

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (RP 49/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sanna Montin, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- specialsakkunnig Tuomas Koljonen, Migrationsverket
- resultatenhetschef Juha Similä, Migrationsverket
- polisinspektör Ari Jokinen, Polisstyrelsen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Flyktingrådgivningen rf
- Finlands Advokatförbund.

Inget yttrande av

- Dataombudsmannens byrå.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att utlänningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen ändras.

Det föreslås vidare att nödvändiga ändringar görs i den nationella lagstiftningen för att Europeiska unionens asylbyrå ska kunna anlitas. Bakgrunden till propositionen är Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens asylbyrå.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Betänkande FvUB 12/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bistånd från Europeiska unionens asylbyrå och beredskap för massinvandring

Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) inrättades genom förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 och inledde sin verksamhet i januari 2022. Förvaltningsutskottet har i samband med behandlingen av förslaget till förordning lämnat fyra utlåtanden (FvUU 31/2018 rd, FvUU 14/2017 rd, FvUU 47/2016 rd och FvUU 33/2016 rd). Syftet med förordningen om asylbyrån är att förbättra tillämpningen av asylpolitiken i EU genom att Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) omvandlas till en fullvärdig myndighet. EU:s asylbyrå ersätter EASO, som varit verksamt sedan 2011, och fortsätter dess verksamhet med delvis nya uppgifter.

Behandlingen av de lagstiftningsförslag som ingår i den övergripande reformen av migrations- och asylpolitiken har framskridit långsamt och förordningen om asylbyrån är tills vidare den enda antagna EU-rättsakt som hänför sig till denna reform. Utskottet har vid flera tillfällen ansett det nödvändigt att EU:s medlemsstater äntligen får till stånd en gemensam invandrings- och asylpolitik med gemensamma regler som tillämpas på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna. En gemensamt överenskommen, effektiv och rättvis asylpolitik främjar förutsägbarheten och möjligheten att behärska olika situationer.

Syftet med den nya asylbyrån är att förbättra det gemensamma europeiska asylsystemets funktion genom ökat operativt och tekniskt bistånd till medlemsstaterna. Syftet är också att främja en enhetligare bedömning av ansökningar om internationellt skydd och stärka det praktiska samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna, t.ex. genom utbildning av medlemsstaternas myndigheter och insamling och analys av information om asylsituationen. Bestämmelser om asylbyråns uppgifter finns i artikel 2 i förordningen.

EU:s medlemsstater har möjlighet att begära och få operativt och tekniskt bistånd från asylbyrån i situationer där medlemsstatens asyl- eller mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck eller för att kunna fullgöra sina skyldigheter i anslutning till det gemensamma asylsystemet. Enligt propositionsmotiven kan det uppstå ett oskäligt tryck till exempel av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd. Behovet av hjälp kan enligt motiven aktualiseras på grund av ett oproportionerligt tryck också i situationer med hybridpåverkan där en annan stat strävar efter att använda migration som påtryckningsmedel. Hybridpåverkan som utnyttjar migration som påtryckningsmedel förutsätter inte nödvändigtvis ett stort antal invandrare, men det kan också leda till massinvandring, menar utskottet. Förvaltningsutskottet har i flera utlåtanden under den senaste tiden behandlat användningen av migration som ett verktyg för statlig hybridpåverkan (t.ex. FvUU 14/2022 rd, FvUU 6/2022 rd och FvUU 8/2022 vp).

EU-förordningar är direkt tillämplig lagstiftning i medlemsstaterna. Regeringen föreslår att det till lagstiftningen fogas nationella bestämmelser som kompletterar förordningen och som gör det möjligt att begära operativt och tekniskt bistånd från EU:s asylbyrå. Utskottet anser det motiverat att också stödet från asylbyrån kan användas som ett alternativ för att hantera situationer med massinvandring.

Betänkande FvUB 12/2022 rd

Av propositionsmotiven framgår att de föreslagna ändringarna i utlänningslagen (301/2004) och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020) är en del av en större lagreform som syftar till att utveckla hanteringen av och beredskapen inför massinvandring. Ansvar för beredskapsplaneringen i samband med ordnande av mottagningstjänster vid storskalig invandring har genom nyligen gjorda lagändringar centraliserats till Migrationsverket (FvUB 15/2021 rd — RP 162/2021 rd). Genom ändringen har man strävat efter att förbättra beredskapen inför stora mängder invandrare och preciserat arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Bestämmelser om en snabbare ökning av förvarskapaciteten vid störningar under normala förhållanden är just nu under fortsatt beredning.

Utskottet konstaterar att de ovan nämnda ändringarna i lagstiftningen gäller migrationsmyndigheternas beredskap att ta emot personer som söker internationellt skydd i situationer av massinvandring. Ändringarna inverkar inte enligt utskottets uppfattning väsentligt på effekterna av massinvandring när det handlar om den inre säkerheten, gränssäkerheten eller statlig hybridpåverkan. Avsikten är att reagera på de sist nämnda fenomenen genom en ändring av beredskapslagen, som för närvarande behandlas i riksdagen (RP 63/2022 rd) och vissa andra brådskande lagstiftningsprojekt som bland annat hänför sig till införandet av det så kallade gränsförfarande som EU-lagstiftningen möjliggör samt till förbättrandet av gränssäkerheten, beredskapen inför hotfulla situationer och myndigheternas verksamhetsmöjligheter för upprätthållandet av gränssäkerheten. Utskottet anser det vara viktigt att dessa lagstiftningsförslag behandlas i riksdagen så snart som möjligt.

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit en drastisk förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö, menar utskottet. Risker för massinvandring vid östgränsen har under dessa omständigheter ökat och därför måste myndigheternas beredskap att hantera invandring i stor skala vara hög. I situationer med massinvandring är det viktigt att myndigheterna hela tiden har kontroll över läget för att de negativa konsekvenserna för samhället, såsom äventyrande av allmän ordning och säkerhet, ska bli så små som möjligt. Myndigheterna ska kunna reagera på ett lämpligt sätt i varje enskilt fall. Lagstiftningen ska förutom metoder för att hantera situationer med massinvandring också ge en möjlighet att redan på förhand verka för att en sådan situation inte kan uppstå.

Substansen i det operativa och tekniska biståndet

I och med förordningen om asylbyrå stärks byråns förmåga att bistå medlemsstaterna genom att underlätta utplaceringen av experter till de medlemsstater som har begärt operativt stöd. Asylbyrå ska på begäran av en medlemsstat tillhandahålla operativt och tekniskt bistånd för att genomföra medlemsstatens skyldigheter inom ramen för det gemensamma asylsystemet eller när dess asyl- eller mottagningssystem utsätts för oproportionerligt tryck. I sistnämnda fall av oproportionellt tryck får byrån, med medlemsstatens samtycke, även lämna bistånd på eget initiativ. Operativt och tekniskt bistånd kan också ges som en del av sådana stödgrupper för migrationshantering som avses i gräns- och kustbevakningsförordningen (EU) 2019/1896 och som kan bistå medlemsstaterna ifall vissa så kallade hotspotområden vid deras yttre gränser står inför oproportionerliga migrationsutmaningar till följd av stora migrationsströmmar.

Betänkande FvUB 12/2022 rd

Det operativa och tekniska biståndet kan enligt artikel 16 i förordningen om asylbyrån omfatta t.ex. bistånd till medlemsstaterna vid identifiering och registrering av tredjelandsmedborgare, mottagande och registrering av ansökningar om internationellt skydd samt ordnande av mottagningstjänster.

På begäran av en medlemsstat får asylbyrån såsom operativt och tekniskt bistånd sända stödgrupper för asylfrågor till den medlemsstat som begärt bistånd eller utsatts för oproportionerligt tryck. En asylstödgrupp ska bildas utifrån en lämplig operativ plan och sammansättningen av varje stödgrupp ska fastställas av asylbyråns verkställande direktör. Stödgrupperna består av experter ur byråns egen personal, experter från medlemsstaterna, experter som medlemsstaterna utstationerat till byrån och andra experter som inte är anställda av byrån. Asylbyrån ska ha en reserv på minst 500 experter, där varje medlemsstat ska ställa ett visst antal experter till byråns omedelbara förfogande. Finlands andel har fastställts till nio experter.

Framställande av biståndsbegäran

Statsrådet kan enligt 116 a § i den föreslagna utlänningslagen besluta att sända en sådan begäran om utplacering av stödgrupper för asylärenden som avses i förordningen om asylbyrån. Enligt gällande lagstiftning beslutar statsrådet också i enlighet med 15 a § i gränsbevakningslagen t.ex. om framställning av en begäran till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån om en snabb gränsinsats.

Efter statsrådets beslut framställs den egentliga begäran till EU:s asylbyrå av Migrationsverket, som kommer överens om en operativ plan med verkställande direktören för asylbyrån. I den operativa planen anges i detalj villkoren och arrangemangen för utplaceringen av stödgrupper för asylfrågor. I handlingsplanen fastställs åtminstone målen för utplaceringen av asylstödgrupperna, den förväntade varaktigheten, asylstödgruppernas sammansättning och placering i värdmedlemsstaten. Den operativa planen ska vara bindande för asylbyrån, värdmedlemsstaten och de deltagande medlemsstaterna. Migrationsverket är nationell kontaktpunkt i anslutning till stödgruppernas verksamhet.

Utskottet ser det som viktigt att den nationella lagstiftningen så snart som möjligt kompletteras med nya bestämmelser om framställning till asylbyrån av begäran om bistånd. Också Finland kan hamna i en situation där det snabbt behövs tilläggsresurser om antalet asylsökande ökar kraftigt inom en kort tid, såsom hösten 2015. Utskottet har exempelvis i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) lyft fram beredskapen för att migrationen snabbt kan öka kraftigt. Förutom att en sådan situation belastar asylsystemet innebär massinvandring alltid också en risk för att en del av invandrarna utgör en säkerhetsrisk i samhället.

Experterna vid EU:s asylbyrå är färdigt utbildade experter på asylområdet. De kan också rycka in snabbt med stöd av den reserv av experter på asylområdet som avses i förordningen. Experterna ska utstationeras inom sju arbetsdagar från det att man kommit överens om en operativ plan. I en akut situation är detta naturligtvis ett betydligt snabbare förfarande än nyrekryteringar i hemlandet. Utskottet betonar dock att begäran om bistånd från asylbyrån kommer i fråga i mycket exceptionella situationer och behovet av bistånd ska bedömas från fall till fall.

Betänkande FvUB 12/2022 rd

Migrationsverkets anställda har deltagit i asylbyråns föregångare EASO:s insatser som en del av stödgrupperna för asylfrågor bland annat i Grekland, Cypern och Litauen. Migrationsverket har således erfarenhet av vad som ska beaktas i den mottagande medlemsstaten i fråga om stödgruppernas verksamhet.

Uppgifter och befogenheter för medlemmarna i asylstödgrupperna

I förordningen om asylbyrån föreskrivs det inte närmare om uppgifterna eller befogenheterna för medlemmarna i asylstödgrupperna, utan om dem avtalas det separat för varje insats i den operativa plan som avses i artikel 18 i förordningen inom ramen för de uppgifter som anges i förordningen och i de nationella behörighetsbestämmelserna. Den operativa planen ska bland annat innehålla en detaljerad och tydlig beskrivning av stödgruppernas uppgifter och ansvarsområden samt en förteckning över riktlinjer gällande t.ex. nationella och europeiska databaser som stödgruppernas medlemmar ska få tillgång till. När det gäller bistånd vid prövning av ansökningar om internationellt skydd ska planen också innehålla en beskrivning av tillämplig EU-rätt, nationell lagstiftning och internationell rätt. Vissa av medlemmars uppgifter tangerar utövning av offentlig makt i Finland. Utskottet anser det vara viktigt att det, så som föreslås, föreskrivs noggrant avgränsat och exakt i lag om befogenheterna för medlemmarna i asylstödgrupperna. Befogenheterna ska dock vara tillräckligt omfattande för att medlemmarna ska kunna utföra uppgifter inom asylutredningen enligt vad situationen kräver.

En medlem av en asylstödgrupp som har sänts till Finland kan enligt den föreslagna regleringen sköta uppgifter i anslutning till asylutredning enligt 97 § i utlänningslagen samt delgivning enligt 205 § 4 mom., under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket. Enligt propositionsmotiven kan undersökningen och behandlingen av asylansökningar omfatta till exempel utredning av en utlännings identitet, resrutt och inresa samt fastställande av vilken stat som ansvarar för behandlingen av ansökan.

Medlemmarna i asylstödgrupperna kan enligt motiven delta i utredningen av asylgrunderna också genom att självständigt föra asylsamtal eller genom att biträda en tjänsteman vid Migrationsverket vid asylsamtal. Utskottet konstaterar att asylsamtalet spelar en central roll vid behandlingen av enskilda ansökningar. Det väsentliga i detta avseende är att de grunder som sökanden anför antecknas korrekt i protokollet och att tillräcklig tolkning och översättning säkerställs i enlighet med gällande lagstiftning. Medlemmarna i stödgruppen utför även denna uppgift under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket. Utskottet betonar att beslut på en ansökan om internationellt skydd alltid fattas av den behöriga myndigheten i medlemsstaten, i Finland av Migrationsverket.

Utskottet anser det vara viktigt att medlemmarna i stödgrupperna har tillräcklig sakkunskap och utbildning i asylärenden och asylförfarandet. Experter som deltar i asylstödgrupper ska ha genomgått den fortbildning av relevans för de arbetsuppgifter och funktioner som är nödvändig för att de ska kunna delta i den operativa verksamhet som byrå organiserar. Den som deltar i en stödgrupp ska också ha minst ett års relevant erfarenhet av att bistå vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd. Dessutom ger asylbyrå vid behov särskild utbildning i tekniskt och operativt bistånd före eller omedelbart efter utplaceringen.

Betänkande FvUB 12/2022 rd

I 95 § i utlänningslagen föreskrivs det om inlämnande av ansökan om internationellt skydd och i 133 § om registrering av invandrare vid massinvandring. Polisen eller gränskontrollmyndigheten sköter registreringen av ansökan. Enligt gällande bestämmelser får en främmande stats behöriga tjänsteman i Finland som hör till en grupp som utsänts från den stående styrkan vid den europeiska gräns- och kustbevakningen bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som hänför sig till registrering av ansökan. Bistånd vid massinvandring kan också gälla upptagande av signalement av sökande enligt 131 § i utlänningslagen. Enligt förslaget kan en medlem av en asylstödgrupp sköta samma biträdande uppgifter. Medlemmarna gör inte självständiga registreringar, utan arbetar med biträdande uppgifter som anvisas dem av de finska myndigheterna. Sådana biträdande uppgifter kan enligt erhållen utredning hänföra sig till att uppta signalement, använda Eurodac-systemet och lämna information om processen.

Utskottet anser det vara viktigt att stödgruppernas verksamhet baserar sig på omsorgsfull planering för att de ska vara till så stor nytta som möjligt. De biträdande uppgifterna ska dessutom vara sådana att de binder så lite nationella resurser som möjligt. Väl planerat och rätt riktat kan biståndet från EU:s asylbyrå frigöra polisens och Gränsbevakningsväsendets resurser för skötseln av andra uppgifter som är centrala för hanteringen av massinvandring, såsom upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Samtidigt konstaterar utskottet att det vid massinvandring kan finnas flera uppgifter som kräver stöd av den stående styrkan vid gräns- och kustbevakningen. Då underlättar hjälpen från asylstödgrupperna också förfarandets inledande fas i ovan beskrivna uppgifter.

Utskottet betonar att medlemmarna i stödgrupperna alltid leds och övervakas av den nationella myndigheten. Den föreslagna behörighetsregleringen motsvarar således den etablerade utgångspunkt enligt vilken utövandet av befogenheterna står under nationell tillsyn och att medlemmarna i stödgrupperna inte har självständig rätt att utöva befogenheterna på finskt territorium (FvUU 22/2020 rd, FvUU 34/2018 rd, GrUU 3/2016 rd och GrUU 9/2009 rd).

Utskottet betonar att medlemmarna i stödgruppen för asylfrågor i sina uppgifter ska följa finsk lag och därmed också allmän förvaltningslagstiftning såsom förvaltningslagen, offentlighetslagen samt EU:s allmänna dataskyddsförordning och dataskyddslagen som kompletterar den. Utskottet betonar vikten av tillräckligt noggrann introduktion med tanke på god förvaltning. Medlemmarna i stödgrupperna ska på behörigt sätt bekanta sig med bl.a. den nationella lagstiftningen. Med tanke på god förvaltning är det dessutom viktigt att de högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll också omfattar medlemmarna i stödgrupperna. Medlemmarna i stödgrupperna handlar under straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter sina uppgifter.

Utlämnande av personuppgifter

Det föreslås att det till lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen fogas en ny 14 b §, där det föreskrivs om utlämnande av personuppgifter till EU:s asylbyrå och medlemmarna i en asylstödgrupp. Migrationsverket har enligt den föreslagna bestämmelsen rätt att till en medlem i en stödgrupp lämna ut uppgifter som är nödvändiga för genomförande av asylutredningar och delgivning av beslut om internationellt skydd. Migrationsverket får dessutom lämna ut nödvändiga uppgifter till asylbyrån när verket bistår vid genomförandet av omplaceringar av asylsökande inom EU. Utskottet anser att den föreslagna regleringen är lämplig.

Betänkande FvUB 12/2022 rd

Enligt förordningen om asylbyrån får medlemsstaterna besluta vilka nationella informationssystem stödgruppernas medlemmar ska ges tillgång till. Experterna måste dock få tillgång till EU:s informationssystem, såsom Eurodac. Enligt erhållen utredning kan det i vissa situationer uppstå problem för medlemmarna i stödgrupperna vid skötseln av uppgifterna om de huvudsakligen finns på finska i systemet för behandling av utlänningsärenden (UMA). När det gäller stödgruppernas uppgifter påpekar utskottet också i övrigt att de kan skötas på behörigt sätt trots att stödgruppernas medlemmar inte kan finska eller svenska.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 49/2022 rd utan ändringar.

Helsingfors den 3 juni 2022

I den avgörande behandlingen deltog

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

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.

Betänkande FvUB 12/2022 rd

Reservation

Reservation

MOTIVERING

Regeringen föreslår att utlänningslagen och lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen ändras för att bistånd ska kunna begäras från Europeiska unionens asylbyrå vid massinvandring.

En situation med massinvandring kan uppstå om det till Finland på kort tid kommer många människor som söker internationellt skydd. Det finns ingen entydig definition av vad som avses med en situation med massinvandring. Enligt propositionen kan Finland begära operativt och tekniskt bistånd från asylstödgrupper vid Europeiska unionens asylbyrå, särskilt när det gäller att bistå vid prövning och behandling av ansökningar om internationellt skydd och vid ordnande av mottagningstjänster. Ett behov av bistånd kan aktualiseras även i situationer med hybridpåverkan, där en annan stat genom att använda invandrare som påtryckningsmedel försöker påverka Finlands verksamhet i en riktning som den staten önskar.

Sannfinländarnas utskottsgrupp betonar att Finland i en situation med massinvandring framför allt behöver myndighetsresurser för att trygga sitt områdes integritet och medborgarnas säkerhet samt lagstiftning genom vilken mottagandet av asylansökningar vid behov tillfälligt kan avbrytas. Det mottagande landet bör behålla rätten att besluta vem som ska släppas in på dess territorium. Detta är särskilt viktigt i en situation där en fientlig stat kan använda migranter som verktyg för hybridoperationer.

Dessutom fäster Sannfinländarnas utskottsgrupp på det sätt som framgår av flera sakkunnigyttranden uppmärksamhet vid att det i många avseenden skulle vara problematiskt att använda EU-tjänstemän i nationella sammanhang. För det första kan tjänstemän vid asylbyrån på sin höjd anlitas för biträdande uppgifter under tillsyn av finländska myndigheter. De ska dessutom till behövliga delar utbildas och göras förtrogna med Finlands nationella bestämmelser, förfaranden och praxis. Också tillgången på tolkar med lämpliga språkkunskaper kan antas vara begränsad. Propositionen kommer således inte att effektivisera de finländska myndigheternas verksamhet om den genomförs.

Viktigare än ordnande av mottagningstjänster är att se till att det skapas ett fungerande och effektivt system för återsändande samt beredskap att vid behov avbryta mottagandet av asylansökningar.

Med beaktande av det som sägs ovan anser Sannfinländarnas utskottsgrupp att de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte främjar Finlands gränssäkerhet eller myndigheternas funktionsförmåga på det sätt som krävs vid hybridattacker mot eller massinvandring till Finland.

Förslag

Vi föreslår

Betänkande FvUB 12/2022 rd
Reservation

att lagförslag 1 och 2 förkastas.

Helsingfors 3.6.2022

Riikka Purra saf
Mari Rantanen saf
Mauri Peltokangas saf