

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras.

Den föreslagna lagen syftar till att utöka urvalet av metoder inom lagstiftningen med ett gränsförfarande enligt EU:s direktiv om asylförfaranden och på så sätt förbättra möjligheterna att hantera migration som redan riktar sig till finskt territorium när antalet inresande är exceptionellt stort under en kort period eller inresan sker till följd av en främmande stats påverkan. 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.

Enligt förslaget ska statsrådet kunna besluta om införande av ett gränsförfarande i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan. Ändringarna berör såväl bestämmelserna om asylförfarande som bestämmelserna om säkringsåtgärder. Enligt förslaget ska det dessutom bli möjligt att föra asylsamtal med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring.

Den föreslagna lagen 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.....	5
2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll	6
2.1 Förfarandedirektivet.....	6
2.2 Återvändandedirektivet.....	8
2.3 Mottagandedirektivet.....	8
3 Nuläge och bedömning av nuläget.....	10
3.1 Allmänt.....	10
3.2 Beredskap för en situation med massinvandring eller inresa till följd av en främmande stats påverkan.....	10
3.3 Bestämmelser om asylförfarandet.....	12
3.3.1 Inlämnande av ansökan om internationellt skydd.....	12
3.3.2 Avvisande av ansökan utan prövning och tillämpning av påskyndat förfarande....	13
3.3.3 Minderåriga utan vårdnadshavare och sökande i behov av särskilda förfarandegarantier.....	14
3.3.4 Registrering av invandrare vid massinvandring.....	14
3.3.5 Asylutredning.....	15
3.3.6 Rättshjälp.....	15
3.3.7 Delgivning och verkställighet av avvisningsbeslut.....	15
3.3.8 Frivillig återresa.....	16
3.3.9 Överklagande.....	16
3.4 Bestämmelser om rörelsefrihet för personer som har sökt internationellt skydd.....	17
3.5 Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.....	18
3.6 Bestämmelser om säkringsåtgärder.....	19
3.7 Internationella förpliktelser och central rättspraxis.....	21
3.7.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens avgörandepaxis.....	21
3.7.2 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol.....	24
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	26
4.1 De viktigaste förslagen.....	26
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	28
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	28
4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	29
4.2.3 Samhälleliga konsekvenser.....	31
4.2.4 Konsekvenser för sökande av internationellt skydd.....	32
4.2.5 Konsekvenser för minderåriga sökande.....	33
5 Alternativa handlingsvägar.....	34
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	34
5.2 Åtgärder som vidtagits av andra medlemsstater.....	37
6 Remissvar.....	41
7 Specialmotivering.....	43

RP 103/2022 rd

8 Ikraftträdande.....	49
9 Samband med andra propositioner	49
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	49
LAGFÖRSLAG	56
om ändring av utlänningslagen	56
BILAGA	59
PARALLELLTEXT	59
om ändring av utlänningslagen	59

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

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 lagstiftningen¹” (på finska, svensk resumé) 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 föreslås i utredningen införande av ett gränsförfarande i Finland som en möjlig åtgärd. Denna slutsats motiverades särskilt med att Europeiska kommissionen i slutet av förra året i sina två förslag till rättsakt (kommissionens förslag till rådets beslut om provisoriska nödatgärder 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 gränsförfarande är ett sätt att svara på situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan och i dessa situationer hantera de migrationsströmmar som redan riktar sig till 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 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 gränsförfarande var ett av målen med reformen. Ett syfte med förfarandet är att bekämpa otillåtna sekundära förflyttningar. Förslaget diskuterades i rådet fram till slutet av Europaparlamentets mandatperiod utan att man nådde någon politisk överenskommelse. Medlemsstaterna hade delade ståndpunkter särskilt om det obligatoriska gränsförfarande som föreslogs av flera medlemsstater.

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

¹ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y (9.5.2022)

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. Förhandlingar om förslaget har förts i rådet sedan förslaget lades fram.

Syftet med denna proposition är att föreslå bestämmelser som gör det möjligt att införa ett gränsförfarande i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan. Med dessa situationer avses i denna proposition samma situationer som i det föreslagna 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen. Införandet av ett gränsförfarande binds dock inte till den nödvändighetsprövning som avses i 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen. Regeringens proposition om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd) lämnades till riksdagen 9.6.2022. Syftet med att ge möjlighet att införa ett gränsförfarande propositionen är att komplettera de metoder som myndigheterna har till sitt förfogande för hantering av ett exceptionellt stort antal inresande som ökar under en kort period och bemöta instrumentalisering av migranter samtidigt som sökandens rätt att få en ansökan om internationellt skydd behandlad på det sätt som förutsätts enligt internationella förpliktelser som är bindande för Finland och EU-rätten tryggas. Dessutom stöder propositionen målet enligt 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen att stärka gränssäkerheten. Också med beaktande av de förslag från kommissionen som nämns ovan förbättrar införandet av ett gränsförfarande möjligheterna att bemöta även sådana situationer med instrumentalisering av migration där sökandena redan kommit att omfattas av Finlands jurisdiktion.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet.

Beredningen har gjorts i samarbete med särskilt Migrationsverket, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning och polisavdelning, Polisstyrelsen, justitieministeriet och Domstolsverket.

Under beredningen utredde lagstiftningen i de andra EU-medlemsstaterna, bl.a. genom en enkät som skickades ut via Europeiska migrationsnätverket. Med tanke på propositionen har man också utrett 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 perioden 10—23.5.2022.

Propositionen ändrades efter remissbehandlingen så att införandet av gränsförfarande kopplas till situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan. Statsrådet ska enligt förslaget fatta beslutet om att införa ett gränsförfarande. Om denna ändring begärdes inget separat utlåtande.

Beredningsunderlaget till denna proposition finns till påseende på inrikesministeriets webbplats <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/alla-im-projekt>, med identifieringskoden SM010:00/2022.

2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

2.1 Förfarandedirektivet

Bestämmelser om gränsförfarandet 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 en ändring av utlänningslagen (646/2016) som trädde i kraft den 1 september 2016, en ändring av utlänningslagen (501/2016) som trädde i kraft den 20 juni 2018 och en ändring av utlänningslagen (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.

Enligt punkt 1 i artikel 43 om gränsförfaranden 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 gör det omöjligt i praktiken 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. Förfarandedirektivet begränsar inte medlemsstaternas möjligheter att föreskriva om införande av ett gränsförfarande endast i vissa situationer som anges i nationell lagstiftning.

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 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 detta direktiv, 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.

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 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 tiden för omprövning. Enligt punkt 6 har personen, om ansökan inte ska prövas inom gränsförfarandet eller om det har fattats beslut om ansökan i ett påskyndat förfarande, inte automatiskt rätt att stanna kvar i avvaktan på resultatet av prövningen. En domstol eller tribunal ska dock ha möjlighet att besluta om den sökande får stanna kvar och vänta på resultatet, antingen på begäran av sökanden eller ex officio. 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

² European Parliamentary Research Service: Asylum procedures at the border - European Implementation Assessment, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU\(2020\)654201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf) (7.5.2022), nedan *EPRS bedömning av genomförandet av gränsförfarandet på europeisk nivå*.

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.

2.2 Återvändandedirektivet

Bestämmelserna om gränsförfarandet 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 behandlas 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 *mottagandelagen*) 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 utlänningar 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 invandrares 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 mottagandelagen. 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.

Enligt huvudregeln i mottagandedirektivets artikel 7 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 privatlivsfären 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 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. Enligt punkt 3 får medlemsstaterna ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken 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 frantagen sin rörelsefrihet. I artikel 8 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 led c i punkt 3 får en sökande 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.

I artiklarna 17 och 18 i direktivet föreskrivs allmänt om materiella mottagningstjänster och i artiklarna 21–24 om särskilt utsatta samt minderåriga sökande. I fråga om minderåriga sökande ska barnets bästa vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna och barnet ska garanteras en levnadsstandard som är lämplig för barnets fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Medlemsstaten ska bland annat se till att minderåriga har möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och fritidsaktiviteter, som lämpar sig för deras ålder, samt i utomhusaktiviteter. I artikel 14 föreskrivs det om underårigas skolgång och utbildning. Enligt punkt 1 i artikeln ska medlemsstaterna bevilja underåriga barn till sökande och underåriga 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.

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.

3.2 Beredskap för en situation med massinvandring eller inresa till följd av en främmande stats påverkan

Det finns ingen entydig definition av vad som avses med en situation med massinvandring. Enligt Säkerhetsstrategin för samhället³ kan i en situation med massinvandring antalet nyanlända överstiga 20 000 personer. I en situation med massinvandring finns det en risk för att identifieringen, registreringen och mottagandet av nyanlända inte kan organiseras på ett kontrollerat sätt och att processerna för uppehållstillstånd inte kan genomföras snabbt. Denna situation kan vara aktuell särskilt om antalet inresande ökar exceptionellt mycket under en kort period.

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

Enligt statsrådets redogörelse⁴ måste instrumentalisering av migration som ett medel för hybridpåverkan bemötas med behövliga operativa, rättsliga, diplomatiska och ekonomiska medel. Bemötande av hybridpåverkan kräver delvis ett annorlunda förhållningssätt än hantering av invandring. Hybridpåverkan kan synas som allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten, och genom hybridpåverkan kan det skapas spänningar exempelvis mellan migranter och grupper som motsätter sig dem. I de allvarligaste situationerna ska mottagarlandet överväga åtgärder som tryggar samhällsordningen och rättsordningen, den nationella säkerheten, den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan samtidigt som förpliktelsen att granska ansökningar om internationellt skydd uppfylls. Enligt internationell rätt har var och en som blivit utsatt för förföljelse rätt att söka asyl, och också i en exceptionell situation ska Finland ordna möjlighet till detta.

³ Säkerhetsstrategin för samhället. Statsrådets principbeslut 2.11.2017.

⁴ Statsrådets publikationer 2022:18. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bit-stream/handle/10024/163999/VN_2022_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y (på finska, svensk resumé).

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

För att på EU-nivå bemöta den akuta situation som Belarus åtgärder ledde till lade kommissionen den 1 december 2021 fram det förslag till rådets beslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen som nämns i avsnitt 1.1. Syftet med förslaget var att skapa ett förfarande för asylfrågor och migrationshantering som ska tillämpas på personer som påträffats i närheten av gränsen mot Belarus i Lettland, Litauen eller Polen efter att ha passerat gränsen utan tillstånd och på personer som anmält sig vid gränsövergångsstället. Målet med förslaget var att förbättra möjligheterna för Lettland, Litauen och Polen som blivit måltavla för Belarus åtgärder att hantera den migration som redan riktar sig till länderna. Enligt förslaget ska de ovannämnda medlemsstaterna ges vissa möjligheter att avvika från bestämmelserna om prövning av ansökan, återvändande och mottagande. I fråga om prövning av ansökan ges medlemsstaterna under vissa förutsättningar möjlighet att om de så önskar pröva alla ansökningar i ett gränsförfarande för vilket tidsfristen även kan förlängas till sex månader, vilket också inbegriper ändringssökande. Åtgärderna är tillfälliga och målet är att hantera den akuta situation som nu är aktuell i dessa tre stater vid unionens yttre gräns. Behandlingen av förslaget har avbrutits tills vidare.

Utöver det ovannämnda förslaget lade kommissionen den 14 december 2021 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot instrumentalisering av migranter på migrations- och asylområdet. Syftet med förslaget är att skapa en permanent rättslig ram för bemötande av situationer med instrumentalisering av migration. Förordningen kan tillämpas i sådana situationer i fråga om instrumentalisering av migration som anges i förslaget om en reform av kodexen om Schengengränserna (COM(2021) 891 final, 14.12.2021, U 7/2022 rd). Med de föreslagna åtgärderna ska unionen reagera på situationer där personerna redan befinner sig vid ett gränsövergångsställe till en medlemsstat vid unionens yttre gräns eller på denna stats territorium, vilket innebär att de omfattas av statens jurisdiktion. Kommissionens förslag innehåller i praktiken motsvarande åtgärder som i förslaget till beslut till förmån för Polen, Lettland och Litauen. Förhandlingar om förslaget förs för närvarande i rådet.

Utgångspunkten för en beredskap enligt förslaget har för Finlands vidkommande i hög grad allmänt varit en situation med massinvandring, utan att man försökt beskriva dess olika grader separat. Beredskapen i vårt land har höjts väsentligt med utgångspunkt i situationen 2015. I början av 2022 trädde ändringen av mottagandelagen (RP 162/2021 rd) i kraft. Genom ändringen koncentrerades ansvaret för beredskapsplaneringen i fråga om mottagningstjänster i situationer med massinvandring till Migrationsverket. Lagändringen förbättrar beredskapen med tanke på ett stort antal invandrare och förtydligar arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Den nationella lagstiftningen om begäran om bistånd från Europeiska unionens asylbyrå kommer att träda i kraft senast hösten 2022 (RP 49/2022 rd). Informationssystemen och myndighetssamarbetet mellan Migrationsverket, Gränsbevakningsväsendet och polisen har utvecklats

för att invandrarna snabbt ska kunna registreras och behandlingen av ärendet inledas. Beredskapsplanerna är också betydligt mer omfattande och av högre kvalitet, och deras funktion testas regelbundet.

Inrikesministeriet styr beredskapen inför olika slags inresesituationer och leder verksamheten vid olika störningssituationer. I störningssituationer svarar inrikesministern för ledningen både i egenskap av chef för det egna ministeriet och som medlem av statsrådet, om situationen kräver åtgärder och beslut av statsrådet. Ministern bistås vid ledningen i en krissituation av ministeriets kanslichef och ledningen för ämbetsverken inom förvaltningsområdet. De beslut som krävs i en störningssituation ska fattas av statsrådets allmänna sammanträde, ministeriet eller av någon annan behörig myndighet. Statsrådets kansli är den instans inom statsrådet som ansvarar för den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer. Det behöriga ministeriet svarar för samordningen av samtliga ministeriers verksamhet i fråga om hanteringen av de störningssituationer som ligger inom ministeriets ansvarsområde. Statsrådets lägescentral sammanställer en analyserad och uppdaterad förvaltningsövergripande lägesbild som stöder statsledningens strategiska beslutsfattande både under normala förhållanden och i synnerhet i störningssituationer, där statsledningen snabbt måste fatta beslut som kan ha mycket omfattande konsekvenser.

Migrationsverket svarar för ordnandet av mottagningen av invandrare och behandlingen av tillståndsansökningar samt för beredskapsplaneringen i samband med dem. Migrationsverket och tjänsteproducenterna inom mottagningsverksamheten har beredskap att snabbt utvidga mottagningssystemet och effektivisera behandlingen av tillståndsansökningar. Migrationsverket har också beredskap att inrätta flyktingslussar för registrering av invandrare och driva dem i samarbete med polisen, om det på grund av det stora antalet invandrare inte är möjligt vid ett normalt förfarande. För att ett gränsförfarande ska kunna tas in i utlänningslagen som ett sätt att hantera situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan krävs beredskap och uppdatering av beredskapsplanerna i detta avseende.

3.3 Bestämmelser om asylförfarandet

3.3.1 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, ska en ansökan som i Finland eventuellt styrs till ett sådant förfarande i praktiken lämnas in till och tas emot av gränskontrollmyndigheten, som registrerar ansökan. Enligt 95 § i utlänningslagen sker registreringen och inlämnandet av ansökan enligt förfarandedirektivet i praktiken samtidigt.

När polisen eller gränsbevakningsväsendet 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 fa-

miljöförhållanden 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 en automatisk gallring av ansökningar genom vilken en del av dem dirigeras till en viss kö i UMA-systemet för undersökning enligt ett visst förfarande beroende på vilka uppgifter sökanden uppger för polisen eller gränskontrollmyndigheten när ansökan lämnas in. 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 sökanden 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.

Den automatiska gallringen i UMA-systemet kan också utnyttjas i fråga om ett gränsförfarande. Ansökningar vid EU:s yttre gränser som på basis av automatisk gallring annars styrs till påskyndat förfarande 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 vilket förfarande ansökan styrs. De ansökningar som inte kan styras till gränsförfarande på basis av automatisk gallring 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.

3.3.2 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 asylsömland eller ett i 99 a § i utlänningslagen definierat säkert tredjeländ 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 oggrundad. En ansökan kan betraktas som uppenbart oggrundad 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 uppsåtligen 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. I andra fall kan ett gränsförfarande enligt förfarandedirektivet inte tillämpas. I utlänningslagen bör det i detta syfte föreskrivas att ansökan ska styras till gränsförfarande.

3.3.3 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.

Enligt 104 § 2 mom. i utlänningslagen 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. Samma begränsade tillämpning ska också gälla gränsförfaranden, om inte något annat föreskrivs om saken. I 103 §, som gäller avvisande av ansökan utan prövning, anges inte några begränsningar av tillämpningen av lagen på minderåriga utan vårdnadshavare. I praktiken är det dock med beaktande av tidsfristen på fyra veckor nära nog omöjligt att tillämpa bestämmelsen om säkra länder när det gäller minderåriga utan vårdnadshavare. I sådana fall måste man också kunna ta reda på vilken den mottagande instansen i landet i fråga är. Bestämmelser om tillämpningen av gränsförfarande när det gäller minderåriga utan vårdnadshavare bör utfärdas särskilt i bestämmelsen om gränsförfarande.

Enligt 96 a § i utlänningslagen ska en sökande som på grund av sin utsatta ställning enligt 6 § i mottagandelagen 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 mottagandelagen 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 en prövning som är snabbare än påskyndat förfarande vid ett gränsförfarande och 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.

3.3.4 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 lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. 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.

3.3.5 Asylutredning

Bestämmelser om asylutredning finns i 97 § i utlänningslagen. Enligt 97 § 1 mom. utreder Migrationsverket identitet, resruttn och inresa för en utlänningsansökan 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 då 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 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.

3.3.6 Rättshjälp

Vid ett gränsförfarande 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 rättshjälplagen (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 rättshjälplagen få arvode av statens medel för detta. Bestämmelserna om rättslig hjälp behöver inte ändras när det gäller gränsförfaranden.

3.3.7 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 obestämd 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 4 mom. i 201 § 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 5 mom. i 201 § 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 avses i 198 b § 1 mom. har avgjorts. Det finns inte något behov av att ändra lagen till denna del.

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 föreskrivas särskilt om att gränsförfarande fortsätter med tanke på inledande av förfarandet för avlägsnande ur landet.

3.3.8 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 alltså i princip inte fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa. Det finns därmed inte något behov av att ändra lagen till denna del.

3.3.9 Överklagande

Alla bestämmelser om avvisande av ansökan utan prövning och enligt påskyndat förfarande lämpar sig också för gränsförfarande. Enligt förfarandedirektivet har sökanden alltså inte ens 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. Bestämmelserna om tolkning och rättshjälp i utlänningslagen gäller för närvarande också gränsförfaranden och bestämmelserna i 198 b § uppfyller kravet på tidsfrist. Det finns därmed inte något behov av att ändra utlänningslagen.

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 hos förvaltningsdomstolen ansöka om förbud mot eller avbrytande av verkställigheten av ett avvisningsbeslut och ska ansöka om detta inom sju dagar från det att beslutet delgavs honom eller henne. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar. När det gäller ändringssökande föreskrivs det redan i utlänningslagen om de åtgärder som förfarandedirektivet förutsätter. Införandet av gränsförfarande kräver inga ändringar i lagstiftningen till denna del.

Den maximala behandlingstid på fyra veckor 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.

3.4 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 då 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 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 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 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 deras närhet 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 gränsförfarande. Utlänningslagens 95 a § bör preciseras i detta avseende.

3.5 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 mottagandelagen. 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 mottagandelagen ska därför även tillämpas på en sökande vars ärende behandlas vid ett gränsförfarande, och det finns inget behov av att ändra mottagandelagen.

Enligt 3 § i mottagandelagen 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 13 § i mottagandelagen 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 mottagandelagen. Också måltider kan ordnas inom ramen för mottagningstjänsterna. Förläggningen ska också svara för ordnandet av mottagningstjänster för personer som söker internationellt skydd och vars ansökan behandlas vid ett gränsförfarande. Den rätt som minderåriga enligt artikel 14 i mottagandedirektivet har att gå i skola omfattas inte av de mottagningstjänster som ingår i mottagandelagen. 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 kom-

munen 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 mottagandelagen inkvarteras personer som söker internationellt skydd på en förläggning. Inkvarteringen ska ordnas så att familjemedlemmar kan bo tillsammans om de så vill. En minderårig sökande utan vårdnadshavare inkvarteras enligt 17 § i lagen i ett grupphem. I en enhet för stödboende får minderåriga som fyllt 16 år och saknar vårdnadshavare inkvarteras, 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 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. Ett undantag utgörs av tagande i förvar och boendeskyldighet som förordnas som säkringsåtgärd, och en kort inkvartering i flyktingsluss under registreringskedet i situationer med massinvandring. Vid gränsförfarande har sökanden på grund av förfarandets natur inte denna möjlighet att välja, 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.

3.6 Bestämmelser om säkringsåtgärder

Tagande i förvar

En på gränsförfarande baserad skyldighet att stanna på förläggningsområdet 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 förläggningsområdet 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 måste 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

3.7 Internationella förpliktelser och central rättspraxis

3.7.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens avgörandepraxis

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 transit-zonen 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 försevad. 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.

Ilias och Ahmed mot Ungern (47287/15, dom 21.11.2019)

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 ut-

sträckningen, 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.

3.7.2 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol

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 anlant 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 förvarsåtgärd. 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 fråntagen 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 klart att de fall där det är tillåtet att ta en person som söker internationellt skydd i förvar räknas upp i mottagandedirektivet på ett uttömmande sätt. 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 utgör ett självständigt begrepp enligt definitionen i artikel 2 h i mottagandedirektivet avser enligt unionsrätten varje sådant tvångsmedel genom vilket den sökande 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 omgivningar.

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 transitzon och att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i gränzonen omplacerats i strid med garantierna för förfarandet för återvändande innebär bristande efterlevnad av unionsrätten.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att statsrådet i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan kan fatta beslut om införande av ett sådant gränsförfarande som förfarandedirektivet ger möjlighet till. Syftet med förfarandet är att skapa möjlighet att hantera migrationen och att göra asylförfarandet smidigt också i dessa situationer.

Bestämmelser om ett gränsförfarande föreslås i utlänningslagen. Genom att införa ett gränsförfarande skapas ett nytt sätt, som tas i bruk i vissa noggrant avgränsade migrationssituationer, att hantera asylansökningar i ett mycket snabbt förfarande vid den yttre gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa, så att sökandena inte kan 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. Ett gränsförfarande kan tillämpas, om en ansökan om internationellt skydd görs vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med en olovlig överskridning 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 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. Det som föreslås 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 ännu tillåts komma in i landet. En sökande som är föremål för ett gränsförfarande omfattas dock av Finlands rättskipning 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. 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. Dessutom föreslås det att förläggningens föreståndare efter att ha hört Migrationsverket kan bevilja sökanden tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från

förläggningsens område. 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. I ett gränsförfarande har sökanden rätt till mottagningstjänster på det sätt som föreskrivs i mottagandelagen. Det föreslås sålunda inga särskilda bestämmelser om sökandens rätt att avlägsna sig från förläggningsområdet för att få behövliga mottagningstjänster. Detsamma gäller minderåriga sökandes rätt till skolgång enligt artikel 14 i mottagandedirektivet.

Eftersom ett gränsförfarande förutsätter att sökanden vistas på ett visst område, är det som en del av det tillämpliga förfarandet fråga om begränsning av sökandens rörelsefrihet. Förläggningsens föreståndare kan efter att ha hört Migrationsverket ge sökanden tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningsområdet.

Mottagandet av sökanden ordnas som inkvartering på en förläggning inklusive de tjänster som förläggningsområdet ordnar. En persons vilja att ansöka om och få internationellt skydd i Finland bedöms vara ett tillräckligt incitament för en stor del av sökandena att stanna på förläggningsområdet och att följa de regler som krävs för att förläggningsområdet ska förbli en trygg och trivsam boendemiljö för alla sina invånare. Vid behov kan förläggningsområdet inhägnas eller på något annat sätt märkas ut för att säkerställa att det inte uppstår missförstånd om räckvidden av skyldigheten att stanna på området och att sökande inte oavsiktligen avlägsnar sig från området. Till skillnad från förvarsheter ska det vara möjligt att avlägsna sig från förläggningsområdet utan hinder av stängsel eller andra medel som planerats för att hindra att man avlägsnar sig.

Om villkoren uppfylls, kan sökanden också tas i förvar under den tid ett gränsförfarande pågår, så att tillämpningen av gränsförandet 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, om vilket det föreskrivs i mottagandedirektivet. I övrigt föreslås det inte att bestämmelserna om tagande i förvar ändras. Även i gränsförandet kan tagande i förvar 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 fortsätta, om villkoren för tillämpningen inte uppfylls eller inte längre uppfylls. Detta omfattar situationer där det vid asylförandet framgår att ansökan inte kan avvisas eller inte kan prövas vid påskyndat förfarande. Detta 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. Då fortsätter prövningen av ansökan enligt det normala asylförandet.

Om en ansökan om internationellt skydd har avvisats utan prövning eller avslagits inom den tidsfrist på fyra veckor som föreslås i fråga om gränsförandet, fortsätter ett gränsförfarande inklusive de skyldigheter som ålagts sökandena så att en återresa kan genomföras. I synnerhet med tanke på sökandens rättsskydd ska gränsförandet 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 gränsförandet ska upphöra om Migrationsverkets beslut inte delges inom sju dagar från det att beslutet fattades. Gränsförandet ska också upphöra, om förvaltningsdomstolen förbjuder att avvisningsbeslutet verkställs. Dessutom ska gränsförandet upphöra 14 dagar från det att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart, om förvaltningsdomstolen inte har förbjudit verkställighet av beslutet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Det föreslås att ett gränsförfarande separat införs när statsrådet fattar beslut om det i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller med inresa till följd av en främmande stats påverkan. Det är omöjligt att på förhand bedöma en situation med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period. Detsamma gäller inresa till följd av en främmande stats påverkan, som inte nödvändigtvis förutsätter ett stort antal inresande, men som även kan leda till en situation med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period. Oförutsebarhet är en väsentlig dimension i sådan påverkan som en främmande stat riktar mot Finland och i påverkans effektivitet. Handlingsplaner som gäller båda situationerna utarbetas som en del av beredskapsplaneringen, och de kostnadseffekter som massinvandring medför ingår i beredskapen inför en situation av detta slag.

Det föreslås inga ändringar i själva behandlingen av ansökningarna. Därför medför införandet av ett gränsförfarande inga betydande extra kostnadseffekter. Den tidsfrist på fyra veckor som fastställts för behandlingen bedöms i någon mån begränsa Migrationsverkets möjlighet att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt ordna behandlingen och de stödtjänster den kräver. Med hjälp av distanskontakt kan belastningen vid behov delas upp mellan olika enheter 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 i ett gränsförfarande att aktörerna i närområdet belastas eller anhopas oskäligt mycket. Sålunda ökar inte gränsförfarandet i sig kostnaderna.

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 kan det visa sig vara behövt att genom stängsel eller på något annat sätt tydligt ange de exakta gränserna för förläggningens område. En eventuell tillämpning av ett gränsförfarande ska beaktas i beredskapsplanerna när man överväger inkvartering av sökande både på befintliga förläggningar och vid nya förläggningar som eventuellt inrättas när situationen så kräver. Lokalerna ska ge möjlighet att säkerställa syftet med ett gränsförfarande. Kostnadseffekterna av de krav som ett gränsförfarande ställer på förläggningarna ska också bedömas i beredskaps- och förberedelseplaneringen.

Under de senaste åren har Migrationsverket utvecklat en automatisk gallring av ansökningar, genom vilken en del av dem 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. Automatisk gallring och vidareutveckling av den är av avgörande betydelse för att ansökningar som lämpar sig för ett gränsförfarande också ska kunna hänvisas dit genast efter att ansökan lämnats in. Den nuvarande automatiska gallringen i UMA-systemet ska bli utvecklad på så sätt att det också för den myndighet som tar emot ansökan är tydligt vilket förfarande som lämpar sig för ansökan. För att ett gränsförfarande ska kunna införas och när situationen så kräver, ska gallringsförfarandet redan vara så automatiserat att gränsförfarandet kan fungera effektivt. Detta förutsätter ändringar i UMA-systemet, vilkas preliminärt uppskattade kostnadseffekt är cirka 100 000 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 på antalet ansökningar. Införandet av ett gränsförfarande medför därför inga ökande kostnader när det gäller behovet av rättshjälp eller förvaltningsdomstolar. Även rättshjälpens och förvaltningsdomstolarnas resursbehov och kostnadseffekter ska bedömas som en del av beredskaps- och förberedelseplanerna som utarbetas för situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period.

Propositionen innehåller en bestämmelse enligt vilken sökanden ska stanna på förläggningsområdet. För att säkerställa att behandlingen sker inom den korta tidsfristen enligt förfarandet och att de rättsskyddsgarantier som förfarandet kräver iaktas kan en person som utan tillstånd har avlägsnat sig från förläggningsområdet tas i förvar. Detta kan öka antalet personer som tagits i förvar, men det är omöjligt att göra någon tillförlitlig bedömning. Gränsförfarandet bedöms inte ha några betydande konsekvenser för kostnaderna för tagande i förvar.

I enlighet med vad som konstateras ovan är det inte möjligt att på förhand bedöma kostnadseffekterna av att införa ett gränsförfarande. De hänger samman med särdragen hos varje situation, i synnerhet antalet invandrare, deras profil, gränsövergångsstället och hur mottagningsarrangemangen då genomförs. Beredskapen inför införandet bedöms förutsätta att det automatiska gallringsförfarandet i UMA-systemet utvecklas, och kostnaden för detta beräknas preliminärt vara cirka 100 000 euro. Dessa konsekvenser för resurserna kan täckas inom ramen för det anslag som Migrationsverket förfogar över. Det är möjligt att i beredskaps- och förberedelseplaneringen granska om verkets resurser räcker till och vid behov göra behövliga justeringar i tilläggsbudgetförfarandet för att täcka utgifterna. I statens budget- och ramprocesser uppskattas och täcks utgifterna för invandring i allmänhet med utgångspunkt i den rådande situationen och invandringspresumtionen.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Koncentrering av registreringen och inlämnandet av ansökningar till en eller flera gränsövergångsställen i situationer som avses i 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen gör det möjligt att planera hur ansökan styrs till asylförfarandet på ett sätt som bäst tjänar en effektiv och smidig process med tanke på både sökandens rättsskydd och myndighetens verksamhet. Detta förutsätter också att myndigheterna har tillräckliga resurser och att resurserna riktas så att syftet med ett gränsförfarande uppnås. Införandet av ett gränsförfarande och de åtgärder som det kräver ska också beaktas i beredskaps- och förberedelseplaneringen, inklusive de situationer där ett stort antal sökande styrs till ett gränsförfarande där deras rörelsefrihet är begränsad. Genomförandet av beredskaps- och förberedelseplaner förutsätter inte längre separat nya lagstiftningsåtgärder. Detta effektiviserar och förbättrar myndigheternas förmåga att snabbt reagera på förändringsförhållanden, vilket bidrar till att förbättra Finlands beredskap inför oförutsedda situationer som beror på orsaker som ligger utanför vårt lands inflytande.

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

Införandet av ett gränsförfarande förutsätter att de personer som omfattas av det placeras i förläggningar, och det finns inte möjlighet till privat inkvartering. Konsekvenserna av begränsningen är mycket ringa. Tidsfristen på fyra veckor gäller inte förfarandet för ändringsökande. Därför har införandet av ett gränsförfarande inga konsekvenser för arbetet vid förvaltningsdomstolarna.

Eftersom ett gränsförfarande inte längre kan tillämpas efter att sökanden redan har beviljats inresa i landet, framhävs betydelsen av de inledande skedena i asylförfarandet 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 sålunda 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 samband med att en ansökan lämnas in och därefter i andra skeden av förfarandet ska särskild uppmärksamhet också fästas vid identifiering av sökande i utsatt ställning. Eftersom det hör till Migrationsverkets behörighet att avgöra en ansökan som gjorts på grundval av internationellt skydd, ska Migrationsverket slutligen också 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 i ett gränsförfarande, ska den polis eller gränskontrollmyndighet som tagit emot ansökan lämna sökanden dessa upplysningar i samband med att ansökan lämnas in. I fråga om ett gränsförfarande ska sökanden sålunda 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 om sökanden inte uppfyller sina skyldigheter. Skyldigheten att informera sökanden om ovannämnda saker 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.

Tillämpningen av ett gränsförfarande kräver att Migrationsverket har ett tillräckligt antal anställda för behandling av ansökningarna inom den krävda tidsfristen på fyra veckor. Att rikta in resurserna på ett ändamålsenligt sätt underlättas av möjligheten att ordna kundsamtal på distans. Med hjälp av samtalen 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 normala samtal. Även ordnandet av dessa samtal är dock redan för närvarande en del av det normala arbetet i stödteamet.

Ett gränsförfarandes smidighet 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. Enligt Migrationsverkets bedömning hänvisas för närvarande knappt alls sådana sökande till påskyndat förfarande som talar sådana sällsynta språk som det är svårt att snabbt få tolkning till. Sålunda skulle i de flesta fall eventuella tolkningsproblem inom gränsförfarandet inte leda till att tidsfristen på fyra veckor överskrids.

Enligt förslaget ordnas i ett gränsförfarande mottagandet av sökande som inkvartering vid gränsen, i transitzonen eller på en förläggning i närheten av dessa och genom de tjänster som förläggningen ordnar. De arrangemang som behövs för att tillämpa ett gränsförfarande ska inte genomföras på alla förläggningar, utan på de förläggningar som Migrationsverket bedömer har de lokaler och andra förutsättningar som behövs för att begränsa sökandes rörelsefrihet till förläggningens område. Vid behov kan man till exempel ta i bruk nya förläggningar i områden som

är ändamålsenligast med tanke på förfarandet. Sökanden flyttas till en 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 i ett gränsförfarande ska finnas så nära som möjligt de gränsövergångsställen där det största antalet sökande vars ansökan behandlas inom ett gränsförfarande bedöms komma.

När ett gränsförfarande tillämpas är sökanden skyldig att vistas på området för den förläggning som anvisats sökanden. Om det inte längre finns förutsättningar för tillämpning av gränsförfarandet eller om gränsförfarandet upphör, upphör också denna begränsning av rörelsefriheten som ingår i gränsförfarandet. 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.

Främst vid gripande av sökande som avlägsnat sig från förläggningen och vid eventuella beslut om tagande i förvar kan ett gränsförfarande orsaka en belastning som avviker från belastningen under ett normalt förfarande hos både den behöriga myndigheten och tingsrätterna när besluten ska fastställas.

Med tanke på funktionen hos ett gränsförfarande är det väsentligt att en person som fått ett beslut om avvísning så snabbt som möjligt avlägsnas ur landet. I fråga om ett gränsförfarande avviker inte förfarandet för avlägsnande ur landet från ett normalt förfarande och det har därför inga konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Den totala tid som behövs för att förbereda verkställigheten av ett avvísningsbeslut 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 14 dagarna från det att ett avvísningsbeslut har blivit verkställbart.

4.2.3 Samhälleliga konsekvenser

De 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 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 fritt får röra sig i landet. Att asylförfarandet löper smidigt i en situation med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller med hybridpåverkan som utnyttjar migration ökar 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. Ett element i det är att på ett juridiskt hållbart sätt och på ett sätt som garanterar tillräckliga rättsskyddsgarantier begränsa att stora människomassor förflyttar sig från ett land till ett annat.

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 grundar sig på författningsgrunden. Att få denna helhet i skick tillsammans med en heltäckande lägesbild förbättrar utöver samhällets krisberedskap 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.

4.2.4 Konsekvenser för sökande av internationellt skydd

Ett grundläggande drag för ett gott asylförfarande är att sökandena 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. Det föreslagna gränsförfarandet ändrar inte denna princip. Även i gränsförfarandet ska en individuell, grundlig och rättvis prövning av ansökan genomföras med iakttagande av alla förfaranderegler och garantier och med full respekt för sökandenas rättigheter. Om det under prövningen av ansökan kommer fram grunder för internationellt skydd, upphör tillämpningen av ett gränsförfarande och samtidigt upphör sökandens skyldighet i anslutning till gränsförfarandet att stanna på området för den förläggning som anvisats sökanden. Ett gränsförfarande begränsar alltså inte sökandens möjligheter att söka eller få internationellt skydd i Finland.

Ett gränsförfarande 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 avvisningsbeslutet och rätt att stanna och invänta detta beslut.

Ur sökandens perspektiv innebär ett gränsförfarande i praktiken att sökanden inte får röra sig fritt i landet under förfarandet och att sökanden inkvarteras under prövningen av ansökan vid gränsen, i transitzonen eller på en förläggning i närheten av dessa, där sökanden är skyldig att stanna. Den viktigaste skillnaden jämfört med andra asylsökande är att om sökandens ansökan prövas i ett gränsförfarande, har sökanden inte rätt att ordna sitt boende någon annanstans privat. Sökanden ska inkvarteras på en förläggning som en myndighet anvisar sökanden. Dessutom är sökanden skyldig att stanna på förläggningens område och har inte rätt att röra sig fritt inom Finlands territorium på det sätt som sökanden själv önskar.

Enligt 13 § i mottagandelagen hör till mottagningstjänsterna inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster, tolk- och översättartjänster samt arbets- och studieverksamhet. Sökande vars ansökan behandlas i ett gränsförfarande har också rätt till samma tjänster. Också måltider kan ordnas inom ramen för mottagningstjänsterna. I propositionen föreslås det inte att den som i ett gränsförfarande inkvarteras på en förläggning i stället för mottagningspenning ska få nyttigheter för den oundgängliga försörjningen på det sätt som avses i 12 §. 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 på förläggningen. Det kan till exempel handla om att få hälso- och sjukvård eller möjlighet att anskaffa nödvändighetsartiklar. Hur skötseln av ärenden i praktiken ordnas påverkas till exempel av förläggningens läge och tillgången till tjänster samt antalet sökande som omfattas av gränsförfarandet och deras profil. Behovet av att uträtta ärenden påverkas också till exempel av om måltider ordnas på förläggningen som en del av mottagningstjänsterna. Eftersom sökandens rörelsefrihet har begränsats till ovannämnda område, innebär möjligheten att uträtta ärenden dock inte att sökanden ska ges möjlighet att sköta ärenden självständigt utanför förläggningen vid de tidpunkter som sökanden önskar. Sålunda svarar varje förläggning för det praktiska ordnandet av uträttandet av ärenden. Migrationsverket är den myndighet som svarar för styrningen, planeringen och övervakningen av mottagandet.

4.2.5 Konsekvenser för minderåriga sökande

När det gäller minderåriga som kommit utan vårdnadshavare är tillämpningen av ett gränsförfarande mycket begränsad. Enligt förslaget kan det tillämpas endast om sökanden kan anses komma från ett sådant säkert ursprungsland som avses i 100 § i utlänningslagen. Enligt Migrationsverkets statistik⁵ har största delen av de minderåriga sökande som kommit utan vårdnadshavare varit från Afghanistan, Somalia, Syrien eller Irak under de senaste åren. Största delen av denna grupp får alltså i regel internationellt skydd i Finland. Åren 2019 och 2020 fick två minderåriga sökande utan vårdnadshavare vardera året avslag på sin ansökan. På grundval av statistiken kan man alltså dra slutsatsen att ett gränsförfarande ytterst sällan är lämpligt i fråga om minderåriga som kommit utan vårdnadshavare.

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. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att barnets bästa tillgodoses. Sökandens inkvartering ska också kunna ordnas på det sätt som förutsätts i 17 § i mottagandelagen. Den föreslagna skyldigheten att vistas på området för den förläggning som anvisats sökanden begränsar rörelsefriheten, men som ett alternativ som är mindre begränsande än till exempel barnets boendeskyldighet med anmälningsplikt kan den föreslagna skyldigheten även med tanke på barnets bästa anses vara av rätt proportion när det gäller att uppnå syftet med ett gränsförfarande. Om ett gränsförfarande 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.

I de fall där ett gränsförfarande kan tillämpas på familjer kan det finnas minderåriga barn. I dessa 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 utveckling, hälsa och välbefinnande. Barnet ska garanteras en levnadsstandard som lämplig för barnets fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Detta inkluderar också att barnet ska ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och fritidsaktiviteter, som lämpar sig för dess ålder, samt i utomhusaktiviteter. Även barnet ska garanteras möjlighet att vid behov avlägsna sig från förläggningen, om det behövs för att få de mottagningstjänster som barnet har rätt till eller för att ordna skolgången.

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 i gränsförfarandet, också gäller familjer och samtidigt barn i dessa familjer, är det dock inte fråga om ett inhägnat 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. Ett gränsförfarande lämpar sig också i fråga om familjer endast för ansökningar som görs vid den yttre gränsen, så det är 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.

⁵ Euroopan muuttoliikeverkosto: Maahanmuuton tunnusluvut 2019 (Europeiska migrationsnätverket: nyckeltal för migrationen 2019), s. 23–25, http://www.emn.fi/files/2011/Maahanmuuton_tunnusluvut_2019_netti.pdf ja Maahanmuuton tunnusluvut 2020, s. 23–25, http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton_tunnusluvut_2020_FI_NETTI.pdf.

Varaktigheten av ett gränsförfarande är också begränsad, högst 63 dagar, så i fråga om minderåriga sökande är det inte fråga om obegränsad begränsning av rörelsefriheten.

Utlänningslagens bestämmelser om tagande av barn i förvar är mycket begränsande och det föreslås inga ändringar i dem i anslutning till gränsförfarandet. Om ett barn som kommit tillsammans med sin familj tas i förvar, ska detta bland annat vara nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. En minderårig utan vårdnadshavare kan tas i förvar som en säkringsåtgärd i sista hand endast om sökanden har fyllt 15 år och ett beslut om avlägsnande ur landet som gäller den minderåriga har blivit verkställbart.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Utgångspunkten för det utkast som sändes på remiss var att ett gränsförfarande skulle ha kunnat tillämpas i alla migrationssituationer, varvid det även kan råda undantagsförhållanden. Vid den fortsatta beredningen konstaterades det dock att införandet av ett gränsförfarande särskilt skulle stödja beredskapen inför situationer med ett exceptionellt stort antal inresande inom en kort period och där migration används som instrument, och det beslutades att införandet av ett gränsförfarande endast skulle bindas till dessa situationer.

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. I samband med beredningen övervägdes alternativa sätt att ordna förfarandet, så att det också kan tillämpas på alla ansökningar som lämpar sig för ett gränsförfarande. Ett alternativ som bedömdes 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 är dock enligt bedömningen inte genomförbart, eftersom det strider mot 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 formellt lämnades in till Migrationsverket, skulle det vara enklare att styra den 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. Det valda alternativet, som grundar sig på automatisk gallring, gör det inte nödvändigtvis möjligt att styra alla ansökningar som lämpar sig för ett gränsförfarande till det. I fråga om sådana ansökningar är det dock 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 förfarandedirektivet är lämpligheten av ett gränsförfarande i fråga om denna grupp av sökande, om sökanden tagits i förvar under förfarandets varaktighet, begränsad till följande situationer: om i) sökanden kommer från ett land som uppfyller kriterierna för säkra ursprungsländer enligt detta direktiv, 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. I 104 §

i den gällande utlänningslagen begränsas tillämpningen av påskyndat förfarande på minderåriga utan vårdnadshavare, så att förfarandet är möjligt att tillämpa endast i situationer där sökanden kan anses komma från ett säkert ursprungsland. Eftersom det i detta sammanhang inte ansågs finnas behov av att ändra detta, ansågs det vid beredningen att samma begränsning automatiskt ska gälla också i ett gränsförfarande, om förutsättningen uppfylls och det inte föreskrivs något annat om saken. I 103 § i utlänningslagen om avvisande av ansökan utan prövning anges inte några begränsningar av tillämpningen på minderåriga utan vårdnadshavare. I praktiken är det med beaktande av tidsfristen på fyra veckor nära nog omöjligt att tillämpa till exempel bestämmelsen om säkra länder när det gäller minderåriga utan vårdnadshavare. I sådana fall måste man också kunna ta reda på vilken den mottagande instansen i landet i fråga är. På dessa grunder var begränsning av tillämpningen av ett gränsförfarande i fråga om minderåriga utan vårdnadshavare ett alternativ i beredningen endast i sådana situationer där sökanden kan anses komma från ett säkert ursprungsland, varvid ansökan kan avvisas utan prövning.

Enligt Migrationsverkets ovannämnda statistik fick både 2019 och 2020 två minderåriga sökande som kommit utan vårdnadshavare avslag på sin ansökan. På grundval av statistiken kan man alltså dra slutsatsen att i ett normalläge i fråga om asylsökande är ett gränsförfarande ytterst sällan lämpligt i fråga om minderåriga som kommit utan vårdnadshavare. Och när det är lämpligt är det i praktiken mycket svårt att ordna mottagandet av sökandena på det sätt som förutsätts i 17 § i mottagandelagen. Av denna anledning ansågs det vid beredningen att lämnande av minderåriga sökande som kommer utan vårdnadshavare helt utanför tillämpningen av ett gränsförfarande är ett alternativ.

Vid lämnande 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. Den tid som går till att genomföra de undersökningar av åldern som behövs och att förordna en företrädare innebär i praktiken att ansökan inte hinner prövas och beslut fattas inom en tidsfrist på fyra veckor. Av den anledningen stannade man i den fortsatta beredningen för förslaget att ett gränsförfarande ska kunna tillämpas också på minderåriga sökande utan vårdnadshavare, men på så sätt att tillämpningen ska vara möjlig endast om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland. Även i detta fall ska vid övervägande av tillämpningen särskild uppmärksamhet fästas vid faktorer som hänför sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa. Även inkvarteringen ska kunna ordnas i enlighet med villkoren i mottagandelagen.

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. Alternativt är 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 iaktar betydligt lindrigare begränsningar i fråga om såväl rätten att röra sig som vistelse. Enligt den modellen placeras personerna på en öppen 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 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 utlänningsfrihet och genom vilket utlänningsfriheten 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 det med hjälp av tekniska lösningar är förhindrat 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 under särskilt angivna tider 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 maktmedelsredskap. Rätten att använda mobiltelefoner och få besök är begränsad.

Vid bedömningen av hur tagande i förvar och placering på en öppen förläggning kan genomföras konstaterade man att den förvarsbaserade modellen är alltför tungrodd 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 2021 var inkvarteringskostnaden per person i en förvarsenhet 528 euro, medan motsvarande kostnad på en förläggning var 52 euro.

Endast en liten del av kunderna antas vara personer som sannolikt försöker avlägsna sig från sin placeringsplats. Största delen av kunderna antas stanna på förläggningens område, eftersom de har en genuin önskan att få internationellt skydd i Finland och strävar efter att handla i enlighet med det. Förvarsenhetens tunga lösningar för kvarhållande och övervakning är därför onödiga.

En del av dem som kommer att försöka rymma kan sannolikt upptäckas redan när de kommer in i landet och tas i förvar när de lämnar in sin ansökan. De som avlägsnar sig från förläggningen kan tas i förvar om de har brutit mot sin skyldighet att inte avlägsna sig från förläggningens område. I den lättare modellen förväntas antalet personer som tagits i förvar bli anmärkningsvärt litet jämfört med tagande i förvar av alla. Detta begränsar kostnaderna avsevärt. Dessutom kan man genom denna lösning i så liten utsträckning som det är möjligt inom förfarandet begränsa rättigheterna för personer som sökt internationellt skydd samt så långt som möjligt undvika förfarandets traumatiserande och andra negativa effekter på välbefinnandet.

Vid beredningen övervägdes också möjligheten att i ett gränsförfarande ge sökande försörjning och omsorg som nyttigheter på samma sätt som det föreskrivs om inkvartering på flyktingslussar. På flyktingslussarna ges sökanden mat, kläder, toalettartiklar och andra nödvändiga nyttigheter och mottagningspenning betalas inte. I regeringens proposition RP 266/2010 rd konstateras att då utkomststödet ges i form av nyttigheter bidrar det också till att de inkvarterade hålls inom flyktingslussens område, vilket är önskvärt åtminstone tills den registrering som avses i utlänningslagen har utförts. Att säkerställa att personen stannar kvar på området är viktigt också i gränsförfarandet. Om den försörjning och omsorg som är nödvändig i ett gränsförfarande ges

som nyttigheter, finns det inte heller något behov av att ge sökandena den möjlighet att anskaffa nödvändig utrustning som beskrivs i underavsnitt 4.2.4.

I samband med det nationella genomförandet av direktiv 2001/55/EG om tillfälligt skydd tog grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrJU 18/2001 rd) ställning till hur försörjningen ordnas som nyttigheter. Enligt utskottet finns det i och för sig i konstitutionellt hänseende inget att anmärka mot arrangemanget, särskilt inte om de exceptionella förhållandena på flyktingslussarna beaktas. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande följande: ”Att personer med tillfälligt skydd får sin försörjning uteslutande i form av nyttigheter, till exempel mat och kläder, betyder åtminstone i princip att deras valfrihet när det gäller fundamentala saker i livet är mindre än om de hade fått utkomststöd i pengar. Detta är ett potentiellt problem med avseende på bestämmelserna om jämlikhet och diskrimineringsförbudet i 6 § grundlagen. Men sett i ett grundlagsperspektiv kan bestämmelsen tillåtas eftersom tiden på flyktingsluss är kort och inte är tänkt att vara längre än från några dagar till en vecka.” I ett gränsförfarande är det fråga om sökandens skyldighet att vistas på förläggningens område i högst cirka 60 dagar. På grund av den brådska tidsplanen för beredningen av regeringspropositionen har det inte varit möjligt att bedöma konsekvenserna av detta alternativ och dess förhållande till grundlagen i den omfattning som det hade varit nödvändigt. Därför föreslås det åtminstone inte i detta skede att detta alternativa genomföras.

I remissvaren behandlades upphörandet av gränsförfarandet och det föreslogs att det ska upphöra efter en viss tid, om förvaltningsdomstolen inte har meddelat ett avgörande. Som exempel på en eventuell tidsfrist nämndes 30 dagar från det att besväret blev anhängigt. Kommissionen föreslår i asylprocedurförordningen liknande bestämmelser om tidsfrister. Enligt kommissionens förslag ska varaktigheten av ett gränsförfarande vara högst 12 veckor, vilket inbegriper beslutsfattandet i såväl första instans som besvärsskedet. Därefter måste sökanden ges tillträde till territoriet, utom om gränsförfarandet leder till återresa. Medlemsstaterna ska nationellt fastställa separata tidsfrister för det administrativa skedet och besvärsskedet så att båda kan genomföras inom nämnda 12 veckor. Regleringen innebär inte att förvaltningsdomstolen är skyldig att avgöra besvären inom den föreslagna tidsfristen, utan endast att gränsförfarandet upphör om tidsfristen inte iakttas. Även Europeiska unionens domstol har i sin dom av den 19 mars 2020 i mål C-406/18 (ECLI:EU:C:2020:216) tagit ställning till de tidsfrister som fastställts för domstolar när det gäller behandling av besvär som gäller internationellt skydd. Enligt domslutet utgör bestämmelserna i förfarandedirektivet inget hinder för nationell lagstiftning, enligt vilken en domstol måste meddela ett avgörande inom en viss tid, under förutsättning att domstolen inom en sådan frist kan säkerställa att de materiella bestämmelser och de processuella garantier som sökanden har enligt unionsrätten blir verkningsfulla. I annat fall är nämnda domstol skyldig att underlåta att tillämpa den nationella lagstiftning som fastställer fristen för att meddela dom och, efter utgången av denna frist, meddela sin dom så skyndsamt som möjligt. Sålunda verkar inte heller förfarandedirektivets bestämmelser om ändringssökande utgöra ett hinder för genomförandet av regleringen. Efter remissbehandlingen fanns det dock inte möjlighet till sådan ytterligare beredning av helt nytt slag i Finlands rättsordning som förutsätts av regleringen. Det finns skäl att granska förslaget närmare, om den nationella regleringen om gränsförfarandet måste ändras på grund av erfarenheterna från tillämpningen av det.

5.2 Åtgärder som vidtagits av andra medlemsstater

Inrikesministeriet utredde 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. Dessutom tillämpas ett gränsförfarande i Italien, Portugal och Rumänien. De sistnämnda 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 den ovannämnda 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 jämförelse. Valet av länderna grundar sig på att ländernas nationella asyلفörfarande och andra omständigheter kan anses lämpa sig bäst med hänsyn till 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 Schipols område.

I *Nederländerna* är huvudregeln i gränsförfarandet att sökandena tas i förvar under den tid som ansökan om internationellt skydd prövas. 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 Schipols 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 Schipols 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 vil- och förberedelse-tid 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 asyلفörfarandet. 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 asyلفörfarande. Om sökandens identitet, medborgarskap eller ursprungsland inte kan fastställas vid det första samtalet, utreder migrationsmyndigheten under

det andra avslusamtalet 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 i 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. Besvärmyndigheten 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 instansen leder automatiskt till uppskjutning. Besvär i andra instansen leder inte automatiskt till uppskjutning. Sålunda måste sökanden separat ansöka om förbud mot verkställighet av beslutet hos besvärmyndigheten 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 det hyses misstankar om åldern för 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 utsattheten. 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. Sökandena inkvarteras i ett slutet center.

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 ett förvarscenter, utan en begränsad lokal. 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 i gränsförfarandet. Sålunda fattas i gränsförfarandet endast beslut om huruvida en sökande får resa in på territoriet för behandling av en asylansökan i ett normalt asylofförande. Personerna kvarhålls på väntområdet endast under utredning av följande: 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 behöriga myndigheter 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 begränsat till 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 besvärmyndigheten 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. Gränspoliserna 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 förfälskade identitets- eller resehandlingar, huruvida sökanden kommer från ett säkert ursprungsland eller huruvida sökandens närvaro i landet utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.

6 Remissvar

Utlåtande om propositionen begärdes av totalt 36 instanser, det vill säga justitieministeriet, finansministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, inrikesministeriets förvaltnings- och utvecklingsavdelning, inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Östra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Sydöstra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Västra och Inre Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Norra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, dataombudsmannen, barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Skyddspoliserna, Domstolsverket, Amnesty International Finländska sektionen rf, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Advokatförbund rf, Finlands Flyktinghjälp rf, Finlands Röda Kors och UNHCR (kontoret i Stockholm). Dessutom lämnade Rädda Barnen rf och Fackförbundet Pro rf utlåtanden.

Inom den utsatta tiden erhöles 30 utlåtanden. Dessutom inkom flera utlåtanden efter den utsatta tiden.

Remissinstanserna ombads separat ta ställning särskilt till tillämpningen av ett gränsförfarande på minderåriga sökande utan vårdnadshavare. I förfarandedirektivet begränsas tillämpningen av gränsförfaranden och i utlänningslagen tillämpningen av påskyndat förfarande på denna grupp. I det utkast till proposition som sändes på remiss hade man inom ramen för ovanstående förutsättningar lagt fram olika alternativ för begränsning av tillämpningen av ett gränsförfarande på minderåriga sökande utan vårdnadshavare. Utöver det ovanstående sakkomplexet lyftes tre tydliga teman fram i utlåtanden. Dessa var allmänna iakttagelser som framfördes för och emot

införandet av ett gränsförfarande, behovet av ett omsorgsfullt övervägande av grundläggande fri- och rättigheter när det gäller begränsning av sökandes rörelsefrihet och frågan huruvida den föreslagna begränsningen av rörelsefriheten i praktiken förverkligar syftet med ett gränsförfarande, det vill säga att personer inte ska resa vidare inom en medlemsstats territorium och till andra medlemsstaters territorium. Dessutom lyftes i nästan alla utlåtanden fram behovet av mer omfattande konsekvensbedömningar. I flera utlåtanden framhövdes också behovet av att i större utsträckning utreda, analysera och beskriva bakgrunden och alternativen till de föreslagna lösningarna. En sådan omarbetning av propositionen skulle kräva ett omfattande utredningsarbete och var inte möjlig. Flera remissinstanser underströk också tillräckliga resurser för alla myndigheter som deltar i förfarandet, domstolsväsendet, rättshjälpen och mottagningssystemet, så att gränsförfarandet kan tillämpas på ett sätt som tillgodoser dess syfte och sökandens rättsskydd.

De allmänna iakttagelserna om införandet av ett gränsförfarande var tudelade. Justitiekanslern i statsrådet konstaterade att det bakom den föreslagna regleringen kan ses samhälleligt vägande skäl, som är godtagbara med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning samt rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten ansåg det vara allmänt motiverat att införa ett gränsförfarande. Migrationsverket ansåg det vara viktigt att reglera ett gränsförfarande så att det faktiskt är möjligt att genomföra och på så sätt tjäna syftet med asylförfarandet. Särskilt inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, Skyddspolisen och Norra Finlands förvaltningsdomstol underströk ett gränsförfarandes betydelse i beredskapen inför hybridpåverkan som utnyttjar migration. Diskrimineringsombudsmannen, Amnesty International Finländska sektionen rf, Flyktingrådgivningen rf och Finlands Advokatförbund rf konstaterade å sin sida att de inte understöder förslaget att införa ett gränsförfarande, eftersom de anser att det är förknippat med allvarliga risker för kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Finlands Röda Kors påpekade att syftet med lagförslaget inte uttalas klart i propositionen. I utlåtandena underströks också myndigheternas skyldigheter gentemot sökandena. I synnerhet skyldigheten att säkerställa att sökandens rättsskydd och allmänt sett de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses.

I begäran om utlåtande om propositionen hade frågan om tillämpning av ett gränsförfarande på ensamkommande minderåriga lämnats öppen och det påpekades att frågan avgörs utifrån remissvaren. Alla som yttrade sig om minderåriga utan vårdnadshavare framhövde i sitt utlåtande barnets bästa, som alltid ska vara utgångspunkt i alla beslut och åtgärder som gäller barnet. Riksdagens biträdande justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, arbets- och näringsministeriet, rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten samt organisationerna Rädda Barnen rf, Amnesty International Finländska sektionen rf, Finlands Röda Kors, Flyktingrådgivningen rf och Finlands Advokatförbund rf ställde sig negativa till tillämpningen av ett gränsförfarande på minderåriga utan vårdnadshavare. Som motivering anfördes i synnerhet oro över att barnets bästa och individuella situation inte kan beaktas på behövt sätt vid förfarandet och att ansökan inte kan behandlas på behörigt sätt när fristen är kort. Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Skyddspolisen samt vissa av förvaltningsdomstolarna ansåg att gruppen i fråga inte ska lämnas utanför förfarandet. Som motivering framhövdes de förutsättningar som lagstiftningen ger att svara på inresa som används som medel för hybridpåverkan samt förebyggande av missbruk av systemet. Riksdagens justitieombudsman och diskrimineringsombudsmannen ansåg att gränsförfarandet inte heller ska tillämpas på barnfamiljer. Utifrån remissvaren beslutade man att inkludera minderåriga utan vårdnadshavare i tillämpningsområdet för gränsförfarandet, dock så att tillämpningen begränsas till sökande från säkra ursprungsländer.

De föreslagna bestämmelserna om rörelsefrihet grundar sig på en analys av gränserna för begränsning av rörelsefriheten och berövande av friheten enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Finlands grundlag, EU-lagstiftningen om gränsförfaranden,

rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt grundlagsutskottets utlåtan­depraxis. Särskilt de synpunkter på lindring av be­gränsningen som organisationerna hade lagt fram i sina utlåtan­den kunde inte beaktas med hän­syn till syftet med ett gränsför­farande. De förslag som inrikesministeriets gränsbevakningsav­delning lade fram om möjlighet till att fysiskt hindra sökande från att avlägsna sig från förläg­gingen eller att ordna övervakning med hjälp av tekniska arrangemang, som till exempel fot­boja, hade inneburit frihetsberövande och hade sålunda i fråga om begränsning av de grundläg­gande fri- och rättigheterna lett till att det hade krävts prövning i enskilda fall och sålunda i praktiken ett beslut om tagande i förvar. Stället om begränsning av rörelsefriheten i det avsnitt som gäller förslaget förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning preciserades utifrån remissvaren.

En del av remissinstanserna lyfte i sitt utlåtande också upp sökande som behöver särskilda för­farandegarantier och ansåg att det är viktigt att särskild vikt fästs vid identifieringen av personer i utsatt ställning. Särskilt med stöd av utlåtan­dena av riksdagens justitieombudsman och justiti­ekanslern i statsrådet preciserades i avsnittet om förslaget förhållande till grundlagen samt lag­stiftningsordning också beaktandet av barnets rättigheter och barnets bästa under ett gränsför­farande. Många remissinstanser lyfte också fram som särskilt viktigt sökandens första möte med en finländsk myndighet när sökanden ansöker om skydd. Även kompetensen hos och utbild­ningen av den personal vid Gränsbevakningsväsen­det som tar emot ansökan togs i fokus när det gäller identifiering av personer i utsatt ställning. Utifrån detta har avsnittet om propositionens konsekvenser för myndigheternas verksamhet preciserats.

Särskilt justitieministeriet och Migrationsverket föreslog i sina utlåtan­den också preciseringar av teknisk natur i de föreslagna bestämmelserna och i motiveringen till dem, och förslaget pre­ciserades i fråga om ordnande av asylsamtal och sökandens rätt att avlägsna sig från förläg­gingens område. Även Polisstyrelsen lyfte fram behov av att precisera det sistnämnda. Särskilt med stöd av justitieministeriets och riksdagens justitieombudsmans utlåtande fogades till för­slaget också en separat bestämmelse om i vilket skede sökanden ska få information om sina rättigheter och skyldigheter under processen. I avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen har man med stöd av vad justitiekanslern förutsatte i sitt utlåtande närmare speci­ficerat användningen av det nationella handlingsutrymme som eventuellt ingår i EU-regleringen om gränsför­faranden.

7 Specialmotivering

95 a §. *Information till den som ansöker om internationellt skydd.* Det föreslås att 1 mom. ändras på så sätt att vid tillämpning av ett gränsför­farande enligt 104 a § ska sökanden informeras 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 föreskrivs i mo­mentet ges informationen då av polisen eller gränsbevakningsmyndigheten. 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. Enligt motiveringen ska informationen också omfatta konsekvenserna av att sökanden inte upp­fyller sina skyldigheter eller inte samarbetar med myndigheterna. I fråga om gränsför­farandet ska sökanden sålunda 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.

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 dataöverfö-

ring. Med videokonferens kan till exempel ett tvåvägsdistansmöte genom telekommunikationsnätet avses. Den nya bestämmelsen gör det möjligt för sökanden att inte behöva vara i Migrationsverkets lokaler för samtal under samtalet.

Migrationsverket överväger på vilket sätt asylsamtalen 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 asylsamtalen, det vill säga att utreda grunderna för ansökan av internationellt skydd, uppnås. När Migrationsverket överväger på vilket sätt asylsamtalen ska föras ska det beakta bland annat sökandens hälsotillstånd, utsatta ställning eller andra personliga orsaker som talar för att parterna i asylsamtalen 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 asylsamtalen 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 Migrationsverket ska ha prövningsrätt i denna fråga.

Sökandens rättsskydd kan inte i alla situationer anses förutsätta absolut rätt till fysisk närvaro vid asylsamtalen, förutsatt att de ovan nämnda omständigheterna tillgodoses. Rättsskyddet ökas i varje fall av att asylsamtalen ska ske på så sätt att sökanden och den som vid Migrationsverket sköter asylsamtalen har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra. Detta är viktigt 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.

104 a §. Gränsförfarande. Det föreslås att 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. I paragrafens 1 mom. föreslås bestämmelser om att statsrådet i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan kan fatta beslut om införande av ett gränsförfarande. Med dessa situationer avses samma situationer som i det föreslagna 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen. Statsrådet kan 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 förutsätter inte att statsrådet har fattat ett beslut enligt 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen eller överväger ett sådant, utan det är fråga om ett separat beslut för att svara på en situation som avses i 1 mom. Genom att införa ett gränsförfarande kan man i ovan nämnda situationer få behövliga ytterligare verktyg för hantering av en situation med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan.

I 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen föreskrivs det om koncentrerings av ansökan om internationellt skydd till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland. Enligt momentet kan statsrådet besluta om koncentrerings, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan som orsakas av ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller av inresa till följd av en främmande stats påverkan. Syftet med att koncentrera ansökan om internationellt skydd till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland är att styra migranter så att de ansöker om internationellt skydd vid ett sådant ställe där det med tanke på myndigheternas resurser är mest ändamålsenligt. Ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras mer än vad som är nödvändigt för att avvärja det hot som avses i bestämmelsen. I 16 § 3 mom. i gränsbevakningslagen

konstateras det särskilt att åtgärderna enligt den paragrafen inte får utgöra ett hinder för någons rätt att få internationellt skydd. Till skillnad från syftet med att koncentrera ansökan om internationellt skydd enligt det föreslagna 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen är syftet med att införa ett gränsförfarande dock inte att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan, utan att förbättra dels möjligheterna att hantera migration som redan riktar sig till finskt territorium, dels smidigheten i asylförfarandet. Därför är införandet av ett gränsförfarande inte heller bundet till den nödvändighetsprövning som avses i 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen.

Bestämmelser om tillämpningsområdet för ett gränsförfarande föreslås i 104 a § 2 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 fråga i samband med detta ansöker om internationellt skydd. I dessa situationer kan en ansökan om internationellt skydd som görs av en sökande som överskridit den yttre gränsen 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 screening när verket 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 också kontakta Migrationsverket, som alltid i sista hand bedömer om gränsförfarandet kan tillämpas på behandlingen av 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 också 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 momentet föreskrivs det också om begränsning av tillämpningen av gränsförfarandet i fråga om minderåriga sökande utan vårdnadshavare. När det gäller minderåriga sökande utan vårdnadshavare föreslås det att gränsförfarandet ska tillämpas endast i fall där sökanden kan anses

komma från ett säkert ursprungsland. Då kan ansökan prövas vid ett påskyndat förfarande. 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. Även i gränsförfarandet ska barnet garanteras en levnadsstandard som är lämplig för barnets fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Detta inkluderar också att barnet ska ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar och fritidsaktiviteter, som lämpar sig för dess ålder, samt i utomhusaktiviteter. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att barnets bästa tillgodoses i enlighet med 6 § i utlänningslagen. Sökandens inkvartering ska också kunna ordnas på det sätt som förutsätts i 17 § i mottagandelagen. 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.

I fråga om sökande i behov av särskilda förfarandegarantier ska gränsförfarandet enligt det som föreslås i 3 mom. inte tillämpas, om det stöd som sökande behöver inte kan ges i gränsförfarandet. I regeringens proposition RP 218/2014 rd om det nationella genomförandet av förfarandedirektivet konstateras det att förekomsten av särskilda 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 i 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.

I 4 mom. föreskrivs det i fråga om gränsförfarandet om avvikelse från 40 § 3 mom., som gäller uppehållsrätt, och från 41 §, som gäller rörelsefrihet. Sökandens rörelsefrihet under gränsförfarandet 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. Med förläggningens område avses den tomt där förläggningen finns. Syftet med detta är att sökande inte fritt ska kunna röra sig inom Finlands territorium eller vidare till andra delar av Europeiska unionens territorium under gränsförfarandet. Eftersom en begränsning av rörelsefriheten är en del av det tillämpliga förfarandet, upphör även denna begränsning om de villkor för tillämpning av gränsförfarandet som anges i 2 eller 3 mom. inte längre föreligger eller om gränsförfarandet upphör med stöd av 6 mom. Den myndighet som i respektive fall behandlar ärendet ska säkerställa att sökanden i rätt tid informeras om att denna skyldighet upphört.

Begränsning av rörelsefriheten är en åtgärd som begränsar utlänningens rättigheter mindre än tagande i förvar. Om sökanden under gränsförfarandet bryter 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.

Mottagandet av sökanden ordnas som inkvartering på en förläggning inklusive de tjänster som förläggningen ordnar. Sålunda är sökanden inte i en låst lokal, utan har bland annat möjlighet att röra sig på förläggningens område. Förläggningens föreståndare kan efter att ha hört Migrationsverket bevilja sökanden tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område. Syftet med hörandet är att ge Migrationsverket möjlighet att bedöma hur det att sökanden avlägsnar sig påverkar asylförfarandet och möjligheten att genomföra

gränsförfarandet inom de tidsfrister som anges i paragrafen. 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 till exempel att en nära anhörig är allvarligt sjuk eller att man deltar i en nära anhörigs begravning.

I gränsförfarandet har sökanden rätt till mottagningstjänster på det sätt som föreskrivs i mottagandelagen. Sålunda behöver sökanden 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 handla om att få hälso- och sjukvård. Detsamma gäller också minderårigas skolgång, även om denna rätt inte grundar sig på mottagandelagen. Eftersom sökandens oundgängliga försörjning tryggas genom mottagningspenning och inte som nyttigheter på det sätt som avses i 12 § i mottagandelagen, ska sökanden också tryggas möjlighet till oundgängligt utträttande av ärenden. Sökanden behöver inte heller tillstånd för att på överenskommet sätt kunna infinna sig hos myndigheter eller domstolar, om sökandens närvaro är nödvändig. Möjligheten att vid behov avlägsna sig från förläggningen med anledning av de orsaker som nämns i detta stycke ska ordnas som en del av förläggningens verksamhet.

Migrationsverket ska avgöra ansökan inom fyra veckor från det att den lämnades in. En bestämmelse om detta föreslås i 5 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.

I 6 mom. föreskrivs om upphörande av gränsförfarandet. Om tillämpning av villkoren för gränsförfarandet inte uppfylls eller inte längre uppfylls på grund av att det inte finns förutsättningar för att lämna en ansökan utan prövning eller på grund av att en ansökan inte kan avgöras vid påskyndat förfarande, ska tillämpningen av gränsförfarandet upphöra medan prövningen av ansökan fortfarande pågår. 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. 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 har avvisats utan prövning eller avslagits 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, då 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 förslaget 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 förslaget 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 förslaget upphöra 14 dagar 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 14 dagar för den myndighet som verkställer beslutet att förbereda avlägsnandet ur landet. Efter denna tidsfrist ska en persons rörelsefrihet 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 också vidtas mot en person, om de allmänna och särskilda förutsättningarna för användningen av dem uppfylls. Enligt 117 a § i utlänningslagen 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 utlännen avlägsnar sig.

Om Migrationsverkets beslut med stöd av 201 § 5 mom. i utlänningslagen kan verkställas den åttonde dagen från det att beslutet har delgivits sökanden och sökanden inte ansöker om förbud mot verkställighet, består varaktigheten av gränsförfarandet sålunda av följande helheter: Migrationsverkets beslut högst fyra veckor, högst sju dagar för delgivning av beslutet, tidsfristen på åtta dagar enligt 201 § 5 mom. samt de 14 dagar som reserverats för förberedelse av avlägsnande ur landet. Gränsförfarandet varar då högst 57 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 63 dagar.

121 §. Förutsättningar för tagande i förvar. Till paragrafens 1 mom. fogas enligt förslaget 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 tryggande av syftet med förfarandet. Under gränsförfarandet kommer tagande i förvar sannolikt i fråga, om sökanden utan särskilt tillstånd, som beviljas av vägande personliga skäl, har avlägsnat sig från förläggningens område och på detta sätt brutit mot sin skyldighet enligt 104 a § 3 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 iakttä begränsningarna i rörelsefriheten, och lindrigare alternativa säkringsåtgärder än tagande i förvar kan därför inte anses vara tillräckliga. Allt som i utlän-

ningslagen föreskrivs om tagande i förvar är tillämpligt också i fråga om det som 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 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 an-nars för att övervaka att utlänningen 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. Samtidigt görs tekniska korrigeringar i paragrafens 1 mom. 5 och 6 punkt.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt efter att den har godkänts.

9 Samband med andra propositioner

Denna proposition har samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen (RP 94/2022 rd), som för närvarande behandlas i riksdagen och där det bland annat föreslås ändring av 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen. I denna regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen föreslås det att införandet av ett gränsförfarande enligt 104 a § binds till sådana situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan som avses i den föreslagna ändringen av 16 § 2 mom. i gränsbevakningslagen i ovannämnda regeringsproposition.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Med tanke på denna proposition är åtminstone bestämmelserna i grundlagens 6 § om jämlikhet, 7 § om personlig frihet, 9 § om rörelsefrihet, 21 § om rättsskydd och 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna väsentliga. 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 mot 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).

Grundlagsutskottet har ansett det viktigt att man vid åtgärder som gäller instrumentalisering beaktar statens rätt att besluta dels om säkerheten vid de yttre gränserna, dels vem som har tillträde till statens territorium (GrUU 16/2022 rd, GrUU 15/2022 rd). Enligt utskottet ska åtgärderna vidtas i enlighet med internationella förpliktelser och de ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt säkerställa ett människovärdigt bemötande. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56/I) är utgångspunkten för bestämmelsen den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Enligt motiveringen till bestämmelsen ska bestämmelser om utlänningars rätt att komma till och vistas i Finland utfärdas genom lag, som ska motsvara Finlands internationella förpliktelser. I motiveringen hänvisas till att utlänningar med stöd av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Ur kravet på en lag kan man enligt motiveringen förutom

förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet ska regleras så att sökandenas rättsskydd garanteras.

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om ändring av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd) begrundat tillåtna begränsningar av 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 noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Inskränkningarna ska också vara förenliga med kravet på proportionalitet.

Ur kravet på en lag kan man härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet ska regleras så att rättsskyddet garanteras. Dessutom ska med stöd av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna utlänningar garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Genom bestämmelserna i 21 § 1 mom. i grundlagen tryggas individens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. 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 lagskipningsorgan. 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. Riksdagens grundlagsutskott har i sina utlåtanden fäst uppmärksamhet vid de ovannämnda omständigheterna (exempelvis GrUU 23/1998 rd, GrUU 16/2000 rd, GrUU 4/2004 rd, GrUU 47/2014 rd och GrUU 24/2016 rd).

Ingens rätt att ansöka om internationellt skydd hindras genom gränsförfarandet. 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. Att ansökan styrs till gränsförfarandet bestäms av Migrationsverket utifrån vad sökanden uppger när ansökan lämnas in. Den föreslagna bestämmelsen om ett gränsförfarande 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.

I propositionen föreslås inga ändringar i bestämmelserna om prövning av ansökningar eller om förfarandegarantier för sökande. Sökanden har rätt att bli hörd i asylförfarandet. En väsentlig del av asylutredningen är asylsamtalet där de grunder som sökanden uppger som orsak till att sökanden i sitt hemland eller i sitt permanenta boplatserland 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 är möjligt att utreda asylgrunderna och att göra en trovärdighetsbedömning med hjälp av videokonferens eller någon annan teknisk dataöverföring i fråga om sökanden. Med tanke på sökandens rättsskydd är det nödvändigt att Migrationsverkets intervjuare och sökanden har synkontakt med varandra. När Migrationsverket överväger på vilket sätt asylsamtalet ska föras ska det beakta bland annat sökandens hälsotillstånd, utsatta ställning eller andra personliga orsaker som talar för att parterna i asylsamtalet ska vara i samma lokal under samtalet.

Grundlagsutskottet har särskilt i fråga om ett gränsförfarandet framhåvt individuell bedömning av sökandens situation och tillgodoseende av tillräckliga rättsskyddsgarantier (GrUU 2/2021 rd, GrUU 15/2021 rd). Vid tillämpningen av gränsförfarandet har sökanden också samma rättigheter att få bland annat rättshjälp och tolkning samt att söka ändring i beslut som andra sökande har enligt utlänningslagen. Enligt förfarandedirektivet ska sökanden ha tillgång till nödvändig tolkning och nödvändigt rättsligt bistånd och biträde 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. I propositionen föreslås inga ändringar i de bestämmelser om ändringssökande och rättshjälp i utlänningslagen och rättshjälpslagen som i fråga om gränsförfarandet uppfyller kraven enligt förfarandedirektivet. I gränsförfarandet ska en ansökan om internationellt skydd behandlas inom en tidsfrist på fyra veckor, varvid behovet av att säkerställa faktisk tillgång till rättshjälp framhåvs särskilt i en situation med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period. Detta är viktigt för att säkerställa såväl sökandens rättsskydd som syftet med gränsförfarandet. Om ansökan inte hinner prövas inom föreskrivna fyra veckor 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. Propositionen kan till denna del anses uppfylla kraven enligt både 21 § i grundlagen och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och 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, till 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 den 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). 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 mottagandelagen ska vid bedömningen av barnets bästa bestämmelserna om bedömning av barnets bästa i barnskyddslagen (417/2007) beaktas. Sålunda ska gränsförfarandet inte tillämpas, om det i ett enskilt fall anses strida mot barnets bästa.

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 framhåvs 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.

Syftet med gränsförfarandet 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 förfarandet. Detta har också Europeiska unionens domstol konstaterat i sin dom i de för-

enade målen C-924/19 och C-925/19. Domstolen konstaterar att det av skäl 38 i förfarandedirektivet framgår att gränsförfarandet 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 de fattar beslut 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. 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 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 ett gränsförfarande, är den sålunda skyldig att begränsa sökandes rörelsefrihet så att syftet med gränsförfarandet uppnås. Förfarandedirektivet låter medlemsstaterna själva avgöra hur hållandet i förvar vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa genomförs.

Det ovannämnda innebär att sökandens rörelsefrihet enligt 9 § i grundlagen kan begränsas till ovannämnda områden i samband med det tillämpliga förfarandet när bestämmelserna om ett gränsförfarande verkställs. Bestämmelserna om ett gränsförfarande är redan en del av lagstiftningen om det gemensamma europeiska asylsystemet, även om förfarandet 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 förfarandet, även kan godkännas i ljuset av de rättigheter som tryggas genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Huruvida bestämmelserna om ett gränsförfarande är godtagbara även med hänsyn till Finlands grundlag har sålunda bedömts i det skede när Finland ansåg sig kunna godkänna dem som en del av förfarandedirektivet. Med andra ord finns det inget författningsrättsligt hinder för den begränsning av rörelsefriheten som förfarandet förutsätter. På så sätt skiljer sig regleringen också från den begränsning av rätten till fri rörlighet som är en säkringsåtgärd i fråga om en enskild sökande.

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 ett 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).

Bestämmelser om enbart skyldighet att vistas vid gränsen, i transitzonen eller i närheten av dessa motsvarar 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 behandling i rådet, är det motiverat att iaktta detta krav också när det föreskrivs om gränsförfarandet nationellt i enlighet med vad som föreskrivs i för-

farandedirektivet. Det bör också noteras att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i sin avgörandepraxis i flera fall har tagit ställning till i vilken situation kvarhållande av sökande till exempel i flygplatsers transitzon i praktiken innebär frihetsberövande enligt artikel 5 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (exempelvis Amuur mot Frankrike, som beskrivs närmare i avsnitt 3.6).

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 förhinder av att någon avlägsnar sig frihetsberövande, 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 utlänning innebär frihetsberövande enligt grundlagen, eftersom förvarsenheterna är stängda och det är inte möjligt att avlägsna sig från deras område (GrUU 20/1998 rd).

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).

Den föreslagna skyldigheten att vistas på området för den förläggning som anvisats innebär att sökanden inte har rätt att avlägsna sig från detta område. Med tanke på bedömningen är det väsentligt att till skillnad från när sökanden är tagen i förvar, är skyldigheten inte jämförbar med en sådan situation som avses i förarbetena till grundlagen där en person hindras från att avlägsna sig från den vistelseort som anvisats sökanden. Sökanden befinner sig också vid tillämpningen av gränsförfarandet fysiskt på finskt territorium och omfattas av finsk rättskipning (M.K. och andra mot Polen). Att sökanden avlägsnar sig från förläggningens område innebär sålunda inte heller att sökanden måste avstå från möjligheten att få det internationella skydd som ansökan gäller eller från att få sin ansökan behandlad, vilket bland annat Europeiska unionens domstol

har framhåvt i sin avgörandepraxis (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, punkterna 228–231 och C-808/18, punkterna 164–166).

I gränsförfarandet ordnas mottagandet av sökanden som sådan inkvartering på en förläggning som avses i mottagandelagen 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). Sökanden är inte inlåst i en låst lokal, utan har bland annat möjlighet att röra sig på förläggningens område och delta i den verksamhet som ordnas där. Skyldigheten att stanna på förläggningens område inbegriper inte heller anmälningsskyldighet, som skulle begränsa sökandens faktiska möjligheter att röra sig fritt på förläggningens område. Grundlagsutskottet har också 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 av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område. I motiveringen till den föreslagna paragrafen om ett gränsförfarande konstateras också de situationer där sökanden inte behöver ansöka om ovannämnda tillstånd för att avlägsna sig från förläggningens område. Det är fråga om skäl som hänger samman med tillgången till mottagningstjänster. Till exempel sökandens möjlighet att anskaffa nödvändighetsartiklar ska tryggas. Även barns rätt till skolgång ska tryggas genom att vid behov tillåta att barn avlägsnar sig från förläggningen. Bestämmelser om bemötandet av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheterna finns i förvarslagen, enligt vilken det inte är möjligt att avlägsna sig från förvaret. De omständigheter som beskrivs ovan skiljer den föreslagna skyldigheten att stanna på förläggningens område från det frihetsberövande som avses i 7 § i grundlagen och från en situation där det enligt Europeiska unionens domstol är fråga om tagande i förvar av sökande. Förfarandet handlar sålunda om begränsning av sökandens rörelsefrihet och om 9 § i grundlagen.

Med tanke på proportionaliteten i fråga om begränsning av rätten att röra sig är det också väsentligt att gränsförfarandet kan tillämpas endast under den tid som är nödvändig för att uppnå dess mål. Detta sker genom tydliga och noggrant avgränsade bestämmelser om de situationer där gränsförfarandet upphör. På detta sätt känner man också till gränsförfarandets eventuella maximivarakthet, som sålunda enligt förslaget är totalt högst 63 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.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna om ett gränsförfarande är att komplettera de metoder som myndigheterna har till sitt förfogande för att bemöta situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period och instrumentalisering av migranter samtidigt som sökandens rätt att få sin ansökan om internationellt skydd behandlad på det sätt som förutsätts enligt internationella förpliktelser som är bindande för Finland och EU-rätten tryggas. Enligt förslaget kan bestämmelserna endast tillämpas i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan och bestämmelserna ger möjlighet till övervägande från fall till fall när ett beslut fattas av statsrådet. Regleringen äventyrar inte heller ställningen för personer i utsatt ställning. Regleringen kan anses vara proportionerlig med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna med beaktande av de vägande samhälleliga intressen som ligger bakom regleringen.

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

RP 103/2022 rd

Kläm

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 95 a § 1 mom. och 121 § 1 mom. 5 och 6 punkten, sådana de lyder, 95 a § 1 mom. i lag 194/2015 och 121 § 5 och 6 punkten i lag 813/2015, samt *fogas* till 97 a §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 6 mom., till lagen en ny 104 a § 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 denne lämnar in en 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 säkerställa att asylsamtalet kan föras på ett informationssäkert sätt.

104 a §

Gränsförfarande

Statsrådet kan i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan fatta beslut om införande av ett gränsförfarande.

Gränsförfarandet är ett asylförfarande där det kan beslutas att en ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning med stöd av 103 § eller där ansökan kan avgöras vid påskyndat förfarande med stöd av 104 §. Gränsförfarandet förutsätter att ansökan har gjorts vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med olovligt överskridande av den yttre gränsen. Om sökanden är en minderårig utan vårdnadshavare, kan gränsförfarandet tillämpas endast på den grund som anges i 101 § 3 punkten och med hänsyn till villkoren i 6 §.

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

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. Förläggningsens föreståndare kan efter att ha hört Migrationsverket bevilja sökanden tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningsens område.

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

Gränsförfarandet upphör

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

2) om Migrationsverket inte har fattat ett beslut 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) 14 dagar från det att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart, om förvaltningsdomstolen inte har förbjudit verkställighet av beslutet.

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,

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) utlänningen behöver tas i förvar för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om sökandens rätt att resa in på finskt territorium kan fattas vid ett sådant förfarande.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 22 juni 2022

Statsminister

Sanna Marin

RP 103/2022 rd

Inrikesminister Krista Mikkonen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i utlänningslagen (301/2004) 95 a § 1 mom. och 121 § 1 mom. 5 och 6 punkten, sådana de lyder, 95 a § 1 mom. i lag 194/2015 och 121 § 5 och 6 punkten i lag 813/2015, samt fogas till 97 a §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 6 mom., till lagen en ny 104 a § 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

(Ny)

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 denne lämnar in en 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 säkerställa att asylsamtalen kan föras på ett informationssäkert sätt.

Gällande lydelse
(Ny)

Föreslagen lydelse
104 a §

Gränsförfarande

Statsrådet kan i situationer med ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period eller inresa till följd av en främmande stats påverkan fatta beslut om införande av ett gränsförfarande.

Gränsförfarandet är ett asylförfarande där det kan beslutas att en ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning med stöd av 103 § eller där ansökan kan avgöras vid påskyndat förfarande med stöd av 104 §. Gränsförfarandet förutsätter att ansökan har gjorts vid ett gränsövergångsställe vid den yttre gränsen eller i samband med olovligt överskridande av den yttre gränsen. Om sökanden är en minderårig utan vårdnadshavare, kan gränsförfarandet tillämpas endast på den grund som anges i 101 § 3 punkten och med hänsyn till villkoren i 6 §.

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

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 transitonen eller på området för en förläggning som är belägen i närheten av dessa och som anvisats sökanden. Förläggningens förestandare kan efter att ha hört Migrationsverket bevilja sökanden tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område.

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

Gränsförfarandet upphör

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

2) om Migrationsverket inte har fattat ett beslut 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

Gällande lydelse

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.
-

Föreslagen lydelse

5) 14 dagar från det att avvisningsbeslutet har blivit verkställbart, om förvaltningsdomstolen inte har förbjudit verkställighet av beslutet.

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,
- 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) utlänningen behöver tas i förvar för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om sökandens rätt att resa in på finskt territorium kan fattas vid ett sådant förfarande.
-

Denna lag träder i kraft den 20 .