggningen, vilket underlättar kontakten med exempelvis släktingar och vänner eller aktörer som erbjuder juridisk hjälp.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan Migrationsverket bevilja sökanden tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område. I tillståndet ska orsaken till att sökanden avlägsnar sig, varaktigheten av frånvaron samt platsen dit sökanden avlägsnar sig anges. Vägande personliga skäl för att avlägsna sig från förläggningens område är enligt förslaget att en nära anhörig är allvarligt sjuk eller att man deltar i en nära anhörigs begravning, eller något annat vägande personligt skäl. Enligt 190 § i utlänningslagen har sökanden rätt att överklaga ett beslut som fattats av Migrationsverket. Avslag på en ansökan om tillstånd eller ett tillstånd som beviljas för en synnerligen kort tid kan i betydande grad inverka till exempel på sökandens privatliv och familjeliv, och därför ska man ha rätt att söka ändring i beslutet hos förvaltningsdomstolen.

När gränsförfarandet tillämpas har sökanden rätt till mottagningstjänster på det sätt som föreskrivs i mottagningslagen. Vid gränsförfarandet ordnas som mottagningstjänster vid förläggningen också måltider för sökanden. Eftersom också anskaffningen av nödvändighetsartiklar såsom kläder, hygienartiklar och mellanmål ordnas vid förläggningen, till exempel som kioskförsäljning eller på något annat sätt som möjliggör tillgången till dessa förnödenheter, har sökanden inte behov av att lämna förläggningens område för att ta sig till exempel till matbutiken. Sökanden behöver dock inte ansöka om ovannämnda tillstånd att avlägsna sig från förläggningen för att få sådana mottagningstjänster som sökanden har rätt till och som inte kan tillhandahållas på förläggningens område eller till exempel med hjälp av tekniska förbindelser. Det kan till exempel vara fråga om att få sådan hälso- eller sjukvård som inte kan ordnas på förläggningen. Receptfria läkemedel, såsom värkmediciner ges vid behov på förläggningen. Rätten att avlägsna sig gäller också minderårigas skolgång. Sökanden behöver inte heller tillstånd för att på överenskommet sätt kunna infinna sig hos myndigheter eller domstolar, om sökandens närvaro är nödvändig. Bestämmelser om sökandens rätt att avlägsna sig från förläggningens område, om det är nödvändigt för att få tillgång till mottagningstjänster, föreslås i 3 mom. Möjligheten att vid behov avlägsna sig från förläggningen på denna grund ska ordnas som en del av förläggningens verksamhet, inklusive transport.

104 c §. Upphörande av gränsförfarande. Det föreslås att en ny 104 c § fogas till lagen. I den nya paragrafen finns bestämmelser om upphörande av gränsförfarandet. Enligt 1 punkten ska tillämpningen av gränsförfarandet upphöra medan prövningen av ansökan fortfarande pågår, om villkoren för tillämpning av gränsförfarandet inte längre uppfylls på grund av att det inte finns förutsättningar för att avvisa ansökan utan prövning eller på grund av att ansökan inte kan avgöras vid påskyndat förfarande. Detta är fallet till exempel om det i samband med prövningen av ansökan framgår att sökanden har grunder för att få internationellt skydd. Tillämpningen av gränsförfarandet upphör också i det fall att Migrationsverket inte har fattat beslut inom den föreskrivna tidsfristen på fyra veckor. En bestämmelse om detta föreslås i 2 punkten. Om tillämpningen av gränsförfarandet upphör medan behandlingen av ansökan ännu pågår, fortsätter behandlingen utanför gränsförfarandet i enlighet med utlänningslagen. Sökanden är därefter inte längre skyldig att stanna på området för den förläggning som anvisats sökanden.

Gränsförfarandet fortsätter i syfte att genomföra återresan, om en ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning eller avslås inom den tidsfrist på fyra veckor som föreskrivs i fråga om gränsförfarandet. I synnerhet med tanke på sökandens rättsskydd ska gränsförfarandet dock också i detta fall ha en tillräckligt tydlig och exakt avgränsad upphörandetidpunkt, vid vilken också sökandens skyldighet att vistas på området för den förläggning som anvisats sökanden upphör. Med hänsyn till förfarandets snabba karaktär ska också delgivningen av ett negativt beslut ske utan dröjsmål. Enligt den föreslagna 3 punkten ska gränsförfarandet upphöra om

Migrationsverkets beslut inte delges inom sju dagar från det att beslutet fattades. Enligt 205 § 4 mom. i utlänningslagen ska beslut om avlägsnande ur landet delges av polisen, eller på polisens begäran av Migrationsverket, om Migrationsverket kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt 4 punkten ska tillämpningen av gränsförfarandet också upphöra om en domstol fattar beslut om att förbjuda verkställigheten. I utlänningslagen har det inte fastställts några tidsfrister för domstolarnas behandling av besvär med undantag för den tidsfrist på sju dagar som föreskrivits för avgörande av ansökan om verkställighetsförbud. Enligt 193 § 3 mom. i utlänningslagen ska förvaltningsdomstolen skyndsamt avgöra besvär som gäller asyl och därmed sammanhängande avlägsnande ur landet. Om domstolen meddelar ett verkställighetsförbud, blir beslutet om avvisning verkställbart först när domstolen undanröjer det beslutet eller meddelar sitt avgörande i ärendet. I situationer där till exempel Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fattar beslut om verkställighetsförbud kan detta ta upp till flera år. Om gränsförfarandet fortsatte i situationer där domstolen meddelar ett beslut om verkställighetsförbud, skulle den maximala varaktigheten av förfarandet inte längre vara förutsebar.

Vid gränsförfarandet kan en ansökan om internationellt skydd antingen prövas vid påskyndat förfarande enligt 104 § eller avvisas utan prövning med stöd av 103 §, varvid 201 § 4 eller 5 mom. tillämpas på verkställigheten av avvisningsbeslutet. Om sökanden inte ansöker om verkställighetsförbud hos förvaltningsdomstolen eller om förvaltningsdomstolen inte meddelar ett förbud, ska gränsförfarandet enligt den förslagna 5 punkten upphöra fyra veckor från det att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart enligt 201 § i utlänningslagen. Som ett led i gränsförfarandet ska det efter att beslutet har blivit verkställbart reserveras fyra veckor för den myndighet som verkställer beslutet att genomföra återresan. Under den tiden är det möjligt att göra förberedelser för avlägsnandet ur landet. Tiden kan i vissa situationer vara tillräcklig också för att genomföra återresan, vilket tjänar syftet med gränsförfarandet. Efter denna tidsfrist ska en persons rätt till fri rörlighet inte längre begränsas med stöd av bestämmelserna om gränsförfarandet. Om det finns ett verkställbart beslut om avlägsnande av en person ur landet, vistas personen inte längre lagligen i landet på det sätt som avses i 40 § 3 mom. i utlänningslagen och åtnjuter inte heller rörelsefrihet enligt 41 § i utlänningslagen. Säkringsåtgärder enligt 7 kap. kan då vidtas mot en person, om de allmänna och särskilda förutsättningarna för användningen av dem uppfylls. Enligt utlänningslagens 117 a § om allmänna förutsättningar för säkringsåtgärder kan säkringsåtgärder vidtas mot en utlänning för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att personen ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

Om Migrationsverkets beslut kan verkställas med stöd av 201 § 5 mom. i utlänningslagen den åttonde dagen från det att beslutet har delgivits sökanden och sökanden inte ansöker om förbud mot verkställighet, består varaktigheten av gränsförfarandet av följande helheter: Högst fyra veckor för Migrationsverkets beslut, högst sju dagar för delgivning av beslutet, tidsfristen på åtta dagar enligt 201 § 5 mom. samt de 4 veckor som reserverats för förberedelse av avlägsnande ur landet. Gränsförfarandet varar då högst 71 dagar. I fråga om ansökan om verkställighetsförbud och beslutsfattandet i ärendet gäller de tidsfrister på sju dagar som anges i 198 b § och 199 §. Om sökanden i ovan beskrivna situation ansöker om verkställighetsförbud, innebär detta att gränsförfarandet i praktiken förlängs med högst 6 dagar. Gränsförfarandet varar då totalt högst 77 dagar. Sökanden ska i rätt tid få information om att gränsförfarandet upphör, eftersom också skyldigheten enligt 104 b § att vistas på området för en förläggning upphör när gränsförfarandet upphör. Den myndighet som i respektive fall behandlar ärendet säkerställer genom tillräckliga anvisningar och till exempel tekniska arrangemang att sökanden i rätt tid

informerar om att denna skyldighet upphör. I praktiken kan informationen ges sökanden till exempel av personalen vid den förläggning som ansvarar för inkvarteringen av sökanden.

105 §. Asylansökan av medborgare i Europeiska unionen. Det föreslås att paragrafen ändras till följd av de ändringar som syftar till att förnya det påskyndade förfarandet så att hänvisningarna till 101 § 3 punkten och 104 § ändras till hänvisningar till 104 § 1 mom. 2 punkten och 101 §. Det är fråga om en teknisk ändring, med hjälp av vilken det hänvisas till att ansökan avgörs med tillämpning av påskyndat förfarande enligt 104 § och därefter med tillämpning av 101 §.

121 §. Förutsättningar för tagande i förvar. Det föreslås att 1 mom. ändras så att det till momentet fogas en ny 7 punkt, som bygger på ordalydelsen i artikel 8.3 c i mottagandedirektivet. Med stöd av 7 punkten kan en person tas i förvar för den tid som gränsförfarandet pågår, om det enligt en individuell bedömning är nödvändigt för ett ändamålsenligt ordnande av gränsförfarandet inom den korta tidsfrist som anges i lagen och för trygghet av syftet med förfarandet. Under gränsförfarandet kommer tagande i förvar sannolikt i fråga åtminstone om sökanden utan särskilt tillstånd, som beviljas av vägande personliga skäl, har avlägsnat sig eller försöker avlägsna sig från förläggningens område och på detta sätt bryter mot sin skyldighet enligt 104 b § 1 mom. att stanna på området för den förläggning som anvisats sökanden. Om en person avlägsnar sig från förläggningens område visar det att personen är ovillig att iaktta begränsningarna i rörelsefriheten, och lindrigare alternativa säkringsåtgärder än tagande i förvar kan därför inte anses vara tillräckliga. Även övriga grunder för tagande i förvar enligt 121 i utlänningslagen är, om förutsättningar föreligger, tillämpliga också på en sökande vars ansökan behandlas vid gränsförfarandet. Dessa grunder kan vara till exempel risk för avvikande, utredning av identitet eller den nationella säkerheten.

Allt det som i utlänningslagen föreskrivs om tagande i förvar är tillämpligt också i fråga om det som nu föreslås. Tagande i förvar är alltid en säkringsåtgärd i sista hand, som utifrån en individuell bedömning kan vidtas om de övriga säkringsåtgärderna enligt utlänningslagen inte är tillräckliga. Även de allmänna förutsättningarna för tagande i förvar ska uppfyllas. Tagandet i förvar ska vara nödvändigt och proportionerligt 1) för att klarlägga förutsättningarna för personens inresa eller vistelse i landet, eller 2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att personen ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att personen avlägsnar sig. Ett beslut om tagande i förvar som grundar sig på individuell bedömning förs alltid till tingsrätten för behandling. Tingsrätten avgör slutligen om det finns förutsättningar för tagande i förvar.

Utlänningslagens 122 § om tagande av barn i förvar ändras inte genom propositionen.

Samtidigt görs tekniska korrigeringar i 1 mom. 5 och 6 punkten i paragrafen, och hänvisningen i 5 punkten till förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten ändras så att den motsvarar 3 § 16 punkten.

147 a §. Frivillig återresa. Det föreslås att 2 mom. ändras till följd av de ändringar som syftar till att förnya det påskyndade förfarandet så att hänvisningen till 104 § ändras till en hänvisning till en sådan uppenbart ogrundad ansökan som avses i 101 §. Beviljandet av frivillig återresa grundar sig på återvändandedirektivet. Enligt artikel 7.4 i direktivet får man avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa, om en ansökan avvisats såsom uppenbart ogrundad. Enligt momentet fastställs ingen tidsfrist för frivillig återresa heller om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas i enlighet med 103 § eller det är fråga om en uppenbart ogrundad

ansökan enligt 101 §. Risken för avvikande ska bedömas i enlighet med vad som föreskrivs i 121 a §.

198 b §. Ansökan som avser verkställighet. Det föreslås att 1 mom. ändras till följd av de ändringar som syftar till att förnya det påskyndade förfarandet så att hänvisningen till 104 § ändras till en hänvisning till 101 §. Ett beslut om avvisning fattas inte med stöd av påskyndat förfarande, utan för att ansökan har ansetts vara ogrundad och därigenom uppenbart ogrundad. Därför ändras hänvisningen till 104 § till en hänvisning till 101 §. Samtidigt föreslås en ändring så att paragraferna uppges i nummerordning.

201 §. Verktällighet av beslut om avvisning. Det föreslås att 5 mom. ändras till följd av de ändringsförslag som syftar till att förnya det påskyndade förfarandet så att hänvisningen till 104 § ändras till en hänvisning till 101 § och till de punkter i 104 § som bestämmelsen i momentet är tillämplig på. Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylsökt eller ett beslut om avvisning av en utlänning vars ansökan har behandlats med tillämpning av påskyndat förfarande med stöd av 104 § 1 mom. 1–7 eller 9 punkten och ansökan med stöd av 101 § betraktats som uppenbart ogrundad, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

8.2 Lagen om ändring av 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

13 §. Mottagningstjänster. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen. Enligt momentet ska det inom ramen för mottagningstjänsterna också ordnas måltider, om gränsförfarandet tillämpas. Enligt det nya 104 b § 1 mom. som i denna proposition föreslås i utlänningslagen är sökanden under gränsförfarandet skyldig att vistas vid gränsen, i transitzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden. För att behovet av att avlägsna sig från förläggningen ska kunna minimeras föreslås det att det ordnas måltider för sökanden på förläggningen. Detta inverkar också på beloppet av mottagningspenning som betalas till sökanden.

9 Ikraftträdande

Lagförslagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits av riksdagen.

10 Verktällighet och uppföljning

Inrikesministeriets migrationsavdelning följer hur lagen fungerar. Uppföljningen genomförs bland annat utifrån regelbundna diskussioner med Migrationsverket och utifrån annan respons.

11 Samband med andra propositioner

Den 13 september 2023 tillsatte inrikesministeriet ett projekt för utveckling av utlänningslagstiftningens bestämmelser om uppehållstillstånd (SM041:00/2023). Genom projektet revideras bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna, förtydligas utlänningslagens bestämmelser om kontroll av identiteten och förhindras att de som fått avslag på sin asylansökan gör ett spårbyte till arbetskraftsinvandring. I projektet föreslås det också att 147 a § 2 mom. i utlänningslagen ändras.

Den 12 oktober 2023 tillsatte inrikesministeriet ett projekt för revidering av utlänningslagens bestämmelser om registrering och inlämnande av samt asylutredning i samband med ansökningar om internationellt skydd (SM057:00/2023). Inom projektet revideras utlänningslagens bestämmelser om registrering och inlämnande av samt asylutredning i samband med ansökningar om internationellt skydd i enlighet med föresatserna i regeringsprogrammet. Inom projektet görs utredningar och därefter genomförs de ändringar som eventuellt föranleds av utredningarna och som syftar till att skärpa asylförfarandet samt sådana andra lagändringar som stöder förebyggandet av upprepade nya ansökningar och som inte omfattas av reformen av det påskyndade förfarandet som genomförs i samband med att gränsförfarandet införs. Avsikten är att regeringens proposition överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2024.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De bestämmelser i grundlagen som är relevanta med tanke på propositionen är åtminstone 6 § om jämlikhet, 7 § om personlig frihet, 9 § om rörelsefrihet, 16 § om kulturella rättigheter, 21 § om rättsskydd, 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna samt 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Eftersom det är fråga om genomförande av en EU-bestämmelse, har den föreslagna nationella lagen också bedömts med hänsyn till förpliktelserna enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Med hänsyn till det som föreslås är de viktigaste artiklarna i den rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), rätten till asyl (artikel 18), förbudet som gäller avlägsnande och förbudet mot kollektiva utvisningar (artikel 19), förbudet mot diskriminering (artikel 21), barnets rättigheter (artikel 24) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47).

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

Utkastet till proposition innehåller flera frågor som är betydelsefulla i konstitutionellt hänseende, och i fråga om dem har man sökt andra lösningar än i den regeringsproposition om ett gränsförfarande (RP 103/2022 rd) som förföll och som grundlagsutskottet tog ställning till i sitt utlåtande GrUU 44/2022 rd. Dessa frågor är i synnerhet användningen av gränsförfarandet i enlighet med direktivet i alla situationer, begränsningen av rörelsefriheten under förfarandet med hjälp av hinder samt tillgodoseendet av barnens rättigheter. Även rättskyddet ska granskas på nytt mot bakgrund av det som anförts.

Bedömning utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om ändring av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd) begrundat tillåtna inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. I sitt betänkande konstaterade utskottet att eventuella inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Dessutom ska inskränkningarna vara nogga avgränsade och tillräckligt exakt definierade, nödvändiga och dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Inskränkningarna ska också vara förenliga med kravet på proportionalitet och godtagbara i normativt hänseende med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet hänvisade också till detta betänkande i sitt utlåtande GrUU 44/2022 rd.

Grundlagsutskottet har bedömt betydelsen av ett godtagbart intresse vid bedömningen av inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna. Till exempel i sitt utlåtande om polissamarbete mellan Finland och Sverige (GrUU 4/2024, stycke 5) anser grundlagsutskottet att uppnåendet av polisverksamhetens mål kan anses utgöra ett sådant starkt intresse som enligt grundlagsutskottet i allmänhet har ansetts utgöra en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se GrUU 67/2010 rd, s. 2, GrUU 5/1999 rd, s. 2). Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna har det ansetts finnas synnerligen tungt vägande skäl att förhindra och avbryta allvarlig brottslighet (GrUU 23/2005 rd, s. 2).

Gränsförfarandet är ett viktigt verktyg för migrationshantering, för att effektivt kunna behandla ogrundade ansökningar och förhindra olovlig sekundär förflyttning. Särskilt i och med det aktuella läget, där Ryssland sedan sommaren 2023 har utsatt Finland för hybridpåverkan som utnyttjar migration, finns det vägande samhälleliga skäl för att införa ett gränsförfarande. Med tanke på migrationshanteringen är det väsentligt att i lagstiftningen ta in alla de metoder som EU-lagstiftningen möjliggör.

Den föreslagna lagstiftningen innebär i praktiken inskränkningar i vissa grundläggande fri- och rättigheter. Därför behöver propositionen med tanke på dessa inskränkningar bedömas i ljuset av de allmänna villkoren för inskränkningar.

Förbud mot tillbakasändning

I den andra meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen finns ett förbud som gäller att återsända utlännningar. Enligt den får en utlännning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har bestämmelsen ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, även om man i bestämmelsen inte nämner begreppen flykting eller asyl. Förbudet mot att sända en utlännning tillbaka avser att täcka alla verkliga situationer där en utlännning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56/II). Förbudet mot tillbakasändning är med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna ett absolut förbud (GrUU 37/2022 rd, stycke 20, se även GrUU 20/2017 rd, s. 7–8).

I ovannämnda utlåtande GrUU 44/2022 rd påpekade utskottet också att de myndigheter som tillämpar lagen, med anledning av bestämmelserna om lagbundenhet i 2 § 3 mom. i grundlagen och skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i 22 § i grundlagen, är bundna inte bara av den nationella lagstiftningen utan också av de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland (se också GrUU 37/2022 rd, stycke 26). Utskottet har särskilt i fråga om förbudet mot återsändande uttryckligen konstaterat att det absoluta rättsliga kravet i grundlagen också måste beaktas när beslut avseende

utvisning fattas (se GrUU 18/2018 rd och GrUU 20/2017 rd). Gränsförfarandet utgör inget hinder för någons rätt att ansöka om internationellt skydd. Varje ansökan som görs i Finland prövas individuellt, så att det kan säkerställas att ingen återsänds till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Enligt förslaget ska tillämpningen av gränsförfarandet avslutas, om det inte längre finns förutsättningar för att fortsätta förfarandet till exempel på grund av att det vid prövningen av ansökan har framkommit grunder för erhållande av internationellt skydd. Då fortsätter prövningen av ansökan enligt det normala asylförfarandet. Huruvida ansökan styrs till gränsförfarandet bestäms av Migrationsverket utifrån vad sökanden uppger när ansökan lämnas in. Den föreslagna bestämmelsen om gränsförfarandet kan till dessa delar anses uppfylla kravet på förbud mot återsändning i 9 § 4 mom. i grundlagen samt kraven enligt artiklarna 18, 19 och 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Rättsskydd

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

Bestämmelsens 1 mom. innehåller en grundläggande bestämmelse om vars och ens rätt att få sin sak behandlad och avgjord av en domstol eller någon annan myndighet. Paragrafens 2 mom. gäller andra dimensioner av en rättvis rättegång och god förvaltning. Det är kopplat till 1 mom. som också tryggar rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning. I paragrafen förutsätts det att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Därutöver ger den ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet (RP 309/1993 rd, s. 77).

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

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har det ansetts att 21 § 1 mom. i grundlagen leder till kravet att ett beslut som gäller internationellt skydd ska kunna behandlas vid domstol (GrUU 16/2000 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har också bedömt andra frågor i anslutning till rättsskydd och behörig handläggning när det gäller ansökningar om asyl. Till exempel i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 24/2016 rd, s. 3–4) hänvisas det till definitionen av tillräcklig tid för sökande av ändring, och det sägs att det väsentliga ur grundlagens perspektiv är aspekter som hänför sig till rättssäkerhet och allmänt taget en behörig handläggning, särskilt då det beaktas att det

handlar om människor i en särskilt sårbar ställning och att kraven på rättssäkerhet då accentueras.

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

Bestämmelserna i 21 § 1 mom. i grundlagen omfattar beslut i förvaltningsärenden som gäller bland annat individens rättigheter och skyldigheter. En förvaltningsmyndighets beslut i dessa ärenden ska således kunna föras till en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan för behandling. Trots att bestämmelserna i momentet har en tydlig koppling i synnerhet till artikel 6.1 i Europakonventionen har grundlagsutskottet ansett att den nationella grundlagen i detta fall enligt finsk rätt gäller frågor som är avsedda att vara rättigheter eller skyldigheter.

Rätten att söka ändring är en av garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Minimikravet på rättsskydd kan anses vara att en person har rätt att överklaga ett beslut. En asylsökande ska också ha rätt att ansöka om verkställighetsförbud och få invänta beslutet i fråga i Finland före tillbakasändningen, om domstolen beslutar om verkställighetsförbud (bland annat artikel 3 och 13 i Europakonventionen). När det gäller beslut om avlägsnande ur landet har det i allmänhet ansetts att artikel 13, tillsammans med artiklarna 2 (rätten till liv) och 3 (förbudet mot tortyr), i Europakonventionen förutsätter att personen har ett effektivt rättsmedel i praktiken och att rättsmedlet har suspensiv verkan när personen har framfört en motiverad invändning om att hans eller hennes rättigheter enligt artiklarna 2 och/eller 3 skulle kränkas till följd av ett beslut om avlägsnande ur landet.

Grundlagsutskottet har särskilt i fråga om ett gränsförfarande framhåvt individuell bedömning av sökandens situation och tillgodoseende av tillräckliga rättsskyddsgarantier (GrUU 2/2021 rd, GrUU 15/2021 rd). I propositionen föreslås inga ändringar i de bestämmelser som gäller kärnan i prövningen av ansökningar eller förfarandegarantierna för sökande. Ett beslut prövas vid gränsförfarandet enligt samma regler som vid normalt asylförfarande. Sökanden har rätt att bli hörd i asylförfarandet. En viktig del av asylutredningen är asylsamtalet där man muntligen utreder de grunder som sökanden uppger till att sökanden i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. Den föreslagna ändringen, som gör det möjligt att föra asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring utan sökandens samtycke, ändrar inte det att sökanden hörs muntligen om sökandens grunder för asyl. Migrationsverket ansvarar för bedömningen av om det i fråga om den enskilda sökanden är möjligt att utreda grunderna för asyl och göra en trovärdighetsbedömning med hjälp av videokonferens eller någon annan teknisk dataöverföring. Med tanke på sökandens rättsskydd är det nödvändigt att Migrationsverkets intervjuare och sökanden kan se varandra. Migrationsverket ska när det överväger på vilket sätt asylsamtalet ska föras beakta om sökanden befinner sig i en utsatt ställning som beror på sökandens ålder eller fysiska eller psykiska tillstånd eller om det finns andra personliga orsaker som kan inverka på samtalets förlopp. Med beaktande av vad grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 44/2022 rd föreskrivs det i paragrafen i fråga särskilt om de omständigheter som ska beaktas.

Vid tillämpningen av gränsförfarandet har sökanden också samma rättigheter som andra sökande har enligt utlänningslagen att få bland annat rättshjälp och tolkning samt att söka

ändring i beslut. Enligt förfarandedirektivet ska sökanden vid tillämpning av gränsförfarandet ha tillgång till nödvändig tolkning och nödvändigt rättsligt bistånd och biträde samt ha minst en vecka på sig att förbereda sin begäran och att för domstolen lägga fram de argument som talar för att låta honom eller henne stanna kvar på territoriet i avvaktan på resultatet av förfarandet. I propositionen föreslås inga ändringar i de bestämmelser om ändringssökande och rättshjälp i utlänningslagen och rättshjälpslagen som i fråga om gränsförfarandet redan för närvarande uppfyller kraven enligt förfarandedirektivet. Vid gränsförfarandet ska en ansökan om internationellt skydd behandlas inom en tidsfrist på fyra veckor, vilket innebär att behovet av att säkerställa faktisk tillgång till rättshjälp framhävs. Detta är viktigt för att säkerställa såväl sökandens rättsskydd som syftet med gränsförfarandet. Om ansökan inte hinner prövas inom de föreskrivna fyra veckorna på grund av att sökanden inte kan ges den rättshjälp som sökanden behöver, ska tillämpningen av gränsförfarandet enligt förslaget avslutas och prövningen av ansökan fortsätta som ett normalt asylförfarande.

Sökanden har rätt att överklaga ett beslut som fattas vid gränsförfarandet. Eftersom det vid gränsförfarandet är fråga om ett beslut om avlägsnande ur landet som fattats i samband med ett negativt beslut i fråga om en ansökan som antingen till sitt innehåll avvisats utan prövning eller prövats vid påskyndat förfarande, kan beslutet i regel verkställas innan det har vunnit laga kraft. Även om sökanden inte har rätt att stanna i landet i väntan på ett beslut som gäller besvär, har sökanden alltid rätt att ansöka om förbud mot verkställighet och rätt att invänta ett beslut om detta av förvaltningsdomstolen.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ansvar för att skapa faktiska förutsättningar för tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och genomförande av det rättsskydd som avses i 21 § i grundlagen hör sålunda i första hand till de behöriga myndigheterna. I gränsförfarandet framhävs myndigheternas skyldighet att bedöma om villkoren för att tillämpa gränsförfarandet uppfylls och informera sökanden om detta. De behöriga myndigheterna är skyldiga att se till att de föreslagna bestämmelserna tillämpas på så sätt att sökandena inte lider rättsförluster på grund av att de inte har känt till sina rättigheter och skyldigheter under asylförfarandet. Tillgodoseendet av rättsskyddet stöds också av den föreslagna bestämmelsen om att gränsförfarandet inte ska tillämpas om en sökande som på grund av sin utsatta ställning har eller annars under asylförfarandet konstaterats ha särskilda behov inte kan ges sådant stöd som avses i utlänningslagen för att säkerställa att han eller hon kan utnyttja de rättigheter och uppfylla de förpliktelser som hör till asylförfarandet. Propositionen kan till denna del anses uppfylla kraven enligt både 21 § i grundlagen och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Jämlikhet

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

Människor eller grupper av människor får inte godtyckligt genom lag ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då förmåner och rättigheter beviljas enligt lag och då skyldigheter åläggs. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika, bl.a. för att främja faktisk jämlikhet. I sin praxis har grundlagsutskottet också konstaterat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av den allmänna jämlikhetsprincipen när en reglering i

överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 2/2011 rd, s. 2, GrUU 64/2010 rd, s. 2, GrUU 35/2010 rd, s. 2, GrUU 5/2008 rd, s. 4, GrUU 38/2006 rd, s. 2, GrUU 1/2006 rd, s. 2, GrUU 15/2001 rd, s. 2). Det centrala är om varje differentiering kan motiveras på ett acceptabelt sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 46/2006 rd, s. 2, GrUU 16/2006 rd, s. 2, GrUU 73/2002 rd). Utskottet har i olika sammanhang ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser härlett kravet att särbehandlingar inte får vara godtyckliga och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUU 47/2018 rd, GrUU 20/2017 rd, GrUU 58/2014 rd, GrUU 7/2014 rd, s. 5–6, GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 18/2006 rd, s. 2).

De föreslagna bestämmelserna försätter sökande i olika ställning beroende på om de ansöker om internationellt skydd vid den yttre gränsen eller i inlandet. Gränsförfarandet gäller endast ansökningar som görs vid den yttre gränsen. Tillämpningen av gränsförfarandet beror på sökandens grunder för ansökan om internationellt skydd, eftersom förfarandet endast gäller ansökningar som sannolikt är ogrundade och syftet med förfarandet är att snabbt behandla sådana ansökningar redan vid gränsen. Syftet med förfarandet kan anses vara en godtagbar orsak att behandla sökande olika i praktiken, i synnerhet när det inte är fråga om att någons rätt att ansöka om skydd eller få sin ansökan prövad inskränks.

Minderårigas rättigheter

Barn ska enligt 6 § 3 mom. i grundlagen bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Artikel 24.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller grundläggande bestämmelser om principen att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter förpliktar konventionsstaterna att för barn tillförsäkra rätt till skydd och omvårdnad, en andel av samhällets resurser samt rätt att delta i fattande av beslut som gäller barnet självt och i samhällslivet. De rättigheter som är inskrivna i barnkonventionen ska tillgodoses i hela barnbefolkningens och i varje barns liv. Enligt artikel 3 i konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av den offentliga eller den privata socialvården, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Grundlagsutskottet understryker att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (GrUU 15/2021 rd, GrUU 18/2018 rd, s. 3 och GrUU 17/2018 rd, s. 3). Man måste se till att barnens bästa och rättigheter förverkligas fullt ut (GrUU 2/2021 rd). Myndigheterna ska i beslutsfattande i enlighet med utlänningslagen samt när mottagningstjänster enligt mottagandelagen ordnas fästa uppmärksamhet vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Enligt mottagningslagen ska vid bedömningen av barnets bästa bestämmelserna om bedömning av barnets bästa i barnskyddslagen (417/2007) beaktas. Gränsförfarandet ska således inte tillämpas, om det i ett enskilt fall anses strida mot barnets bästa, eller om mottagningstjänster för barnet inte kan ordnas i enlighet med mottagningslagen. Eftersom barnets bästa ska vara den styrande principen i all verksamhet som hänför sig till minderåriga, ska myndigheten också planera inkvarteringen och begränsningen av rörelsefriheten vid gränsförfarandet i enlighet med det och på ett sådant sätt att barnets rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 44/2022 rd konstaterat att vid bedömningen av bestämmelser som innebär tagande av barn i förvar ska också de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland beaktas. I Europadomstolens praxis har det ansetts vara möjligt att ta

barn i förvar först som en sistahandsåtgärd, och ibruktagandet av åtgärden förutsätter bland annat att andra alternativ övervägts (t.ex. Popov mot Frankrike, nr 39472/07 och 39474/07, 19.1.2012). Utskottet hänvisar i utlåtandet också till en allmän kommentar från FN:s kommitté för barnets rättigheter om medlemsstaternas skyldigheter i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländerna när det gäller barnens mänskliga rättigheter i samband med internationell migration (Gemensam allmän kommentar nr 23 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, punkt 5–13), enligt vilken barn aldrig bör placeras i förvar av skäl som rör deras egen eller deras föräldrars migrationsstatus. Utskottet har i sitt utlåtande dessutom uppmanat förvaltningsutskottet att i fråga om gränsförfarandet granska regleringsalternativen för tagande i förvar särskilt i fråga om barn som anländer utan vårdnadshavare. I denna proposition föreslås inga ändringar i utlänningslagens bestämmelser om tagande i förvar av minderåriga. Den föreslagna nya förutsättningen för tagande i förvar inverkar inte på vad som föreskrivs om tagande av barn i förvar i 122 § i utlänningslagen.

Begränsning av rörelsefriheten vid gränsförfarande

Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har utlännningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag.

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att begränsningar av rörelsefriheten och den personliga friheten i varje enskilt fall inte bara ska vara nödvändiga utan också stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas. (GrUU 48/2016 rd, s. 4) Syftet med gränsförfarande är att inte bevilja sökande inresa till en medlemsstats territorium i full juridisk bemärkelse, utan att de vistas vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av denna under förfarande. Bestämmelserna om ett gränsförfarande är redan en del av lagstiftningen om det gemensamma europeiska asylsystemet, även om förfarande inte har införlivats i den nationella lagstiftningen i Finland. Detta innebär också att bestämmelserna om gränsförfaranden i direktivet, inklusive skyldigheten att hålla sökande på en viss plats under förfarande, är godtagbara i ljuset av de rättigheter som tryggas genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Europeiska unionens domstol har tagit ställning till gränsförfarande i flera domar. I sin dom i de förenade målen C-924/19 och C-925/19 har domstolen bekräftat att syftet med gränsförfarande är att inte bevilja sökande inresa till en medlemsstats territorium i full juridisk bemärkelse, utan att de vistas vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av denna under förfarande. Domstolen konstaterar att det av skäl 38 i förfarandedirektivet framgår att gränsförfarande syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna att fatta beslut om ansökningar om internationellt skydd som lämnas in vid gränsen eller i ett transitområde i en medlemsstat, innan beslut fattas om sökandens inresa i medlemsstaten. Enligt domstolen får medlemsstaterna således kräva att personer som ansöker om internationellt skydd ska stanna kvar vid gränsen eller i ett av deras transitområden under en tid av högst fyra veckor för att, innan beslut fattas om personernas rätt att resa in i landet, pröva huruvida dessas ansökningar ska avvisas i enlighet med förfarandedirektivet eller huruvida de ska avslås vid ett påskyndat förfarande (punkterna 236 och 237). Även generaladvokaten påminde i sitt förslag till avgörande i mål C-808/18 att genom bestämmelsen om gränsförfarande har unionslagstiftaren gett medlemsstaterna en möjlighet att begränsa antalet personer som ansöker om internationellt

skydd vid sina gränser och att skyndsamt behandla de ansökningar som gjorts, utan begränsning vad gäller bedömningen av huruvida ansökan kan tas upp till prövning, men inom ramen för en begränsad behörighet, det vill säga i de fall av påskyndat förfarande som räknas upp i artikel 31.8 i förfarandedirektivet, för att pröva ansökan i sak. Syftet med gränsförfarandet anges tydligt i direktivet, som inte ger nationellt handlingsutrymme i fråga om detta. Om en medlemsstat fattar beslut om att nationellt införa gränsförfarandet, är den således skyldig att begränsa sökandes rörelsefrihet till gränsen, transitzonen eller deras närhet så att syftet med gränsförfarandet uppnås. Förfarandedirektivet låter medlemsstaterna själva avgöra hur det säkerställs att sökande vistas vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa.

Det ovannämnda innebär att sökandens rörelsefrihet enligt 9 § i grundlagen kan begränsas till gränsen, transitzonen eller närheten av gränsen i samband med det tillämpliga förfarandet för att verkställa bestämmelserna om gränsförfarandet och för att syftet med förfarandet ska kunna nås. Bestämmelser om enbart skyldighet att vistas i dessa områden motsvarar dock inte den tillräckligt exakta reglering som förutsätts i grundlagsutskottets betänkande GrUB 25/1994 rd, och de motsvarar inte heller grundlagsutskottets krav på att rätten till oundgänglig försörjning och omsorg för den som deltar i gränsförfarandet ska tryggas genom lagstiftning (GrUU 15/2021 rd, stycke 7, på finska). Även om utlåtandet gällde den asylprocedurförordning som fortfarande är under beredning i EU, är det motiverat att iaktta detta krav också när det föreskrivs om gränsförfarandet nationellt i enlighet med vad som föreskrivs i förfarandedirektivet.

I mottagandedirektivet föreskrivs det inte särskilt om inkvartering av sökande under gränsförfarandet. De har dock rätt till inkvartering och mottagningstjänster i enlighet med direktivet. Det föreslås att begränsningen av rätten till fri rörlighet ska ske på det sätt som minst begränsar sökandens friheter genom att med stöd av artikel 7.2 i mottagandedirektivet utfärda bestämmelser om skyldighet för sökanden att vistas vid gränsen, i transitzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden. På det sättet utfärdas tydliga nationella bestämmelser om den rättsliga grunden för begränsningen av rätten till fri rörlighet (EPRS bedömning av genomförandet av gränsförfarandet på europeisk nivå, s. 26–27, 43 och 47).

Enligt förarbetena till grundlagen avses med frihetsberövande ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom eller henne fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats. En gärning som innebär att en människa oberoende av sin vilja stängs in i en låst lokal betraktas som ett sådant frihetsberövande som avses i bestämmelsen. Också en åtgärd som är lindrigare än åtgärden att låsa in en person i ett rum kan i vissa fall betraktas som frihetsberövande, om frihetsbegränsningen på grund av sin varaktighet, grad och de hinder för sociala relationer som den medför kan jämföras med de begränsningar som följer av att en människa placeras i en låst lokal (exempelvis GrUU 30/2010 rd och GrUU 48/2016 rd). Dessutom innebär enligt grundlagsutskottet åtminstone ett långvarigt förhållande av att någon avlägsnar sig frihetsberövande i strid med 7 § i grundlagen, det vill säga ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats (RP 309/1993 rd, s. 51/II, GrUU 5/2006 rd, s. 4/II, GrUU 43/2010 rd). Även tagande i förvar av en utlännings innebär frihetsberövande enligt grundlagen, eftersom förvarsenheterna är stängda och det inte är möjligt att avlägsna sig från deras område (GrUU 20/1998 rd). Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 48/2016 rd, s. 3) ansett att skyldigheten att bo på en angiven förläggning utgör en begränsning av rörelsefriheten som bör granskas utifrån de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. När man beaktar skyldigheten att anmäla sig på förläggningen upp till fyra gånger per dygn, kan effekterna av boendeskyldigheten bli så stora att säkringsåtgärden de facto närmar sig frihetsberövande.

Grundlagsutskottet har framhållit att ändamålsenligheten i bestämmelserna om frihetsberövande eller begränsning av friheten bör granskas också med tanke på avgörandepraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (exempelvis GrUU 48/2016 rd och GrUU 15/2021 rd). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin praxis konstaterat att skillnaden mellan frihetsberövande och begränsning av rörelsefriheten är en fråga om bedömning av åtgärdens intensitet ("intensity") (bland annat Guzzardi mot Italien 6.11.1980, Austin och andra mot Förenade kungariket 15.3.2012 och De Tommaso mot Italien 23.2.2017). Vid bedömningen ska man beakta de individuella omständigheterna för den som är föremål för åtgärden samt åtgärdens karaktär, varaktighet, konsekvenser och sättet att genomföra den (bland annat Guzzardi mot Italien, Stanev mot Bulgarien, 17.1.2012 och De Tommaso mot Italien). Europeiska unionens domstol har i sin rättspraxis preciserat i vilken situation det är fråga om sådant tagande i förvar och därmed frihetsberövande som avses i unionslagstiftningen. Enligt domstolen innebär tagande i förvar att den berörda personen berövas sin rörelsefrihet, och inte endast får denna inskränkt, på ett sätt som innebär att han eller hon isoleras från resten av befolkningen på en viss plats. Utöver detta fäste domstolen i sin bedömning på det sätt som beskrivs ovan i avsnitt 3.5 uppmärksamhet vid omständigheterna i fallet i fråga samt vid de rättssäkerhetsgarantier som personen har till sitt förfogande (dom i de förenade målen C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, punkterna 216–231 och dom C-808/18, punkterna 157–166 med hänvisningar till rättsfall samt generaladvokatens förslag till avgörande i fråga om den sistnämnda domen). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin avgörandepraxis i flera fall tagit ställning också till i vilken situation kvarhållande av sökande till exempel i flygplatsers transitzon i praktiken innebär frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen (exempelvis Amuur mot Frankrike, som beskrivs närmare i avsnitt 3.6).

Den föreslagna skyldigheten att vistas på området för den förläggning som anvisats innebär redan i sig att sökanden inte har rätt att avlägsna sig från området. Också i den regeringsproposition RP 103/2022 rd som förföll var utgångspunkten och syftet desamma. Man försökte förhindra olovligt avlägsnande från området genom att olovligt avlägsnande kunde ha lett till tagande i förvar. Också grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 44/2022 rd om den tidigare propositionen ansett att skyldigheten att vistas på området för en förläggning innebär att sökanden inte har rätt att lämna området (stycke 31). I samma utlåtande ansåg utskottet att den föreslagna skyldigheten att vistas vid gränsen eller i transitzonen eller på en förläggning i närheten av dessa som anvisats sökanden primärt ska bedömas som en begränsning av rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen, även om den särskilt med beaktande av dess längre varaktighet innehåller vissa drag som de facto närmar sig frihetsberövandet.

Till skillnad från regeringens proposition RP 103/2022 rd som förföll, ska det enligt denna proposition säkerställas att sökanden stannar på förläggningens område med hjälp av hinder, och det ska föreskrivas på ett exakt sätt om detta i lag. Sökande ska förhindras att lämna området med hjälp av fysiska hinder, såsom stängsel och portar, inte genom användning av maktmedel. Som tidigare nämndes kan också en åtgärd som är lindrigare än åtgärden att låsa in en person i ett rum i vissa fall betraktas som frihetsberövande, om frihetsbegränsningen på grund av sin varaktighet, grad och de hinder för sociala relationer som den medför kan jämföras med de begränsningar som följer av att en människa placeras i en låst lokal (exempelvis GrUU 30/2010 rd och GrUU 48/2016 rd). Jämfört med tagande i förvar kan skyldigheten att vistas på ett inhägnat förläggningsområde dock anses vara en lindrigare åtgärd än att låsas in i ett avgränsat utrymme inomhus. Området för den förläggning där sökanden är skyldig att vistas ska enligt förslaget vara tillräckligt omfattande för att skyddet för sökandens privatliv och tillgången till mottagningstjänster ska kunna tryggas, och så att begränsningen av rörelsefriheten inverkar så lite som möjligt på möjligheten att leva ett normalt liv. Det föreslås särskilda bestämmelser om detta. Till skillnad från när en person tagits i förvar, finns det mer utrymme

för att röra sig utomhus. En sökande som tagits i förvar har i allmänhet ytterst begränsat utrymme för utevistelse. Till exempel vid förvarsenheten i Joutseno har det reserverats ett område på ca 80 kvadratmeter att användas fritt för utevistelse. Vid gränsförfarandet är det möjligt att vistas utomhus på ett betydligt större område. Till exempel är det område för utevistelse som är tillgängligt för sökande inom gränsförfarandet vid förläggningen i Joutseno ungefär fem hektar stort.

Enligt grundlagsutskottet innebär också åtminstone ett långvarigt förhinder av att någon avlägsnar sig frihetsberövande i strid med 7 § i grundlagen, det vill säga ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats (RP 309/1993 rd, s. 51/II, GrUU 5/2006 rd, s. 4/II, GrUU 43/2010 rd). Med tanke på proportionaliteten i fråga om begränsningar i rörelsefriheten är det också viktigt att gränsförfarandet kan tillämpas endast under den tid som är nödvändig för att uppnå målen med förfarandet. Detta sker genom tydliga och noggrant avgränsade bestämmelser om de situationer där gränsförfarandet upphör. På det sättet finns det också kännedom om gränsförfarandets eventuella maximivarakthet, som enligt förslaget är totalt högst 77 dagar. I förfarandedirektivet fastställs inte någon maximivarakthet av detta slag, utan utfärdande av bestämmelser om upphörande av gränsförfarandet är ett nationellt avgörande, vars syfte är att säkerställa sökandens rättsskydd genom att begränsa rörelsefriheten så kort tid som möjligt.

Enligt förslaget kan sökanden av vissa vägande personliga skäl också beviljas tillstånd att avlägsna sig från förläggningens område. Det föreslås också vara möjligt att avlägsna sig för att få tillgång till mottagningstjänster och för att ordna skolgång för minderåriga, om det inte går att ordna dessa på förläggningens område. Grundlagsutskottet har ansett att undantagen från begränsningarna i rörelsefriheten är av betydelse med tanke på proportionaliteten (GrUU 44/2022 rd, stycke 39). Grundlagsutskottet har konstaterat att när begränsningar av rörelsefriheten fastställs ska man med tanke på regleringens proportionalitet beakta rätten att röra sig av tvingande skäl (GrUB 8/2020 rd, s. 6). När det gäller syftet med gränsförfarandet uppfylls detta krav genom den föreslagna bestämmelsen, enligt vilken sökanden kan beviljas tillstånd att på grund av en nära anhörigs allvarliga sjukdom eller begravning, eller av något annat vägande personligt skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område. I den föreslagna regleringen har man således strävat efter att beakta det som grundlagsutskottet framförde i sitt utlåtande GrUU 44/2022 rd, s. 9, om behovet av exakta och noggrant avgränsade bestämmelser. I den föreslagna paragrafen om gränsförfarandet föreskrivs också om de situationer där sökanden inte behöver ansöka om ovannämnda tillstånd för att avlägsna sig från förläggningens område. Det är fråga om skäl som gäller tillgången till mottagningstjänster. Även barns rätt till skolgång som grundar sig på 16 § i grundlagen tryggas genom att det vid behov tillåts att barn avlägsnar sig från förläggningen, om undervisningen inte kan ordnas på förläggningen. Bestämmelser om bemötandet av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheterna finns i förvarslagen, enligt vilken det är möjligt att avlägsna sig från förvaret endast i begränsad utsträckning och alltid under polisens uppsikt.

Det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen omfattar bland annat individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor och miljön (RP 309/1993 rd). När det gäller upprätthållandet av sociala relationer inverkar tillämpningen av gränsförfarandet endast i begränsad utsträckning, med beaktande av att de personer som gränsförfarandet kan tillämpas på precis har anlänt till Finlands gräns och därefter inte alls har fått röra sig inom Finlands territorium. Situationen är alltså jämförbar med att sökanden skulle ha varit utanför Finlands gränser, vilket innebär att det på samma sätt skulle ha varit en utmaning att upprätthålla sociala relationer i Finland. Precis som vid andra förläggningar har sökanden dock möjlighet att ta emot besökare på förläggningens område. Sökanden föreslås också ha möjlighet till

obegränsad användning av telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning på förläggningen, vilket underlättar kontakten med exempelvis släktingar och vänner eller aktörer som erbjuder juridisk hjälp. På det sätt som nämns ovan har sökanden enligt förslaget också möjlighet att få tillstånd att avlägsna sig från förläggningens område, om sökanden har skäl till det, exempelvis på grund av en nära anhörigs allvarliga sjukdom eller begravning, eller av något vägande personligt skäl.

Vid gränsförfarandet ordnas mottagandet av sökanden som sådan inkvartering på en förläggning som avses i mottagningslagen, inklusive de tjänster som förläggningen ordnar. Detta innebär också på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter att rätten till oundgänglig försörjning och omsorg för dem som deltar i gränsförfarandet ska tryggas genom lagstiftning (GrUU 15/2021 rd, punkt 7, på finska). Även i fråga om sökandens rättigheter och eventuella begränsningar när det gäller mottagandet tillämpas mottagningslagen. Till skillnad från när det gäller personer som tagits i förvar, är till exempel de utrymmen som används av sökande som omfattas av gränsförfarandet inte övervakade på samma sätt som förvarslokaler som, med undantag för vissa utrymmen, kan övervakas också med hjälp av teknisk utrustning. Avsikten är inte heller att vid gränsförfarandet aktivt eller i realtid följa hur sökandena rör sig. I förvarsenheter kan man också utföra säkerhetskontroller, kroppsvisitation samt specialgranskningar som gäller förvarsenhetens lokaler och lösöre, föremål och ämnen i lokalerna. Sådana kan inte med stöd av mottagningslagen utföras på en förläggning som används för gränsförfarandet. Vid gränsförfarandet får de utrymmen som sökanden använder kontrolleras med stöd av mottagningslagen endast om det finns grundad anledning att misstänka att sökanden har sådana ämnen eller föremål med vilka en boendes eller någon annan persons liv, hälsa eller säkerhet kan äventyras eller med vilka man kan skada egendom, eller sådana ämnen eller föremål som det enligt någon annan lag är förbjudet att inneha. Vid förvarsenheter kan användningen av telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning också begränsas. Sådana begränsningar ska det inte vara möjligt att påföra sökande som omfattas av gränsförfarandet på en förläggning. I förvarslagen anges dessutom särskilt förbjudna föremål och ämnen som inte får innehas vid förvarsenheterna.

På det sätt som beskrivs ovan är avsikten att den begränsning av rörelsefriheten som hänför sig till gränsförfarandet ska ordnas på ett sådant sätt att sökandens rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt, men ändå så att syftet med gränsförfarandet uppnås. De ovannämnda förutsättningarna som gör det möjligt att röra sig fritt och vistas utomhus på förläggningens område, möjligheten att av vissa vägande personliga skäl lämna förläggningens område utan övervakning, förfarandets relativt korta varaktighet och de begränsningar som gäller tagande i förvar skiljer också den föreslagna skyldigheten att vistas på förläggningens område från sådant frihetsberövande som avses i 7 § i grundlagen och från situationer där det enligt EU-domstolen är fråga om tagande i förvar av sökanden. I de föreslagna bestämmelserna kan det således anses att det fortfarande är fråga om begränsning av sökandens rörelsefrihet som tillämpas som en del av förfarandet, vilket i första hand ska bedömas som en begränsning av rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen. Det som nu föreslås har dessutom preciserats i enlighet med utskottets utlåtande GrUU 44/2022 rd. Den föreslagna regleringen kan anses vara proportionerlig med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna med beaktande av de vägande samhälleliga intressen som ligger bakom regleringen.

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Med stöd av 9 och 10 § i mottagningslagen kan en förläggning inrättas och drivas förutom av staten också av kommuner, samkommuner, andra offentligrättsliga samfund eller privata sammanslutningar eller stiftelser. Största delen av flyktförläggningarna drivs av privata aktörer. För att möjliggöra en så ändamålsenlig och omfattande tillämpning som möjligt av

gränsförfarandet och för att kunna ordna den kapacitet som behövs för detta på ett flexibelt sätt bör man överväga om gränsförfarandet kan tillämpas också vid andra förläggningar än sådana som drivs av staten och kommunerna. Därmed behöver en överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen bedömas.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Grundlagsutskottet har vid en bedömning av bestämmelser om förläggningar och flyktingslussar som drivs av privata aktörer konstaterat att överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter kan behövas för att en uppgift ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet ansåg att bland annat uppgifter som gäller omhändertagande av ämnen och föremål och inspektion av rum som en boende förfogar över inte innebär betydande utövning av offentlig makt, eftersom uppgifterna är avgränsade (GrUU 59/2010 rd).

Enligt 2 § i förvarslagen kan en förvarsenhet inrättas i anslutning till en förläggning som staten eller kommunen driver eller vara en självständig enhet som drivs av staten eller kommunen. Grundlagsutskottet har i ett utlåtande som föregick ikraftträdandet av den nuvarande grundlagen konstaterat att ordnande av förvar innebär betydande utövning av offentlig makt. Utskottet ansåg att bestämmelserna bör preciseras så att tagande i förvar av asylsökande endast kan ske på en förläggning vars huvudman är en offentlig sammanslutning (GrUU 20/1998 rd).

Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd s. 180/I) och grundlagsutskottets praxis (GrUU 22/2014 rd, GrUU 55/2005 rd) ska till exempel på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter betraktas som betydande utövning av offentlig makt. I fråga om boendeskyldigheten enligt 120 a § i utlänningslagen och boendeskyldigheten för barn enligt 120 b § i utlänningslagen har grundlagsutskottet ansett att trots att förläggningarna de facto har en betydande roll när det gäller fullgörande av boendeskyldigheten, handlar det inte här om betydande utövning av offentlig makt när man beaktar att de uppgifter som ges förläggningarna är osjälvständiga och av assisterande natur (GrUU 48/2016 rd, s. 7).

Förläggningens uppgifter ändras inte genom de föreslagna bestämmelserna. Förläggningen ska också vid gränsförfarandet ordna inkvartering och mottagningstjänster för sökanden i enlighet med vad som föreskrivs i mottagningslagen. Förslaget innehåller inga uppgifter för förläggningens personal när det gäller verkställigheten av skyldigheten att vistas på området för en förläggning. Det föreslås inte heller att förläggningens personal ska få befogenheter att till exempel använda maktmedel för att förhindra att en sökande avlägsnar sig från förläggningens område. Bestämmelserna om personalens uppgifter och befogenheter skiljer sig således i synnerhet från en situation som gäller verkställande av tagande i förvar. Eftersom det är fråga om normal mottagningsverksamhet, kan uppgifter också i fråga om gränsförfarandet på samma grunder som en normal förläggningens uppgifter tilldelas andra aktörer än staten eller en kommun. Grundlagsutskottet har konstaterat att det på grund av vissa befogenheter är fråga om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen när en privat sammanslutning eller stiftelse anlitas för att ordna mottagningsverksamhet. I detta fall kan det otvivelaktigt behövas för att uppgiften ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom uppgifterna är avgränsade innebär de inte betydande utövning av offentlig makt. (GrUU 59/2010 rd, s. 5)

Påskyndat förfarande

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen och 23 § 1 mom. i förvaltningslagen har var och en rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad. Handläggningstiden får inte vara längre än vad en tillräckligt omsorgsfull och ändamålsenlig behandling rimligen kräver med beaktande av ärendets särdrag. Detta kan dock inte utgöra en grund för att ge avkall på kravet på individuell, ändamålsenlig, noggrann och opartisk behandling. Genom bestämmelserna tryggas också individens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Tillämpningen av påskyndat förfarande fråntar ingen rätten att söka internationellt skydd eller att få sin ansökan behandlad. Ansökan ska inte heller i något fall avslås eller anses uppenbart ogrundad enbart för att det föreligger en grund för påskyndat förfarande. Det är fråga om en form asylförfarande. Avslag på en ansökan efter en prövning i sak och användningen av påskyndat förfarande är därmed sinsemellan olika saker. Det bör också noteras att när påskyndat förfarande tillämpas ska ansökan prövas enligt samma grundläggande principer och garantier som vid normalt förfarande. EU-domstolen har betonat detta redan i en tidigare dom som gäller förfarandedirektivet (C-175/11, punkterna 74-75). Också Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har konstaterat att varje asylansökan ska prövas opartiskt och omsorgsfullt. Om så inte har skett har domstolen ansett att artikel 13 i kombination med artikel 3 i Europakonventionen har kränkts. Domstolen har också betonat behovet av effektiva rättsmedel (t.ex. Europadomstolens dom nr 9152/09 av den 2 februari 2012 i målet I.M. mot Frankrike, punkterna 136-160).

Genom att ändra logiken i bestämmelserna om påskyndat förfarande betonas det att användningen av påskyndat förfarande och avslag på en ansökan efter en prövning i sak är sinsemellan olika saker. De föreslagna nya grunderna för påskyndat förfarande grundar sig alla på artikel 31.8 i förfarandedirektivet och utgör således en del av den gällande unionsrätten. För att undvika oklarheter i tolkningen följer den föreslagna regleringen så långt som möjligt ordalydelsen i förfarandedirektivet. Med beaktande av kravet på att bestämmelserna ska vara noggrant avgränsade och exakta är det dock i vissa fall nödvändigt att avvika från detta. Genom förslaget ändras i utlänningslagen varken bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet eller bestämmelserna om ändringssökande. Sökandens rätt enligt 21 § i grundlagen att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt organ tillgodoses på samma sätt som för närvarande vid påskyndat förfarande.

Den föreslagna regleringen kan anses vara proportionerlig med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna med beaktande av de vägande samhälleliga intressen som ligger bakom regleringen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

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

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 95 a § 1 mom., 101, 104 och 105 §, 121 § 1 mom. 5 och 6 punkten, 147 a § 2 mom., 198 b § 1 mom. och 201 § 5 mom.,
sådana de lyder, 95 a § 1 mom., 101, 104 och 105 § samt 147 a § 2 mom. i lag 194/2015, 121 § 1 mom. 5 och 6 punkten i lag 813/2015, 198 b § 1 mom. i lag 1022/2018 och 201 § 5 mom. i lag 437/2019, samt
fogas till 97 a §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 6 mom., till lagen nya 104 a–104 c § och till 121 § 1 mom., sådant det lyder i lag 813/2015, en ny 7 punkt som följer:

95 a §

Information till den som ansöker om internationellt skydd

Den som ansöker om internationellt skydd ska upplysas om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska informera sökanden när han eller hon lämnar in sin ansökan om internationellt skydd. Om ett gränsförfarande som avses i 104 a § inte tillämpas, kan informationen även ges av Migrationsverket eller en förläggning så snart som möjligt efter det att ansökan har lämnats in. Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår.

97 a §

Asylsamtal

Om Migrationsverket anser det vara ändamålsenligt, kan asylsamtal föras med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring där Migrationsverket och sökanden har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra. Migrationsverket ska när det överväger på vilket sätt asylsamtalet ska föras beakta om sökanden befinner sig i en utsatt ställning som beror på sökandens ålder eller fysiska eller psykiska tillstånd eller om det finns andra personliga orsaker som kan inverka på samtalets förlopp samt beakta de förutsättningar som anges i 6 §. Migrationsverket ska säkerställa att asylsamtalet kan föras på ett informationssäkert sätt.

101 §

Uppenbart ogrundad ansökan

En ansökan om internationellt skydd kan betraktas som uppenbart ogrundad när den har avslagits vid ett påskyndat förfarande enligt 104 §.

104 §

Tillämpning av påskyndat förfarande

En ansökan om internationellt skydd behandlas vid påskyndat förfarande, om

- 1) ansökan inte motiveras med sådana grunder som avses i 87 § 1 mom. eller 88 § 1 mom. eller med andra grunder som har anknytning till förbuden mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke-trovärdiga,
- 2) sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka,
- 3) sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning,
- 4) det kan antas att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap,
- 5) det är fråga om en ny ansökan som uppfyller förutsättningarna enligt 102 § 3 mom. för upptagande av en ansökan till prövning,
- 6) sökanden har lämnat in en ansökan enbart för att fördröja eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet,
- 7) sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa,
- 8) sökanden olagligen har anlänt till Finland eller olagligen har förlängt sin vistelse i Finland och, utan sådana grunder som avses i 95 § 2 mom., varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan, eller
- 9) sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, eller sökanden med tvång har avlägsnats ur landet på allvarliga grunder som gäller allmän ordning och säkerhet.

En ansökan som har lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare avgörs vid påskyndat förfarande endast på en grund som anges i 1 mom. 2, 5 eller 9 punkten.

Om stöd som avses i 96 a § inte kan ges vid påskyndat förfarande, får påskyndat förfarande inte tillämpas.

Vid tillämpning av påskyndat förfarande ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fem månader från det att den lämnades in.

104 a §

Gränsförfarande

Vid ett gränsförfarande fattas det beslut om att en ansökan om internationellt skydd vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med ett olovligt överskridande av den yttre gränsen ska avvisas utan prövning med stöd av 103 § eller att ansökan ska avgöras vid påskyndat förfarande med stöd av 104 §.

Det är tillåtet att tillfälligt avvika från tillämpningen av gränsförfarandet enligt 1 mom., om tillämpningen på grund av exceptionella omständigheter inte är möjlig.

Om sökanden är en minderårig utan vårdnadshavare, tillämpas gränsförfarandet endast om ansökan kan

- 1) avvisas utan prövning
 - a) med stöd av 103 § 1 punkten, med hänsyn till att sökanden kommer från ett i 99 a § definierat säkert tredjeländ dit han eller hon kan sändas tillbaka, eller
 - b) med stöd av 103 § 4 punkten, eller
- 2) behandlas vid påskyndat förfarande
 - a) med stöd av 104 § 1 mom. 2, 5 eller 9 punkten,
 - b) med stöd av 104 § 1 mom. 3 punkten, om sökanden har visat upp falska handlingar, eller
 - c) med stöd av 104 § 1 mom. 4 punkten.

En förutsättning för tillämpning av 3 mom. 2 punkten underpunkterna b och c är dessutom att det finns allvarliga skäl att anse att sökanden försöker dölja betydande omständigheter som sannolikt skulle leda till ett negativt beslut. Sökanden ska ges möjlighet att ange godtagbara skäl till sitt förfarande.

Gränsförfarandet tillämpas inte, om det stöd som avses i 96 a § inte kan ges.

När gränsförfarandet tillämpas ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fyra veckor från det att den lämnades in.

104 b §

Begränsning av rörelsefriheten vid gränsförfarande

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 40 § 3 mom. och 41 § har sökanden inte rätt att röra sig fritt och välja bostadsort under gränsförfarandet. Under gränsförfarandet är sökanden skyldig att vistas vid gränsen eller i transitzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden, och det säkerställs med hjälp av hinder att sökanden stannar inom området i fråga. Med området för en förläggning avses förläggningens tomt samt ett område på tomten som är tydligt avskilt. Tomten eller det avskilda området ska vara tillräckligt stort, så att sökandens privatliv kan tryggas och sökanden kan få tillgång till mottagningstjänster. Sökanden ska ges tydlig information om gränserna för området.

Migrationsverket kan bevilja sökanden tillstånd att tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område på grund av en nära anhörigs allvarliga sjukdom eller begravning, eller av något annat vägande personligt skäl.

Sökanden har också rätt att avlägsna sig från förläggningens område, om det är nödvändigt för att få tillgång till mottagningstjänster eller för att ordna skolgång för minderåriga.

104 c §

Upphörande av gränsförfarande

Gränsförfarandet upphör

- 1) om det inte finns förutsättningar att avvisa ansökan om internationellt skydd utan prövning eller att avgöra den vid påskyndat förfarande,
- 2) om Migrationsverket inte har fattat ett beslut om ansökan om internationellt skydd inom fyra veckor från det att ansökan lämnades in,
- 3) om Migrationsverkets beslut inte delges inom sju dagar, av vilka minst fem måste vara vardagar, från det att beslutet fattades,
- 4) om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställighet av avvisningsbeslutet, eller
- 5) fyra veckor från det att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart, om förvaltningsdomstolen inte har förbjudit verkställighet av beslutet.

105 §

Asylansökan av medborgare i Europeiska unionen

Migrationsverket ska utan dröjsmål underrätta inrikesministeriet när en unionsmedborgare har lämnat in en asylansökan, om Migrationsverket anser att staten i fråga inte är ett säkert ursprungsland för sökanden och inte avgör ansökan med tillämpning av 104 § 1 mom. 2 punkten och 101 §. Inrikesministeriet underrättar rådet om saken.

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om

5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten,

6) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten, eller

7) tagandet i förvar behövs för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om sökandens rätt att resa in på finskt territorium kan fattas under förfarandet.

147 a §

Frivillig återresa

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs heller om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas i enlighet med 103 § eller det är fråga om en uppenbart ogrundad ansökan enligt 101 §. Risken för avvikande ska bedömas enligt vad som föreskrivs i 121 a §.

198 b §

Ansökan som avser verkställighet

Om beslut om avvisning har fattats med stöd av 95 b, 101 eller 103 §, ska ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet göras inom sju dagar från det att beslutet har delgivits sökanden. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller ett beslut om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har behandlats med tillämpning av påskyndat förfarande med stöd av 104 § 1 mom. 1–7 eller 9 punkten och ansökan med stöd av 101 § betraktats som uppenbart ogrundad, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) ett nytt 4 mom. som följer:

13 §

Mottagningstjänster

Om ett gränsförfarande enligt 104 a § i utlänningslagen tillämpas, ska det inom ramen för mottagningstjänsterna också ordnas måltider.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 18 april 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i utlänningslagen (301/2004) 95 a § 1 mom., 101, 104 och 105 §, 121 § 1 mom. 5 och 6 punkten, 147 a § 2 mom., 198 b § 1 mom. och 201 § 5 mom.,
sådana de lyder, 95 a § 1 mom., 101, 104 och 105 § samt 147 a § 2 mom. i lag 194/2015, 121 § 1 mom. 5 och 6 punkten i lag 813/2015, 198 b § 1 mom. i lag 1022/2018 och 201 § 5 mom. i lag 437/2019, samt
fogas till 97 a §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 6 mom., till lagen nya 104 a–104 c § och till 121 § 1 mom., sådant det lyder i lag 813/2015, en ny 7 punkt som följer:

Gällande lydelse

95 a §

Information till den som ansöker om internationellt skydd

Den som ansöker om internationellt skydd ska upplysas om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska informera sökanden när denne lämnar in en ansökan om internationellt skydd. Informationen kan även ges av Migrationsverket eller en förläggning så snart som möjligt efter det att ansökan har lämnats in. Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår.

97 a §

Asylsamtal

Föreslagen lydelse

95 a §

Information till den som ansöker om internationellt skydd

Den som ansöker om internationellt skydd ska upplysas om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska informera sökanden när han eller hon lämnar in sin ansökan om internationellt skydd. *Om ett gränsförfarande som avses i 104 a § inte tillämpas*, kan informationen även ges av Migrationsverket eller en förläggning så snart som möjligt efter det att ansökan har lämnats in. Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår.

97 a §

Asylsamtal

Om Migrationsverket anser det vara ändamålsenligt, kan asylsamtal föras med hjälp av videokonferens eller någon annan

Gällande lydelse

101 §

Uppenbart ogrundad ansökan

En ansökan kan betraktas som uppenbart ogrundad, om

1) den inte motiveras med sådana grunder som nämns i 87 § 1 mom. eller 88 § 1 mom. eller med andra grunder som har anknytning till förbuden mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke-trovärdiga,

2) sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet

a) genom att uppsåtligt lämna oriktiga, vilseledande eller bristfälliga uppgifter om omständigheter som är centrala för avgörandet av ansökan,

b) genom att utan godtagbart skäl visa upp förfälskade handlingar, eller

c) genom att lämna in en ansökan enbart för att fördröja eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet, eller

3) sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka.

104 §

Tillämpning av påskyndat förfarande

Föreslagen lydelse

lämplig teknisk dataöverföring där Migrationsverket och sökanden har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra. Migrationsverket ska när det överväger på vilket sätt asylsamtalet ska föras beakta om sökanden befinner sig i en utsatt ställning som beror på sökandens ålder eller fysiska eller psykiska tillstånd eller om det finns andra personliga orsaker som kan inverka på samtalets förlopp samt beakta de förutsättningar som anges i 6 §. Migrationsverket ska säkerställa att asylsamtalet kan föras på ett informationssäkert sätt.

101 §

Uppenbart ogrundad ansökan

En ansökan om internationellt skydd kan betraktas som uppenbart ogrundad när den har avslagits vid ett påskyndat förfarande enligt 104 §.

104 §

Tillämpning av påskyndat förfarande

En ansökan om internationellt skydd behandlas vid påskyndat förfarande, om

1) ansökan inte motiveras med sådana grunder som avses i 87 § 1 mom. eller 88 § 1

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

mom. eller med andra grunder som har anknytning till förbuden mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke-trovärdiga,

2) sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka,

3) sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning,

4) det kan antas att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap,

5) det är fråga om en ny ansökan som uppfyller förutsättningarna enligt 102 § 3 mom. för upptagande av en ansökan till prövning,

6) sökanden har lämnat in en ansökan enbart för att fördröja eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet,

7) sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa,

8) sökanden olagligen har anlänt till Finland eller olagligen har förlängt sin vistelse i Finland och, utan sådana grunder

Gällande lydelse

En ansökan om internationellt skydd kan avgöras vid påskyndat förfarande, om ansökan betraktas som uppenbart ogrundad med stöd av 101 §.

En ansökan som har lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare får avgöras vid påskyndat förfarande endast på den grund som anges i 101 § 3 punkten.

Om stöd som avses i 96 a § inte kan ges vid påskyndat förfarande, får påskyndat förfarande inte tillämpas.

Vid tillämpning av påskyndat förfarande ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fem månader från dess inlämnande.

104 a §

Gränsförfarande

Föreslagen lydelse

som avses i 95 § 2 mom., varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan, eller

9) sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, eller sökanden med tvång har avlägsnats ur landet på allvarliga grunder som gäller allmän ordning och säkerhet.

En ansökan som har lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare avgörs vid påskyndat förfarande endast på en grund som anges i 1 mom. 2, 5 eller 9 punkten.

Om stöd som avses i 96 a § inte kan ges vid påskyndat förfarande, får påskyndat förfarande inte tillämpas.

Vid tillämpning av påskyndat förfarande ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fem månader från det att den lämnades in.

104 a §

Gränsförfarande

Vid ett gränsförfarande fattas det beslut om att en ansökan om internationellt skydd vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med ett olovligt överskridande av den yttre gränsen ska avvisas utan prövning med stöd av 103 § eller att ansökan ska avgöras vid påskyndat förfarande med stöd av 104 §.

Det är tillåtet att tillfälligt avvika från tillämpningen av gränsförfarandet enligt 1 mom., om tillämpningen på grund av exceptionella omständigheter inte är möjlig.

Om sökanden är en minderårig utan vårdnadshavare, tillämpas gränsförfarandet endast om ansökan kan

1) avvisas utan prövning

a) med stöd av 103 § 1 punkten, med hänsyn till att sökanden kommer från ett i 99 a § definierat säkert tredjeland dit han eller hon kan sändas tillbaka, eller

b) med stöd av 103 § 4 punkten, eller

2) behandlas vid påskyndat förfarande

a) med stöd av 104 § 1 mom. 2, 5 eller 9 punkten,

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

b) med stöd av 104 § 1 mom. 3 punkten, om sökanden har visat upp falska handlingar, eller
c) med stöd av 104 § 1 mom. 4 punkten.

En förutsättning för tillämpning av 3 mom. 2 punkten underpunkterna b och c är dessutom att det finns allvarliga skäl att anse att sökanden försöker dölja betydande omständigheter som sannolikt skulle leda till ett negativt beslut. Sökanden ska ges möjlighet att ange godtagbara skäl till sitt förfarande.

Gränsförfarandet tillämpas inte, om det stöd som avses i 96 a § inte kan ges.

När gränsförfarandet tillämpas ska Migrationsverket avgöra ansökan inom fyra veckor från det att den lämnades in.

104 b §

Begränsning av rörelsefriheten vid gränsförfarande

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 40 § 3 mom. och 41 § har sökanden inte rätt att röra sig fritt och välja bostadsort under gränsförfarandet. Under gränsförfarandet är sökanden skyldig att vistas vid gränsen eller i transitzonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden, och det säkerställs med hjälp av hinder att sökanden stannar inom området i fråga. Med området för en förläggning avses förläggningens tomt samt ett område på tomten som är tydligt avskilt. Tomten eller det avskilda området ska vara tillräckligt stort, så att sökandens privatliv kan tryggas och sökanden kan få tillgång till mottagningstjänster. Sökanden ska ges tydlig information om gränserna för området.

Migrationsverket kan bevilja sökanden tillstånd att tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område på grund av en nära anhörigs allvarliga sjukdom eller begravning, eller av något annat vägande personligt skäl.

Sökanden har också rätt att avlägsna sig från förläggningens område, om det är nödvändigt för att få tillgång till mottagningstjänster eller för att ordna skolgång för minderåriga.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

104 c §

Upphörande av gränsförfarande

Gränsförfarandet upphör

1) om det inte finns förutsättningar att avvisa ansökan om internationellt skydd utan prövning eller att avgöra den vid påskyndat förfarande,

2) om Migrationsverket inte har fattat ett beslut om ansökan om internationellt skydd inom fyra veckor från det att ansökan lämnades in,

3) om Migrationsverkets beslut inte delges inom sju dagar, av vilka minst fem måste vara vardagar, från det att beslutet fattades,

4) om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställighet av avvisningsbeslutet, eller

5) fyra veckor från det att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart, om förvaltningsdomstolen inte har förbjudit verkställighet av beslutet.

105 §

Asylansökan av medborgare i Europeiska unionen

Migrationsverket ska utan dröjsmål underrätta inrikesministeriet när en unionsmedborgare har lämnat in en asylansökan, om Migrationsverket anser att staten i fråga inte är ett säkert ursprungsland för sökanden och inte avgör ansökan med tillämpning av 101 § 3 punkten och 104 §. Inrikesministeriet underrättar rådet om saken.

105 §

Asylansökan av medborgare i Europeiska unionen

Migrationsverket ska utan dröjsmål underrätta inrikesministeriet när en unionsmedborgare har lämnat in en asylansökan, om Migrationsverket anser att staten i fråga inte är ett säkert ursprungsland för sökanden och inte avgör ansökan med tillämpning av 104 § 1 mom. 2 punkten och 101 §. Inrikesministeriet underrättar rådet om saken.

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om

5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten, eller

6) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten.

5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten,

Gällande lydelse

147 a §

Frivillig återresa

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs heller om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas i enlighet med 103 § eller påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 104 §. Risken för avvikande ska bedömas enligt vad som föreskrivs i 121 a §.

198 b §

Ansökan som avser verkställighet

Om beslut om avvisning har fattats med stöd av 95 b, 103 eller 104 §, ska ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet göras inom sju dagar från det att beslutet har delgivits sökanden. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller med stöd av 104 § om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har betraktats som uppenbart ogrundad, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

Föreslagen lydelse

6) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten, eller

7) tagandet i förvar behövs för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om sökandens rätt att resa in på finskt territorium kan fattas under gränsförfarandet.

147 a §

Frivillig återresa

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs heller om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas i enlighet med 103 § eller *det är fråga om en uppenbart ogrundad ansökan enligt 101 §*. Risken för avvikande ska bedömas enligt vad som föreskrivs i 121 a §.

198 b §

Ansökan som avser verkställighet

Om beslut om avvisning har fattats med stöd av 95 b, *101* eller *103 §*, ska ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet göras inom sju dagar från det att beslutet har delgivits sökanden. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller ett beslut

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har behandlats *med tillämpning av påskyndat förfarande* med stöd av 104 § 1 mom. 1–7 eller 9 punkten och ansökan med stöd av 101 § betraktats som uppenbart ogrundad, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 13 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) ett nytt 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

13 §

Mottagningsjänster

Föreslagen lydelse

13 §

Mottagningsjänster

Om ett gränsförfarande enligt 104 a § i utlänningslagen tillämpas, ska det inom ramen för mottagningsjänsterna också ordnas måltider.

Denna lag träder i kraft den 20

..