

RP 49/2022 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

I den nationella lagstiftningen föreslås de ändringar som behövs för att man ska kunna begära bistånd från Europeiska unionens asylbyrå. Grunden för regleringen är den förordning av Europaparlamentet och rådet genom vilken Europeiska unionens asylbyrå inrättas.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	5
2.1 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll	5
2.1.1 Målet för asylbyråån	5
2.1.2 Tillhandahållande av operativt och tekniskt bistånd	6
2.1.3 Asylstödgrupper	7
2.1.4 Reserven för asylinsatser.....	8
2.1.5 Asylbyråns övervakande roll.....	8
2.1.6 Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna i asylbyråns verksamhet	9
2.1.7 Informationsutbyte och dataskydd	10
2.1.8 Ikraftträdandet av förordningen	11
2.2 Lagstiftning och praxis.....	11
2.2.1 Asylförfarandet	11
2.2.2 Delgivning av beslut	11
2.2.3 Vidarebosättning	12
2.2.4 Omplaceringar av asylsökande inom Europeiska unionen.....	12
2.2.5 Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns stående styrka.....	13
2.2.6 Utlämnande av personuppgifter	13
2.2.7 Hur experter från Migrationsverket deltar i EU-organens insatser	14
2.3 Nuläge	14
2.3.1 Bakgrund.....	14
2.3.2 Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns stående styrka.....	15
2.3.3 Beslut om begäran om bistånd	15
2.3.4 Skyldighet att ta emot bistånd i vissa situationer	16
2.3.5 Migrationsverkets skyldighet att sända experter till reserven för asylinsatser och till asylstödgrupperna	16
2.3.6 Stödgruppernas uppgifter och befogenheter	17
2.3.7 Bistånd som asylbyråån tillhandahåller vid omplacering och vidarebosättning av personer inom unionen.....	18
2.3.8 Utlämnande av personuppgifter	18
3 Målsättningar	19
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	20
4.1 De viktigaste förslagen.....	20
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	20
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	20
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	22
4.2.3 Samhälleliga konsekvenser	23
5 Alternativa handlingsvägar	24
6 Remissvar	24
7 Specialmotivering.....	27

RP 49/2022 rd

7.1 Utlänningslagen	27
7.2 Lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen	29
8 Ikraftträdande.....	30
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	31
9.1 Suveränitet	31
9.2 Stödgruppernas befogenheter och ansvar.....	33
9.3 Utlämnande av personuppgifter till asylbyrån och till medlemmar i en stödgrupp ...	34
LAGFÖRSLAG	38
Lag om ändring av utlänningslagen	38
Lag om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen	40
BILAGA	41
PARALLELLTEXT	41
Lag om ändring av utlänningslagen	41

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

En situation med massinvandring, dvs. omfattande flyktinginvandring, kan uppstå om det till Finland på kort tid kommer många människor som söker internationellt skydd. Det finns ingen entydig definition av vad som avses med en situation med massinvandring. Enligt Säkerhetsstrategin för samhället¹ kan i en situation med massinvandring antalet nyanlända överstiga 20 000 personer. I en situation med massinvandring finns det en risk för att hanteringen, registreringen och mottagandet av nyanlända inte kan organiseras på ett kontrollerat sätt och att processerna för uppehållstillstånd inte kan genomföras snabbt. Vid massinvandring är det viktigt att myndigheterna har kontroll över situationen. Att organisera mottagandet av asylsökande hör till migrationsförvaltningens beredskapsverksamhet. Beredskapen inför omfattande flyktinginvandring i ett mottagningsperspektiv har behandlats i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 12 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (RP 162/2021 rd)².

Vid en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd är det möjligt att begära och få stöd från Europeiska unionens asylbyrå (EUAA, nedan *asylbyrån*). Asylbyrån inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010³ (nedan *förordningen om asylbyrån*). Till byråns uppgifter hör att förbättra det gemensamma europeiska asylsystemets funktion genom att tillhandahålla medlemsstaterna operativt och tekniskt bistånd, särskilt i fall då deras asyl- och mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck.

I en situation med särskilt tryck kan det bli aktuellt att begära bistånd från asylstödgrupperna, som består av tjänstemän från EU-medlemsstaterna, asylbyråns personal eller andra experter på asylfrågor som asylbyrån anställt för sina insatser. I vissa situationer kan en medlemsstat också åläggas att ta emot operativt och tekniskt bistånd och att samarbeta med asylbyrån. Eftersom det är möjligt att få operativt och tekniskt bistånd av asylbyrån är det nödvändigt att i lagstiftningen skapa beredskap också för denna situation.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet.

Förberedande arbete har genomförts i samarbete med i synnerhet Migrationsverket och justitieministeriet.

Inrikesministeriet tillsatte den 30 augusti 2020 ett projekt i syfte att bereda lagändringar för att utveckla hanteringen av och beredskapen för massinvandring. Uppdraget omfattade tre delområden: 1) i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan *mottagningslagen*) preciseras bestämmelserna om beredskap för massinvandring, 2) i lagen om bemötande av utlännningar

¹ Säkerhetsstrategin för samhället. Statsrådets principbeslut 2.11.2017.

² [RP 162/2021 rd \(eduskunta.fi\)](#)

³ Europeiska unionens officiella tidning, L 468/1, 30.12.2021.

RP 49/2022 rd

som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002, nedan *förvarslagen*) bereds bestämmelser som gör det möjligt att snabbare än i nuläget öka förvarskapaciteten vid störningssituationer som inträffar under normala förhållanden och 3) i den nationella lagstiftningen bereds bestämmelser om begäran om bistånd från Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO).

Utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utveckling av beredskapen inför massinvandring var på remiss från den 23 juni till den 6 augusti 2021. Utifrån remissutlåtandena beslutade man att fortsätta beredningen av bestämmelserna om tagande i förvar och om Europeiska asylbyrå och att till riksdagen i ett första skede lämna en proposition med förslag till en ändring av de bestämmelser som gäller planeringen av beredskapen för mottagandet, så att förslaget behandlas i samband med statsbudgeten. Regeringens proposition med förslag till ändring av 12 § i mottagningslagen överlämnades till riksdagen den 7 oktober 2021 (RP 162/2021 rd). Lagen om ändring av mottagningslagen (1165/2021) trädde i kraft den 1 januari 2022.

Efter den fortsatta beredningen sändes regeringens proposition på remiss för tiden 20 januari–17 februari 2022. Propositionen innehöll ändringsförslag som gällde tagande i förvar och Europeiska asylbyrå.

De beredningsdokument som gäller denna proposition finns till påseende på inrikesministeriets webbplats <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/alla-im-projekt>, med identifieringskoden SM001:00/2022.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

2.1.1 Målet för asylbyrå

Förordningen om Europeiska unionens asylbyrå syftar till att förbättra tillämpningen av asylpolitiken i EU genom att det tidigare Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) omvandlas till en fullvärdig myndighet med namnet Europeiska unionens asylbyrå (EUAA). EASO har sedan 2011 gett stöd till medlemsstaterna när det gäller tillämpningen av de gällande reglerna och åtgärder för att förbättra de befintliga instrumentens funktion. På detta sätt har myndigheten samlat erfarenheter och fått medlemsstaternas förtroende. Myndighetens uppgifter har med tiden så småningom utvecklats i syfte att svara mot de ökade behoven i medlemsländerna och i fråga om det gemensamma asylsystemet. Genom den nya förordningen skapas en behövlig författningsgrund och ett mandat för asylbyrå att fortsätta med vissa uppgifter som utformats utifrån praxis.

Den nya asylbyråns främsta uppgift är att förbättra det gemensamma europeiska asylsystemets funktion genom att ge medlemsstaterna effektivt operativt och tekniskt bistånd i synnerhet när deras asyl- och mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck, samt att främja en mer enhetlig bedömning av ansökningar om internationellt skydd. Byrå ska också underlätta, samordna och stärka det praktiska samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna om deras asyl- och mottagningssystem. I synnerhet tillhandahållande av utbildning för medlemsstaternas myndigheter, insamling och analys av kvalitativ och kvantitativ information om situationen på asylområdet och om genomförandet av det gemensamma asylsystemet, utvecklande av en gemensam analys och landinformation om situationen i tredjeländer och ursprungsländer och inrättande av expertnätverk för detta är konkreta exempel på utvecklingen av det praktiska samarbetet och informationsutbytet. Byrå kan också bistå medlemsstaterna i deras åtgärder för vidarebosättning.

Genom förordningen ges verket också en ny uppgift, nämligen att övervaka och utvärdera tillämpningen av det gemensamma asylsystemet (övervakningsmekanismen). Byrån ges möjlighet att övervaka den operativa och tekniska tillämpningen av alla delar av det gemensamma asylsystemet för att identifiera eller förhindra brister i medlemsstaternas system och bedöma deras kapacitet och beredskap att hantera situationer med oproportionerligt tryck. Inom ramen för övervakningsmekanismen kan en medlemsstat ges rekommendationer eller det kan fastställas åtgärder genom vilka medlemsstaten kan ges bistånd.

Den nya förordningen ger asylbyrån fler möjligheter att stödja samarbetet mellan medlemsstaterna och tredjeländer, och den främjar därmed också solidariteten mellan medlemsstaterna och allmänt EU:s externa dimension (artikel 2, byråns uppgifter).

2.1.2 Tillhandahållande av operativt och tekniskt bistånd

Genom den nya förordningen stärks asylbyråns förmåga att tillhandahålla medlemsstaterna bistånd, genom att man underlättar utplaceringen av experter i medlemsstater som har begärt operativt bistånd. En medlemsstat kan begära operativt och tekniskt bistånd för att kunna genomföra sina skyldigheter inom ramen för det gemensamma asylsystemet eller om dess asyl- eller mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck. Byrån kan också på eget initiativ och med den berörda medlemsstatens samtycke tillhandahålla bistånd om medlemsstatens asyl- eller mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck, eller bistånd inom ramen för de stödenheter för migrationshantering som avses i gräns- och kustbevakningsförordningen⁴ (artikel 16).

Det operativa och tekniska biståndet kan omfatta en eller flera åtgärder, som asylbyrån vidtar på ett sätt som fullt ut respekterar grundläggande rättigheter. Det operativa och tekniska bistånd som asylbyrån tillhandahåller kan innefatta a) att bistå medlemsstaterna med identifiering och registrering av tredjelandsmedborgare, där så är lämpligt, i nära samarbete med andra unionsorgan och unionsbyråer, b) att bistå medlemsstaterna med mottagande och registrering av ansökningar om internationellt skydd, c) att underlätta de nationella behöriga myndigheternas prövning av ansökningar om internationellt skydd eller tillhandahålla de myndigheterna nödvändigt bistånd i samband med förfarandet för internationellt skydd, d) att underlätta gemensamma initiativ från medlemsstaternas sida för behandling av ansökningar om internationellt skydd, e) att bistå med att ge information om förfarandet för internationellt skydd, f) att ge råd om, bistå med eller samordna medlemsstaters inrättande eller tillhandahållande av mottagningsfaciliteter, särskilt nödbostäder, akuta transporter och akut medicinsk assistans, g) att ge tillräckligt stöd till medlemsstaterna vid utredandet av den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av ansökningar, h) att bistå med omplacering eller överföring av personer som har ansökt om eller beviljats internationellt skydd inom unionen, i) att tillhandahålla tolktjänster, j) att bistå medlemsstaterna med att säkerställa nödvändiga garantier för att tillvarata barns rättigheter och skydd av barn, särskilt i fråga om ensamkommande barn, k) att bistå medlemsstaterna med att identifiera sökande i behov av särskilda förfarandegarantier eller sökande med särskilda mottagningsbehov, eller andra personer i en utsatt situation, inbegripet minderåriga, hänvisa dessa personer till de behöriga nationella myndigheterna för lämpligt bistånd på grundval av nationella åtgärder, och säkerställa att alla nödvändiga skyddsåtgärder för dessa personer finns på plats, l) att medverka i de stödenheter för migrationshantering i hotspot-områden som avses i gräns- och kustbevakningsförordningen i nära samarbete med andra relevanta unionsorgan och

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

RP 49/2022 rd

unionsbyråer, m) att utplacera asylstödgrupper och n) att utplacera teknisk utrustning för asylstödgrupper, där så är lämpligt (artikel 16).

Medlemsstater ska rikta begäranden om bistånd till asylbyråns verkställande direktör, som ska fatta ett beslut om tillhandahållande av operativt och tekniskt bistånd, inbegripet om utplacering av asylstödgrupper (artikel 17). Den verkställande direktören ska utarbeta en operativ plan i samarbete med värdmedlemsstaten varje gång operativt och tekniskt bistånd tillhandahålls. Den operativa planen är bindande för byrån, värdmedlemsstaten och de deltagande medlemsstaterna. Den ska ange närmare villkor för utplacering av asylstödgrupper inom ramen för det operativa och tekniska bistånd som ska tillhandahållas, samt organisatoriska aspekter (artikel 18).

Varje medlemsstat ska utse minst en nationell kontaktpunkt för kommunikation med asylbyrån i frågor som rör byråns uppgifter och separat i frågor som rör operativt och tekniskt bistånd (artiklarna 3 och 24).

2.1.3 Asylstödgrupper

En av de mest konkreta formerna för operativt och tekniskt bistånd som asylbyrån tillhandahåller är utplaceringen av asylstödgrupper i medlemsstater som begärt det eller som utsatts för ett oproportionerligt tryck. En asylstödgrupp bildas i enlighet med den relevanta operativa planen, och asylbyråns verkställande direktör fastställer sammansättningen av varje stödgrupp. Stödgrupperna består av experter ur byråns egen personal, experter från medlemsstaterna, experter som medlemsstaterna utstationerat till byrån och andra experter som inte är anställda av byrån. Byråns styrelse ska på förslag av den verkställande direktören besluta om profilerna för och det totala antalet experter som ska ställas till förfogande för en asylstödgrupp. Medlemsstaterna ska bidra till asylstödgrupper genom att utse nationella experter som motsvarar den profil som krävs och som styrelsen har fastställt. Det antal experter som varje medlemsstat ska ställa till förfogande för det påföljande året ska fastställas på grundval av årliga bilaterala förhandlingar och avtal mellan byrån och den berörda medlemsstaten (artikel 19).

I den operativa plan som ska utarbetas mellan asylbyrån och den medlemsstat som får bistånd anges närmare villkor för utplaceringen av asylstödgrupper, inbegripet det operativa målet, den förväntade varaktigheten för utplaceringen av asylstödgrupperna, asylgruppernas sammansättning i fråga om experternas profil och antal, den plats i värdmedlemsstaten där asylstödgrupperna ska utplaceras samt de logistiska arrangemangen, inbegripet information om arbetsvillkor, för asylstödgrupperna. I den operativa planen ska dessutom ges en detaljerad och tydlig beskrivning av asylstödgruppernas uppgifter och ansvarsområden, inbegripet med avseende på grundläggande rättigheter, och där ska förtecknas de instruktioner som ges asylstödgrupperna, inbegripet med avseende på de nationella och europeiska databaser som de är bemyndigade att göra sökningar i och vilken utrustning som de får använda eller föra med sig i värdmedlemsstaten. Beträffande ansökningarna om internationellt skydd ska i den operativa planen anges de uppgifter som asylstödgrupperna får utföra i anknytning till detta samt ges en tydlig beskrivning av gruppernas ansvarsområden och av tillämplig unionsrätt, nationell rätt och internationell rätt, inklusive de regler om skadeståndsansvar som är tillämpliga. Enligt förordningen är det alltid medlemsstaterna som fattar beslut om enskilda ansökningar om internationellt skydd (artikel 18).

Experter som deltar i asylstödgrupper ska ha genomgått den fortbildning av relevans för deras arbetsuppgifter och funktioner som är nödvändig för att de ska kunna delta i den operativa verksamhet som byrån organiserar. Enligt förordningen om asylbyrån ska en expert i en asylstödgrupp ha minst ett års relevant erfarenhet för att kunna bistå med prövningen av ansökningar

om internationellt skydd. Byrån ska dessutom vid behov och före eller i samband med utplaceringen ge fortbildning som är specifik för det operativa och tekniska bistånd som tillhandahålls (skäl 27 i ingressen samt artikel 8).

Värdmedlemsstaten ska ansvara för skador som medlemmarna i asylstödgrupperna eventuellt orsakar i samband med sitt arbete (artikel 26). Också i fråga om brott ska medlemmarna i asylstödgrupperna behandlas på samma sätt som värdmedlemsstatens tjänstemän när det gäller brott som begås mot dem eller av dem (artikel 27).

Asylbyrån ska bära en del av de kostnader som de experter som deltar i asylstödgrupperna ådrar sig, i synnerhet kostnader med anknytning till resor mellan hemmedlemsstaten och värdmedlemsstaten och inom värdmedlemsstaten i samband med utplaceringen, vaccinationskostnader, kostnader för särskilda nödvändiga försäkringar, kostnader för hälso- och sjukvård, dagtraktamente inklusive boendekostnader, kostnader för byråns tekniska utrustning, expertarvoden, transportkostnader samt kostnader för telekommunikation (artikel 28).

2.1.4 Reserven för asylinsatser

För att säkerställa att ett tillräckligt antal experter till asylstödgrupperna finns att tillgå och vid behov kan utplaceras omedelbart inrättas genom förordningen en reserv för asylinsatser bestående av minst 500 experter som medlemsstaterna har ställt till asylbyråns förfogande. I bilaga I till förordningen fastställs för varje medlemsstat ett visst antal experter som ska ställas till förfogande för reserven för asylinsatser. För Finlands del fastställs i bilagan nio experter. Byråns styrelse ska på förslag av den verkställande direktören besluta om vilka profiler de experter som ska ingå i reserven för asylinsatser ska ha (artikel 19). Utplaceringen av experter från reserven för asylinsatser ska äga rum inom sju arbetsdagar från den dag då enighet nåddes om den operativa planen. Den medlemsstat från vilken experten utplaceras ska avgöra utplaceringens varaktighet. Utplaceringens varaktighet ska vara minst 45 dagar, såvida inte det operativa och tekniska biståndet i fråga behövs för kortare tid (artikel 20).

Under vissa omständigheter, när en medlemsstat är i en exceptionell situation som i hög grad påverkar utförandet av nationella uppgifter, har medlemsstaten möjlighet att begära att tillfälligt undantas från sin skyldighet att ställa experter till förfogande för reserven för asylinsatser (artikel 19).

2.1.5 Asylbyråns övervakande roll

I förordningen föreskrivs det även om en ny uppgift för asylbyrån, nämligen att övervaka och utvärdera tillämpningen av det gemensamma asylsystemet (övervakningsmekanismen). Inom ramen för mekanismen, som drivs i ett nära samarbete med kommissionen, ges byrån möjlighet att övervaka den operativa och tekniska tillämpningen av alla delar av det gemensamma asylsystemet för att identifiera eller förhindra brister i medlemsstaternas system och bedöma deras kapacitet och beredskap att hantera situationer med oproportionerligt tryck. Inom ramen för övervakningsmekanismen kan en medlemsstat ges rekommendationer eller det kan fastställas åtgärder genom vilka medlemsstaten kan ges bistånd.

Övervakningen ska omfatta den operativa och tekniska tillämpningen av alla aspekter av det gemensamma asylsystemet, särskilt systemet för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd, förfarandena för internationellt skydd, tillämpningen av kriterier för bedömning av skyddsbehov och den typ av skydd som beviljas, den tillgängliga personalens kapacitet att hantera förfarandena, samt mottagningsvillkoren, -kapa-

citeten, -infrastrukturen, -utrustningen och i möjligaste mån de finansiella resurserna för mottagning. Övervakningen får utföras särskilt på grundval av informationen från den berörda medlemsstaten, byråns analys av informationen om asylsituationen samt på grundval av stickprov. Medlemsstaterna ska på byråns begäran ge byrån information om aspekterna av det gemensamma asylsystemet. Byrån får även göra besök på plats för övervakningsinsatsen.

Medlemsstaterna ska utöver information om asylsituationen på byråns begäran ge byrån information om sin beredskapsplanering för åtgärder att vidta för att hantera ett möjligt oproportionerligt tryck på deras asyl- eller mottagningssystem. Byrån ska med den berörda medlemsstatens samtycke bistå medlemsstaterna vid utarbetandet och översynen av beredskapsplanen. Medlemsstaterna ska samarbeta med byrån, inbegripet genom att underlätta eventuella besök på plats som utförs i samband med övervakningsinsatsen (artikel 14).

På grundval av de iakttagelser som gjorts vid övervakningen ska asylbyråns styrelse anta rekommendationer i vilka anges huvuddragen i de åtgärder som, inbegripet med bistånd från byrån, ska vidtas av den berörda medlemsstaten för att åtgärda de brister eller kapacitets- och beredskapsproblem som identifierats i samband med övervakningsinsatsen, samt en tidsfrist för när den berörda medlemsstaten ska ha vidtagit de åtgärder som krävs. Om en medlemsstat inte genomför de åtgärder som anges i rekommendationerna från byrån inom den fastställda tidsfristen och detta får allvarliga konsekvenser för det gemensamma asylsystemets funktion, ska kommissionen, på grundval av sin egen bedömning, anta rekommendationer riktade till den medlemsstaten som identifierar vilka åtgärder som krävs för att avhjälpa bristerna och vid behov de specifika åtgärder som byrån ska vidta för att stödja den medlemsstaten. Om den berörda medlemsstaten efter utgången av denna tidsfrist inte har följt dessa rekommendationer, får kommissionen lägga fram ett förslag till en rådets genomförandeakt som identifierar en eller flera av de åtgärder som byrån ska vidta för att stödja en medlemsstat och uppställer krav på att den medlemsstaten samarbetar med byrån vid genomförandet av dessa åtgärder (artikel 15). En medlemsstat kan genom ovannämnda beslut av rådet bland annat åläggas att ta emot experter från reserven för asylinsatser. Också i dessa fall ska den verkställande direktören och medlemsstaten i den operativa planen enas om experternas utplaceringsvillkor och om organisatoriska aspekter. Exempelvis medlemsstaternas behörighet att fatta beslut utifrån enskilda ansökningar om internationellt skydd kan inte begränsas ens genom rådets beslut (artikel 22).

2.1.6 Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna i asylbyråns verksamhet

När den utför sina uppgifter ska asylbyrån garantera skyddet av de grundläggande rättigheterna i enlighet med relevant unionsrätt, inbegripet stadgan, och relevant internationell rätt, särskilt Genèvekonventionen. Barnets bästa är en av de viktigaste aspekter som ska beaktas i asylbyråns verksamhet och vid tillämpningen av förordningen om asylbyrån (artikel 57). I de uppförandekoder som asylbyrån utarbetar och antar och som tillämpas på experterna i asylstödgrupperna ska det fastställas förfaranden som syftar till att garantera rättsstatens principer och respekten för de grundläggande rättigheterna, med särskild fokus på barn, ensamkommande barn och andra personer i en utsatt situation (artikel 58). För byrån utses det ett oberoende ombud för grundläggande rättigheter, som säkerställer att byrån iakttar de grundläggande rättigheterna i sin verksamhet och främjar byråns respekt för de grundläggande rättigheterna i enlighet med stadgan (artikel 49). Byrån ska också inrätta en särskild klagomålsmekanism i syfte att säkerställa att de grundläggande rättigheterna respekteras inom all byråns verksamhet. Varje person som direkt påverkas av agerandet hos en expert som deltar i en asylstödgrupp, och som anser att hans eller hennes grundläggande rättigheter kränkts på grund av agerandet i fråga, får lämna in ett skriftligt klagomål till byrån. Endast motiverade klagomål som avser konkreta kränkningar av de grundläggande rättigheterna ska kunna prövas. Klagomål mot en nationell myndighets beslut om en enskild ansökan om internationellt skydd ska inte kunna tas upp till prövning. De

omfattas av medlemsstaternas egna förfaranden för ändringssökande. Om ett registrerat klagomål avser någon ur byråns personal ska den verkställande direktören säkerställa lämplig uppföljning i samråd med ombudet för grundläggande rättigheter, inbegripet disciplinära åtgärder vid behov. När ett klagomål avser en expert från en medlemsstat, inbegripet utstationerade nationella experter, ska hemmedlemsstaten säkerställa lämplig uppföljning, inbegripet disciplinära åtgärder vid behov eller andra åtgärder i enlighet med nationell rätt (artikel 51).

2.1.7 Informationsutbyte och dataskydd

Till asylbyråns uppgifter hör att underlätta utbyte av information av relevans för dess uppgifter med kommissionen, medlemsstaterna och, när så är lämpligt, med relevanta unionsorgan och unionsbyråer. Byrån ska tillsammans med Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) utveckla ett informationssystem som möjliggör utbyte av behövlig information mellan medlemsstaterna och unionsorgan och unionsbyråer. Informationssystemet kan också användas för att utbyta personuppgifter i de avgränsade situationer där asylbyrån enligt förordningen har rätt att behandla personuppgifter (artikel 29).

På behandlingen av personuppgifter tillämpar asylbyrån dataskyddsförordningen för unionens institutioner⁵. När experter som deltar i asylstödgrupper behandlar personuppgifter efter anvisningar från värdmedlemsstaten under tillhandahållandet av operativt och tekniskt bistånd till den medlemsstaten ska Europeiska unionens dataskyddsförordning⁶ tillämpas (artikel 30). Enligt förordningen om asylbyrån får asylbyrån behandla personuppgifter endast i den omfattning som är nödvändig för att tillhandahålla operativt och tekniskt bistånd, för att göra stickprov inom ramen för övervakningsmekanismen, för att underlätta utbytet av information mellan medlemsstaternas behöriga nationella myndigheter och Europeiska gräns- och kustbevakningen, Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) eller Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), för att analysera information om asylsituationen samt för att bistå medlemsstaterna i deras åtgärder för vidarebosättning (artikel 31).

Byråns behandling av personuppgifter i samband med tillhandahållande av operativt och tekniskt bistånd och för vidarebosättningsändamål ska i fråga om tredjelandsmedborgare vara begränsad till uppgifter om tredjelandsmedborgares namn, födelsedatum och födelseort, bostads- eller vistelseort, kön, ålder, medborgarskap, yrke, utbildning, familjemedlemmar, ankomstdag och ankomstort, fingeravtrycksuppgifter, ansiktsbilduppgifter eller status när det gäller internationellt skydd. Känsliga personuppgifter som är nödvändiga för att bedöma om en tredjelandsmedborgare har rätt till internationellt skydd samt personuppgifter om en tredjelandsmedborgares hälsa eller särskilda utsatthet får byrån enligt förordningen behandla endast i syfte att underlätta prövningen av en ansökan om internationellt skydd eller för att tillhandahålla nödvändigt bistånd i ett förfarande för internationellt skydd eller för vidarebosättningsändamål. Behandlingen av sådana uppgifter bör begränsas till det som är strikt nödvändigt för att genomföra en fullständig bedömning av en ansökan om internationellt skydd i den sökandes intresse. Dessa personuppgifter ska vara tillgängliga endast för personal som i det specifika fallet behöver känna

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

till dem. Den personalen ska skydda dessa uppgifters konfidentialitet. Enligt förordningen ska asylbyrån anonymisera personuppgifter som ingår i de uppgifter som medlemsstaterna lämnar för analyser av informationen om asylsituationen (artikel 32).

När en klagande lämnar in ett klagomål inom ramen för den klagomålsmekanism som inrättas genom förordningen, ska klaganden anses ha lämnat samtycke till att byrån och ombudet för grundläggande rättigheter behandlar dennes personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen för unionens institutioner. För att skydda klagandenas intressen ska klagomål behandlas konfidentiellt av ombudet för grundläggande rättigheter i enlighet med nationell rätt och unionsrätt, såvida inte klaganden uttryckligen avstår från sin rätt till konfidentiell behandling. Om klaganden avstår från sin rätt till konfidentiell behandling ska klaganden anses ha lämnat sitt samtycke till att ombudet för grundläggande rättigheter eller byrån om så är lämpligt röjer hans eller hennes identitet till de behöriga myndigheterna eller organen med avseende på föremålet för klagomålet (artikel 51).

2.1.8 Ikraftträdandet av förordningen

Den nya förordningen, genom vilken den gamla EASO-förordningen även upphävdes, trädde i kraft den 19 januari 2022. I enlighet med den överenskommelse som nåtts mellan Europeiska unionens råd och Europaparlamentet är ikraftträdandet av artiklarna om övervakningsmekanismen dock delvis kopplat till hur de övriga lagstiftningsförslagen inom reformen av unionens migrations- och asylpolitik framskrider. Därför träder dessa artiklar i kraft vid en senare tidpunkt, tidigast den 31 december 2023.

2.2 Lagstiftning och praxis

2.2.1 Asylförfarandet

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. Om antalet ansökningar kraftigt ökat, får polisen eller gränskontrollmyndigheten förlänga tidsfristen för registreringen till tio vardagar.

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

2.2.2 Delgivning av beslut

Enligt 205 § 4 mom. i utlänningslagen ska delgivningen i ett ärende som gäller internationellt skydd alltid verkställas bevisligen på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. i samma paragraf, antingen per post mot mottagningsbevis, personligen till delgivningens mottagare eller som stämmingsdelgivning. Delgivningen verkställs av Migrationsverket, eller på Migrationsverkets begäran av polisen, om polisen kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt. Om det har fattats ett beslut om att sökanden ska avlägsnas ur landet, verkställs delgivningen emellertid av polisen, eller på polisens begäran av Migrationsverket, om Migrationsverket kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt Migrationsverkets asylanvisning⁷ ska beslutet delges skriftligt om sökanden har beviljats asyl eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd. Beslutet ska åtföljas av ett sammandrag av beslutet på sökandens modersmål eller på något annat språk som sökanden förstår väl. Delgivningen sker antingen per post mot mottagningsbevis eller, om detta inte är möjligt, genom att beslutet med bilagor överlämnas till sökanden vid Migrationsverket. I dessa fall tolkas inte beslutets innehåll för sökanden. Om sökanden har beviljats uppehållstillstånd på andra grunder än de som nämns ovan eller om uppehållstillstånd har vägrats, kallas sökanden till Migrationsverket för delgivning av beslutet och innehållet i beslutet tolkas för sökanden. Det samma gäller om en asylsökande eller en sökande som beviljats alternativt skydd inte kan läsa eller om en sammanfattning av beslutet inte finns tillgänglig på ett språk som den asylsökande förstår väl.

2.2.3 Vidarebosättning

Enligt 90 § i utlänningslagen kan Finland, inom en flyktingkvot, för omplacering ta emot personer som UNHCR anser vara flyktingar, eller andra utlänningar som är i behov av internationellt skydd. Med flyktingkvot avses att sådana utlänningar i behov av internationellt skydd som ska omplaceras tas emot i enlighet med de grunder som fastställts i statsbudgeten för respektive år. Enligt 92 § i utlänningslagen kan en utlänning beviljas uppehållstillstånd inom flyktingkvoten, om utlänningen är i behov av internationellt skydd med hänsyn till sitt hemland, om utlänningen behöver omplaceras från det första asyllandet, om förutsättningarna för mottagande och integration i Finland har bedömts och om det inte finns något hinder enligt lagens 36 § för beviljande av uppehållstillstånd. Enligt 116 § i utlänningslagen fattar Migrationsverket, efter att ha fått utlåtande av skyddspolisens, beslut om beviljande av uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller alternativt skydd när det gäller utlänningar som tas till Finland inom flyktingkvoten.

2.2.4 Omplaceringar av asylsökande inom Europeiska unionen

Stater vid EU:s yttre gränser som varit utsatta för ett migrationstryck har under de senaste åren i syfte att underlätta sin asyl- och mottagningssituation ofta bett andra medlemsstater ta emot de asylsökande som kommit till dessa länder. Överföringarna har skett på frivillig grund och Dublinförordningen⁸ har i tillämpliga delar tillämpats på dem. I fråga om den asylsökande som är föremål för överföringen har det gjorts en framställan om övertagande, som har godkänts av den mottagande medlemsstaten, och överföringen har genomförts genom tillämpning av Dublinförordningen. Ett krav har varit att även den asylsökande som är föremål för överföringen samtycker till överföringen. År 2015 beslutade Europeiska unionens råd som en del av solidaritetsåtgärder gentemot Italien och Grekland om ett förfarande för bördefördelning, inom ramen för vilket de övriga medlemsstaterna åtog sig att ta emot asylsökande och behandla deras ansökningar. Dublinförordningen tillämpades i tillämpliga delar också på dessa omplaceringar av sökande inom Europeiska unionen som baserade sig på rådets beslut och som var förpliktande för medlemsstaterna.

⁷ Asylanvisning, 28.5.2019, MIGDno-2019-377 (på finska).

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

RP 49/2022 rd

Som ett uttryck för solidaritet har Finland deltagit i omplaceringar inom unionen genom att 2019 åta sig att ta emot åtta asylsökande från Italien och fem asylsökande från Malta och 2020 sammanlagt 175 asylsökande från Grekland, Cypern, Malta och Italien. Dessa överföringar har skett på frivillig grund och statsrådet har beslutat om dem med stöd av 93 § i utlänningslagen. I de överföringar som genomfördes genom beslut av Europeiska unionens råd 2015 åtog sig Finland att ta emot 1 299 personer från Grekland och 779 personer från Italien, dvs. totalt 2 078 personer. Från Finland har man inte överfört asylsökande till andra medlemsstater.

2.2.5 Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns stående styrka

Enligt gräns- och kustbevakningsförordningen kan stödenheter för migrationshantering, som består av personal från unionsorganen, bistå medlemsstater som står inför oproportionerliga migrationsutmaningar i vissa hotspot-områden vid sina yttre gränser som kännetecknas av stora ankommande blandade migrationsflöden. De asylstödgrupper som asylbyrån placerar ut kan verka inom ramen för stödenheterna för migrationshantering.

Enligt 95 § 5 mom. i utlänningslagen får en behörig tjänsteman från en främmande stat som medlem i en enhet i Finland som i enlighet med gräns- och kustbevakningsförordningen sänts ut från den stående styrkan bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som gäller registrering av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Biståndet tillhandahålls alltid under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten. Uppgifterna och befogenheterna överenskomms alltid separat i den operativa plan som utarbetas tillsammans med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Också i fråga om massinvandring föreskrivs det i 133 § 5 mom. i utlänningslagen att en behörig tjänsteman från en främmande stat som medlem i en enhet i Finland som sänts ut från den stående styrkan får bistå polisen och gränskontrollmyndigheten med registrering av invandrare och med upptagande av signalement enligt 131 § under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten.

2.2.6 Utlämnande av personuppgifter

Bestämmelser om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen finns i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020), nedan *personuppgiftslagen för migrationsförvaltningen*, som kompletterar Europeiska unionens dataskyddsförordning, dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018). Personuppgiftslagen för migrationsförvaltningen skapar i princip ingen behörighet för myndigheterna, utan myndigheternas behörighet utgår från annan lagstiftning som skapar behörighet för förvaltningsområdet. Bestämmelser om ändamålen med behandlingen av personuppgifter finns i 1 § i personuppgiftslagen för migrationsförvaltningen, enligt vilken lagen tillämpas om personuppgifter behandlas för följande ändamål: 1) behandling av, beslut om och övervakning av utlänningars inresa och utresa samt vistelse, 2) behandling av och beslut i ärenden som gäller förvärv, behållande och förlust av finskt medborgarskap och befrielse från medborgarskap samt bestämmande av medborgarskapsstatus, 3) mottagande av personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd, hjälp till offer för människohandel, verksamhet i anslutning till företräddande av barn utan vårdnadshavare inom mottagningsverksamheten samt styrning, planering och övervakning av dessa verksamheter, 4) placering av en utlänning i en förvarsenhet, bemötande av en utlänning i en förvarsenhet samt upprätthållandet av ordningen och säkerheten vid en förvarsenhet samt 5) anvisande till kommuner.

Enligt 3 § i personuppgiftslagen för migrationsförvaltningen registreras i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden alla uppgifter som behandlas för de ändamål som avses i lagens 1

§, med undantag av uppgifter som gäller handläggning av och beslut om viseringar. Enligt 4 mom. svarar Migrationsverket för ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden i enlighet med lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019). Bestämmelser om personuppgifter som får behandlas och om behandlingen av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter finns i 7 och 8 § i personuppgiftslagen för migrationsförvaltningen.

I 14 § i personuppgiftslagen för migrationsförvaltningen föreskrivs det om utlämnande av personuppgifter till Europeiska unionens gemensamma informationssystem. Enligt paragrafen får Migrationsverket, utrikesministeriet, beskickningar, polisen, Gränsbevakningsväsendet och Tullen, trots sekretessbestämmelserna, till Europeiska unionens gemensamma informationssystem, vilka inrättats genom förordningar som antagits med stöd av avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, lämna ut personuppgifter enligt vad som föreskrivs i de förordningarna. Enligt 14 a § i samma lag får Migrationsverket, trots sekretessbestämmelserna, till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån lämna ut sådana i lagens 7 § 1 mom. avsedda personuppgifter och sådana i lagens 8 § avsedda hälsouppgifter ur särskilda kategorier av personuppgifter som samlats in genom ansökan om bidrag för frivillig återresa och som är nödvändiga för genomförandet av frivillig återresa, med iakttagande av vad som föreskrivs i gräns- och kustbevakningsförordningen.

2.2.7 Hur experter från Migrationsverket deltar i EU-organens insatser

Experter från Migrationsverket har sedan 2015 som en del av asylstödgrupperna regelbundet deltagit i de insatser som ordnats av asylbyråns föregångare EASO. Exempelvis år 2018 var finländska experter utplacerade i Italien för att bistå den lokala polisen med registreringen av asylsökande. I Grekland arbetade experterna i hotspot-områden på de grekiska öarna, bland annat med asylsamtal i samband med verkställigheten av avtalet mellan EU och Turkiet. År 2019 arbetade experterna med asylsamtal i hotspot-områdena i Grekland och Cypern och som sakkunniga i fråga om skyddsbehov i Italien. Dessutom var en tjänsteman vid Migrationsverket utplacerad i Cypern för att konsultera och ge råd till ledningen för ett läger för asylsökande och samordna arrangemangen i lägret. I fjol deltog en tjänsteman vid Migrationsverket i egenskap av expert på sårbarhetsanalys i EASO:s insats i Litauen vid gränsen till Belarus. Migrationsverket har hittills alltid beslutat om utstationering av experter efter begäran från EASO och efter prövning från fall till fall.

När gräns- och kustbevakningsförordningen trädde i kraft blev Migrationsverket i egenskap av den myndighet som ansvarar för frivilliga återvändanden en del av den europeiska gräns- och kustbevakningen, och därigenom är också Migrationsverket skyldigt att delta i gräns- och kustbevakningens operativa verksamhet. I praktiken innebär detta att även Migrationsverkets experter kan bli utplacerade som medlemmar i den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka. Beslut om profilerna för de experter som placeras ut fattas varje år tillsammans med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

2.3 Nuläge

2.3.1 Bakgrund

I samband med massinvandringen 2015–2016 anställde Migrationsverket flera tiotals nya tjänstemän för asylutredning. Enbart under de sista månaderna av 2015 började cirka 150 nya tjänstemän arbeta vid Migrationsverkets asylenhet, enhet för mottagande och stödtjänster med anledning av det rådande läget. Att nya arbetstagare började arbeta vid asylenheten innebar att de mer erfarna föredragandenas arbetsinsats upptogs av introduktionen av de nya personerna. När

RP 49/2022 rd

det gällde de nya arbetstagarna tog det dessutom tid innan de lärde sig sakinnehalten och förfarandena för asylutredning och kom in i en effektiv arbetstakt. Dessutom överfördes en del personal från myndighetens övriga enheter till att bistå i asylutredning. Det fanns inga andra sätt att få mer personal.

2.3.2 Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns stående styrka

Enligt utlänningslagen får en behörig tjänsteman från en främmande stat som medlem i en enhet i Finland som i enlighet med gräns- och kustbevakningsförordningen sänts ut från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som gäller mottagning och registrering av ansökningar om internationellt skydd. I detta uppdrag ger den stående styrkan uttryckligen bistånd till polisen och gränskontrollmyndigheterna. Medlemmarna i den stående styrkan gör inga registreringar på eget initiativ, och de har inte heller åtkomst till exempelvis polisens informationssystem, där registreringar antecknas. Eftersom den stående styrkans befogenheter emellertid enligt gräns- och kustbevakningsförordningen inte sträcker sig längre än till det inledande skedet i asylförfarandet, är det inte möjligt att anlita dessa trupper i större utsträckning vid asylförfarandet.

2.3.3 Beslut om begäran om bistånd

Med stöd av förordningen om asylbyrå är det möjligt att begära och få operativt och tekniskt bistånd från Europeiska unionens asylbyrå. I egenskap av EU-förordning är förordningen om asylbyrå direkt tillämplig lagstiftning i Finland, men till vissa delar behövs det kompletterande nationell lagstiftning för att förordningen ska kunna tillämpas fullt ut och effektivt och bistånd från EUAA kunna begäras om situationen så kräver. För närvarande finns det inte vare sig i utlänningslagen eller annanstans i lagstiftningen några bestämmelser om vilken aktör i Finland som ska besluta om framställning av begäran om bistånd från asylbyrå. Det finns inte heller några bestämmelser om den aktör som ska sköta ärendet i praktiken genom att tillsammans med asylbyråns verkställande direktör utarbeta en operativ plan för insatsen och fungera som asylbyråns nationella kontaktpunkt vid insatsen.

I fråga om den europeiska gräns- och kustbevakningen föreskrivs det i gränsbevakningslagen (578/2005) att beslut om framställning av begäran till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå om en snabb gränsinsats fattas av statsrådets allmänna sammanträde. Gränsbevakningsväsendet samordnar genomförandet av Europas integrerade gränsförvaltning i Finland, och staben för Gränsbevakningsväsendet är den nationella kontaktpunkt som avses i gräns- och kustbevakningsförordningen och staben upprätthåller en nationell samordningscentral.

En av de stödformer som anges i förordningen om asylbyrå är utplaceringen av asylstödgrupper i en medlemsstat som begär bistånd. Asylstödgrupperna bistår i synnerhet med prövning av ansökningar om internationellt skydd, tillhandahållande av mottagningsfaciliteter och tillhandahållande av tolktjänster. Med beaktande av arten av stödgruppens verksamhet och uppgifter samt möjligheten för medlemmarna i en stödgrupp att sköta offentliga förvaltningsuppgifter och delta i utövningen av offentlig makt i Finland, kommer tröskeln för att begära bistånd att vara hög. Därför bör också beslutet om att begära bistånd från asylbyrå fattas på en hög politisk nivå. Enligt förordningen om asylbyrå kan en medlemsstat begära operativt och tekniskt bistånd för att genomföra sina skyldigheter inom ramen för det gemensamma asylsystemet eller om medlemsstatens asyl- eller mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck. Ett oproportionerligt tryck kan exempelvis förorsakas av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som eventuellt är i behov av internationellt skydd. Ett behov av bistånd kan aktualiseras även i situationer med hybridpåverkan där en annan stat bland annat genom att använda invandrare som påtryckningsmedel försöker påverka Finlands verksamhet på det sätt

den staten önskar. Då är det med hänsyn till antalet personer som vill resa in i landet inte nödvändigtvis fråga om massinvandring. Utvecklingsförloppen övervakas i samarbete mellan olika myndigheter under ledning av inrikesministeriets migrationsavdelning som en del av prognostiserings- och beredskapsåtgärderna, och beslut om att begära bistånd fattas vid behov om situationen kräver det. Beslutet kan fattas samtidigt med ett beslut om inrättande av en flyktingluss.

2.3.4 Skyldighet att ta emot bistånd i vissa situationer

I vissa situationer där en medlemsstats asyl- eller mottagningssystem är oändamålsenligt i en utsträckning som medför allvarliga konsekvenser för det gemensamma asylsystemets funktion, och där asyl- eller mottagningssystemet i den medlemsstaten utsätts för ett oproportionerligt tryck som ställer ett exceptionellt tungt och akut krav på detta system och den medlemsstaten inte vidtar tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med detta tryck, inbegripet genom att inte begära operativt och tekniskt bistånd från byrån, kan medlemsstaten enligt förordningen om asylbyrå också åläggas att ta emot operativt och tekniskt bistånd och samarbeta med asylbyrån. Också i ett sådant fall har den medlemsstat som tar emot biståndet möjlighet att överenskomma om en operativ plan tillsammans med EUAA:s verkställande direktör och på så sätt påverka bland annat de åtgärder som tillhandahålls som bistånd.

Skyldigheten att ta emot bistånd aktualiseras inte i ett enkelt förfarande. Den föregås bland annat av försummelse av de rekommendationer som utfärdats utifrån asylbyråns övervakning och av kommissionens rekommendationer som utfärdats efter dem. Först efter dessa åtgärder, om en medlemsstats asyl- och mottagningssystem fortfarande är oändamålsenligt i en utsträckning som medför allvarliga konsekvenser för det gemensamma asylsystemets funktion, får Europeiska unionens råd fatta ett beslut där man fastställer vissa åtgärder för att bistå medlemsstaten och där medlemsstaten åläggs att samarbeta med byrån.

2.3.5 Migrationsverkets skyldighet att sända experter till reserven för asylinsatser och till asylstödgrupperna

Enligt förordningen om asylbyrå är Finland skyldigt att ställa nio experter till asylbyråns förfogande för reserven för asylinsatser. Experterna ska i praktiken stå till byråns omedelbara förfogande. Asylbyrå kan på begäran av en medlemsstat som utsatts för ett oproportionerligt tryck, på eget initiativ eller i vissa situationer genom beslut av Europeiska unionens råd besluta att placera ut asylstödgrupper ur reserven för asylinsatser. I förordningen anges det exakt inom vilken tid experterna ska vara utplacerade i den medlemsstat som är i behov av bistånd. Den medlemsstat som placerar ut experten får avgöra utplaceringens varaktighet, så länge den är minst 45 dagar. Byråns styrelse beslutar på förslag av den verkställande direktören och med tre fjärdedelars majoritet av dess röstberättigade ledamöter om profilerna för de experter som tas in i reserven.

Närmare än så anges inte i förordningen sammansättningen för de stödgrupper som placeras ut ur reserven eller medlemsstaternas förpliktelser i varje insats. Diskussioner om genomförandet av de bestämmelser i förordningen om asylbyrå som gäller asylstödgrupperna och reserven för asylinsatser pågår för närvarande, och avsikten är att i början av 2022 komma överens om dem tillsammans med medlemsstaterna. Antalet experter som de facto deltar i insatser beror i framtiden även alltid på hur mycket operativt och tekniskt bistånd från asylbyrå medlemsstaterna behöver varje år.

2.3.6 Stödgruppernas uppgifter och befogenheter

Förordningen om asylbyrå innehåller inga uttömmande bestämmelser om befogenheterna för medlemmarna i asylstödgrupperna. Stödgruppernas uppgifter bestäms alltid tillsammans med asylbyrå i den operativa planen inom ramen för de uppgifter som anges i förordningen och med hänsyn till de nationella behörighetsbestämmelserna. Den operativa planen har de facto en framträdande roll i insatserna. Enligt förordningen gäller det operativa och tekniska bistånd som stödgrupperna tillhandahåller i synnerhet mottagning, registrering och prövning av ansökningar om internationellt skydd, inklusive bistånd med att avgöra vilken stat som är ansvarig för att pröva ansökan och med att tillhandahålla mottagningsfaciliteter. Närmare bestämmelser om uppgifter eller befogenheter finns inte i förordningen, med undantag för befogenheter att fatta beslut, som varken asylbyrå eller medlemmarna i de av byrå utplacerade stödgrupperna har. Enligt förordningen om asylbyrå har medlemsstaterna behörighet att fatta beslut om enskilda ansökningar om internationellt skydd.

För att det bistånd som tillhandahålls ska vara till nytta bör medlemmarna i stödgrupperna ha så omfattande befogenheter som möjligt, så att de kan utföra olika uppgifter i anslutning till asylutredning i olika skeden av processen enligt vad situationen kräver. Migrationsverket har bedömt att stödgruppernas medlemmar kunde delta i asylutredning antingen genom att självständigt delta i klargörandet av asylgrunderna genom att hålla asylsamtal eller genom att bistå Migrationsverkets tjänstemän vid samtalen, genom att delta i ordnandet av språkanalyser och i beredningen av beslut bland annat genom att ta fram landinformation, samt genom att tillhandahålla expertis vid bevisbedömningen. Enligt förordningen om asylbyrå kan stödgrupperna också tillhandahålla tillräckligt stöd till medlemsstaterna vid fullgörande av deras uppgifter och skyldigheter enligt Dublinförordningen. Också i fråga om delgivning av beslut kunde stödgruppernas medlemmar vara till hjälp till den del Migrationsverket verkställer delgivning. Till stödgruppernas uppgifter kunde även höra granskning av dokument, tolkning och översättning i olika skeden av asylförfarandet, allmän information om asylförfarandet och asylsamtal till sökande vid förläggningarna samt utbildning av de tjänstemän vid Migrationsverket som utför asylutredningar.

Utöver uppgifter av detta slag som allmänt hänför sig till asylutredning och delgivning bedömer Migrationsverket att medlemmarna i stödgrupperna inom ramen för asylutredningen även kunde bistå med uppgifter som gäller omplacering av asylsökande och personer som fått internationellt skydd inom unionen, i synnerhet i funktioner som gäller de konkreta arrangemangen vid överföring.

Polisen och Gränsbevakningsväsendet bedömer att bistånd från asylbyråns asylstödgrupper i vissa situationer kunde behövas också vid mottagande och registrering av sökande och av asylansökningar. För närvarande kan polisen och gränskontrollmyndigheten i mottagnings- och registreringskedet biträdas av medlemmar i de grupper som utplacerats från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka. I en situation med massinvandring kan det dock även finnas många andra uppgifter där det behövs bistånd från den stående styrkan. Eventuell assistans från de av asylbyrå utplacerade asylstödgrupperna skulle således underlätta läget även i det inledande skedet av asylprocessen. En del av de förvaltningsuppgifter som anges ovan är sådana att medlemmarna i stödgrupperna vid utförandet av dem skulle delta i utövning av offentlig makt i Finland. Därmed bör befogenheterna avgränsas i lag så noggrant och exakt som möjligt.

Med tanke på utförandet av uppgifterna i anslutning till asylutredning är det viktigt att de i Finland utplacerade medlemmarna i asylstödgrupperna har tillräcklig sakkunskap och utbildning i asylärenden och asylförfarandet. Förutom att alla myndigheter i Finland i enlighet med

principerna för god förvaltning ska ha sakkunskap om sitt eget verksamhetsområde, föreskrivs det i förfarandedirektivet⁹ bland annat att personalen vid de myndigheter som prövar asylansökningar ska ha den utbildning som krävs och ha kunskap om tillämpliga normer på området för asyl- och flyktinglagstiftningen. När det gäller asylsamtalet ska det enligt direktivet dessutom säkerställas att den person som genomför intervjun har den kompetens som krävs för att kunna beakta de personliga och allmänna omständigheter som ligger bakom ansökan, inklusive sökandens kulturella ursprung, kön, sexuella läggning, könsidentitet eller utsatta ställning. Enligt förordningen om asylbyrå säkerställer asylbyrå att de experter som deltar i asylstödgrupper har genomgått den fortbildning av relevans för deras arbetsuppgifter och funktioner som är nödvändig för att de ska kunna delta i den operativa verksamhet som byrå organiserar. En medlem av stödgruppen som bistår vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd ska också ha minst ett års relevant erfarenhet.

2.3.7 Bistånd som asylbyrå tillhandahåller vid omplacering och vidarebosättning av personer inom unionen

Om asyl- och mottagningssystemen i vissa medlemsstater utsätts för ett oproportionellt tryck, framför allt på grund av deras läge eller demografiska situation, bör asylbyrå enligt förordningen om asylbyrå stödja solidaritetsåtgärder inom unionen och fullgöra sina uppgifter och skyldigheter med avseende på omplaceringar eller överföringar av personer som ansökt om eller beviljats internationellt skydd inom unionen. Att bistå med omplaceringar hör enligt förordningen till asylbyråns uppgifter. Det nämns också i förordningen som en del av det operativa och tekniska bistånd inom ramen för vilket asylbyrå ofta placerar ut asylstödgrupper i medlemsstater. Medlemmarna i stödgruppen kan alltså som en av sina uppgifter även bistå med arrangemang för omplacering av asylsökande eller personer som beviljats internationellt skydd inom unionen. Asylbyrå kan i samarbete med kommissionen delta i omplacering av personer inom unionen som organiserande eller samordnande part.

Asylbyrå ska enligt förordningen om asylbyrå på begäran av medlemsstaterna kunna tillhandahålla nödvändigt bistånd också vid vidarebosättning. För detta ändamål bör byrå utveckla och erbjuda sakkunskap när det gäller vidarebosättning, för att stödja vidarebosättningsåtgärder som vidtas av medlemsstaterna. Asylbyråns föregångare EASO har inom ramen för sitt mandat redan bistått och stött medlemsstaterna i deras omplaceringsverksamhet, bland annat genom att sköta praktiska arrangemang och researrangemang.

2.3.8 Utlämnande av personuppgifter

För att medlemmarna i stödgrupperna ska kunna utföra ovannämnda uppgifter i anslutning till asylutredning och delgivning av beslut bör de även ha tillgång till den information som är nödvändig för att utföra uppgifterna. När den behandlar ansökningar eller handlägger beslut om internationellt skydd behöver myndigheten personuppgifter i bred omfattning, bland annat sådana som avslöjar en fysisk persons medborgarskap, ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse eller sexuella läggning samt hälsotillstånd och fällande domar i brottmål. För närvarande finns det inga särskilda bestämmelser om Migrationsverkets rätt att lämna ut personuppgifter till medlemmar i en asylstödgrupp. I personuppgiftslagen för migrationsförvaltningen föreskrivs det om Migrationsverkets rätt att till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå lämna ut personuppgifter som samlats in genom ansökan om bidrag för

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

frivillig återresa och som är nödvändiga för genomförandet av frivillig återresa. Enligt förordningen om asylbyrå ska medlemmarna i stödgruppernas bemyndigas att göra sökningar i de europeiska databaserna för att utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna får bestämma om de vill ge åtkomsträttigheter till de nationella databaserna.

Enligt förordningen om asylbyrå ska asylbyrå och medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för asyl- och migrationsfrågor samarbeta lojalt med byrå, och i god tid och på ett korrekt sätt utbyta all nödvändig information för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter och skyldigheter enligt förordningen och i synnerhet för att byrå ska kunna utföra de skyldigheter som föreskrivits för den. Medlemsstaterna ska lämna byrå uppgifter bland annat för sammanställandet av en analys av asylsituationen samt uppgifter inom ramen för mekanismen för övervakning av det gemensamma asylsystemet. Medlemsstaten kan i regel tillhandahålla de uppgifter som byrå behöver och begär på ett sådant sätt att de inte innehåller personuppgifter. Asylbyrå har även rätt att behandla personuppgifter, men behandlingen har genom förordningen begränsats till endast vissa ändamål och till den utsträckning det är nödvändig. Behandlingen av personuppgifter vid byrå kan också ha samband med att byrå får tillgång till sådana via andra aktörer än medlemsstaterna, exempelvis från UNHCR i fråga om vidarebosättning eller från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå, Europol eller Eurojust.

Vid beredningen av denna proposition har det bedömts att medlemsstaterna enligt förordningen om asylbyrå kommer att ha en viss prövningsrätt i fråga om utlämnande av personuppgifter till asylbyrå. Personuppgifter kan i regel behöva lämnas ut från medlemsstaten till byrå i samband med att byrå tillhandahåller operativt och tekniskt bistånd till medlemsstaten. Också i det fallet rör det sig sannolikt om utlämnande av personuppgifter till medlemmarna i de asylstödgrupper som asylbyrå placerat ut, för att dessa personer ska kunna sköta de uppgifter som överenskommit i den operativa planen. Enligt förordningen får asylbyrå för att vidta en operativ eller teknisk åtgärd behandla personuppgifter för att bistå med identifiering och registrering av tredjelandsmedborgare, bistå med förfaranden i samband med internationellt skydd, ge tillräckligt stöd till medlemsstaterna vid fullgörandet av deras uppgifter och skyldigheter enligt Dublinförordningen samt för att bistå med omplacering eller överföring av personer som har ansökt om eller beviljats internationellt skydd inom unionen. Dessa uppgifter är till största delen sådana som kommer att skötas av medlemmarna i de asylstödgrupper som asylbyrå placerat ut och som således, beroende på de uppgifter som överenskommit i den operativa planen, kan behöva få tillgång till behövliga personuppgifter. Vid beredningen av denna proposition har det bedömts att asylbyrå vid sidan av de utplacerade stödgrupperna kan komma att ha en central roll i de ovannämnda operativa och tekniska uppgifter som avser organiseringen och samordningen av omplaceringar av personer som ansökt om eller beviljats internationellt skydd inom unionen, och att det därigenom också kan uppstå ett behov av att lämna ut personuppgifter från medlemsstaten till asylbyrå. Uppgifterna kunde lämnas ut till byrå exempelvis via det informationssystem som ska utvecklas med stöd av förordningen.

3 Målsättningar

Syftet med propositionen är att i lagstiftningen införa bestämmelser om hur man när man anlitar operativt och tekniskt bistånd från Europeiska unionens asylbyrå ska agera på nationell nivå för att Finland ska kunna fullgöra sina skyldigheter i anslutning till det gemensamma asylsystemet eller agera i en situation där det nationella asyl- eller mottagningssystemet utsätts för ett oproportionerligt tryck. Ett oproportionerligt tryck kan förorsakas av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som eventuellt är i behov av internationellt skydd.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I en situation där en medlemsstats asyl- eller mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck exempelvis på grund av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som eventuellt är i behov av internationellt skydd, har medlemsstaten med stöd av förordningen om asylbyrå möjlighet att få operativt och tekniskt bistånd från Europeiska unionens asylbyrå. Det är också möjligt att få bistånd för att medlemsstaten ska kunna fullgöra sina skyldigheter i anslutning till det gemensamma asylsystemet. I förordningen om asylbyrå anges ramarna för det bistånd som tillhandahålls, inbegripet utplacering av asylstödgrupper i den medlemsstat som behöver stöd. I förordningen överlåter man åt medlemsstaterna att på nationell nivå besluta hur beslutet om begäran om bistånd ska fattas och besluta om den myndighet som är kontaktpunkt, genom att medlemsstaterna i praktiken får komma överens om detta med asylbyrå i samband med begäran om bistånd. I propositionen föreslås det att statsrådet vid sitt allmänna sammanträde ska besluta om att begära bistånd från asylbyrå. Efter det politiska beslutet ska Migrationsverket göra den egentliga begäran, komma överens om den operativa planen tillsammans med asylbyråns verkställande direktör och fungera som kontaktpunkt gentemot asylbyrå.

När det gäller asylstödgrupperna fastställer förordningen om asylbyrå ramarna för de uppgifter som medlemmarna i stödgrupperna får sköta i medlemsstaten. Det är upp till medlemsstaterna att på nationell nivå besluta om närmare villkor och komma överens om dem i den operativa planen för insatsen. I propositionen föreslås bestämmelser om befogenheterna för medlemmarna i stödgrupperna att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Utlänningslagen föreslås bli kompletterad med bestämmelser om ett bemyndigande för medlemmar i stödgrupperna att i Finland bistå polisen och gränskontrollmyndigheterna med mottagande och registrering av ansökningar om internationellt skydd och att utföra uppgifter i anslutning till asylutredning och delgivning av beslut under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket. I de ovan nämnda offentliga förvaltningsuppgifterna är det fråga om behandling som är av betydelse med tanke på beslutsfattandet och därmed om deltagande i utövning av offentlig makt. För att medlemmarna i stödgrupperna ska ha faktiska möjlighet att utföra de uppgifter som nämns ovan föreslås det i propositionen även att Migrationsverket trots sekretessbestämmelserna ska ha rätt att till medlemmarna lämna ut sådana personuppgifter som är nödvändiga för att genomföra asylutredning. Dessutom ska Migrationsverket trots sekretessbestämmelserna få lämna ut nödvändiga personuppgifter till asylbyrå för bistånd vid omplacering inom unionen av asylsökande och personer som fått internationellt skydd.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Syftet med de föreslagna bestämmelserna om stöd från Europeiska unionens asylbyrå är att göra det möjligt att i synnerhet i en situation där Finlands asyl- eller mottagningssystem utsätts för ett stort tryck, exempelvis på grund av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som eventuellt är i behov av internationellt skydd, i så stor utsträckning som möjligt anlita sakkunskapen hos de asylstödgrupper som asylbyrå placerat ut. Enligt förordningen om asylbyrå ansvarar asylbyrå för de kostnader som de experter som deltar i asylstödgrupperna ådrar sig i form av resekostnader, vaccinationskostnader, kostnader för hälso- och sjukvård och särskilda nödvändiga försäkringar, dagtraktamenten och boendekostnader, kostnader för teknisk utrustning, transportkostnader och kostnader för telekommunikation samt för expertarvoden. De föreslagna ändringarna i lagstiftningen och utnyttjandet av stödet från stödgrupperna medför således inte i sig några kostnader.

Om Finland begär bistånd från asylbyråns asylstödgrupper och Finland får sådant bistånd i rätt tid och stödgruppernas sakkunskap kan utnyttjas effektivt i de olika skedena av asylförfarandet kan detta till och med medföra besparingar för staten. Det är svårt att uppskatta de exakta beloppen eftersom behovet av personal alltid beror på situationen och även på de expertprofiler som finns tillgängliga hos asylbyrån. Under 2015–2016, då antalet asylsökande ökade med cirka 800 procent jämfört med året innan, var man tvungen att vid Migrationsverket vid flera tillfällen rekrytera extra personal både för att behandla anhopningarna av ansökningar och för att upprätthålla mottagningsverksamheten. Enbart under perioden september-december 2015 började 154 nya anställda arbeta vid Migrationsverket med anledning av mängden asylsökande. Både rekryteringsprocesserna och introduktionen av nya personer i uppgifterna upptog en stor del Migrationsverkets resurs av erfarna tjänstemän. I en motsvarande situation skulle stödet från de stödgrupper som asylbyrån placerar ut och som sedan tidigare har erfarenhet av asylfrågor ge inbesparingar i dessa kostnader.

De skyldigheter som följer av ikraftträdandet av förordningen om asylbyrån innebär att Migrationsverket i framtiden måste ha beredskap att ställa minst de nio experter som anges i bilagan till förordningen till asylbyråns förfogande för reserven för asylinsatser. Enligt förordningen ska den stat som placerar ut experten avgöra utplaceringens varaktighet, men den ska vara minst 45 dagar. Något annat anges inte om utplaceringens varaktighet. Med stöd av förordningen kommer medlemsstaterna årligen att föra bilaterala förhandlingar med asylbyrån. Utifrån förhandlingarna utarbetas det även avtal om att ställa experter till asylbyråns förfogande. Även asylbyråns styrelse har en viktig roll när man efter ikraftträdandet av förordningen kommer överens om praxis. Eftersom verksamheten ännu håller på att utformas är det för närvarande omöjligt att bedöma vad det att nio experter ställs till byråns förfogande kommer att innebära i praktiken. Också beloppet av de kostnader detta föranleder Migrationsverket kan bedömas först när man har närmare information om den praxis som planeras och hur det ska beslutas om den.

I enlighet med vad som anförts ovan svarar asylbyrån enligt förordningen om asylbyrån i huvudsak för kostnaderna för de experter som deltar i asylstödgrupperna. Utifrån Migrationsverkets tidigare erfarenheter av att stationera ut experter till de insatser som genomfördes av asylbyråns föregångare stödkontoret för asylfrågor EASO kan det konstateras att ersättningarna från asylbyrån inte täcker alla Migrationsverkets kostnader för att utstationera experter i asylbyråns insatser. Det är svårt att göra uppskattningar och exakta beräkningar eftersom man inte ännu vet hur många experter asylbyrån de facto kommer att begära att få till sitt förfogande från Migrationsverket varje år, hur långa insatser det rör sig om och i vilka länder de kommer att ordnas. Enligt en grov uppskattning som Migrationsverket har gjort kommer insatserna att föranleda verket kostnader på cirka 10 000–40 000 euro per år.

Förutom att Migrationsverket måste fullgöra skyldigheten enligt förordningen om asylbyrån att ställa experter till asylbyråns förfogande måste Migrationsverket också se till att det har tillräckligt med personal för att utföra asylutredningar i Finland. I utlänningslagen föreskrivs det om de tidsfrister inom vilka beslut om ansökningar om internationellt skydd ska fattas. Beroende på antalet experter som ställs till asylbyråns förfogande och insatsernas totala längd kan man bli tvungen att utöka antalet anställda vid Migrationsverket för att verket ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den nationella lagstiftningen. Vid beredningen av förordningen om asylbyrån kom man i de relevanta U-skrivelserna (U 29/2016 rd) överens om att beslut om ett eventuellt nationellt finansieringsbehov fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten och att ett eventuellt behov av tilläggsfinansiering åtgärdas genom omfördelning inom ramen för anslaget under det moment som gäller Migrationsverkets verksamhet. För lönekostnaderna för eventuell ytterligare personal kan Migrationsverket utnyttja den finansiering som söks via det nationella programmet för EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF). Migrationsverket behöver dock för anställningen av nya arbetstagare

betala extra kostnader (bl.a. för rekryteringsprocessen, för introduktion och för arbetsredskap) på cirka 10 000–50 000 euro per år, beroende på antalet extra anställda.

Den föreslagna regleringen gör det möjligt för Migrationsverket att även till medlemmar i asylbyråns stödgrupper lämna ut sådana personuppgifter som är nödvändiga för skötseln av de uppgifter som ålagts verket. Regleringen förutsätter inte att uppgifter lämnas ut exempelvis via ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden UMA. Enligt förordningen om asylbyrå får medlemsstaterna besluta om de nationella informationssystem som experterna i stödgrupperna ska ges åtkomst till. Enligt förordningen ska experterna ges åtkomst till europeiska databaser. Migrationsverket får besluta om det mest ändamålsenliga förfarandet för utlämnande av personuppgifter. Om man stannar för att lämna ut uppgifter direkt ur UMA-systemet så att medlemmarna i stödgrupperna ges rätt att göra sökningar i informationssystemet, kan det exempelvis kräva att UMA-systemet översätts till engelska åtminstone till vissa delar. Det är möjligt att ansöka om finansiering för översättningskostnader via AMIF:s nationella program.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

De föreslagna bestämmelserna har konsekvenser för verksamheten vid alla myndigheter som deltar i asylförfarandet. Enligt den föreslagna regleringen ska asylstödgrupperna vid asylbyrå bland annat i en situation med massinvandring kunna bistå polisen, Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket i olika skeden i asylförfarandet.

När Finland begär bistånd från asylbyrå ska polisen och gränskontrollmyndigheten enligt förslaget kunna få bistånd av de av asylbyrå utplacerade stödgrupperna med registrering av invandrare och av ansökningar om internationellt skydd i det inledande skedet av förfarandet. Möjligheten att få bistånd även av stödgrupperna vid asylbyrå, utöver att man redan enligt gällande lagstiftning har möjlighet att få stöd från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka som avses i gräns- och kustbevakningsförordningen, är av betydelse i synnerhet i situationer där den stående styrkans stödinsats behövs i andra uppgifter som har samband med gränsbevakningen.

De uppgifter för att bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i början av asylförfarandet som asylbyråns stödgrupper avses utföra ska uttryckligen vara biträdande uppgifter, och verksamheten kommer att bedrivas under ledning av finländska myndigheter. Uppdragen kommer att vara desamma som redan har föreskrivits i fråga om den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka, dvs. stödgrupperna kommer inte att registrera vare sig sökande eller ansökningar på eget initiativ. Detta kommer att kräva att polisen och gränskontrollmyndigheten planerar och ordnar verksamheten så att stödgruppernas verksamhet är ändamålsenlig och så att de finländska tjänstemännens arbetsinsats kan fokuseras på de egentliga registreringarna.

Avsikten är att stödgrupperna ska kunna bistå Migrationsverket genom att även utföra uppgifter i anslutning till asylutredning och delgivning av beslut självständigt under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket. I exceptionella situationer ska Migrationsverket kunna få bistånd av personal som har sakkunskap om asylfrågor och som redan är utbildad för uppgifterna. Migrationsverket ska således även kunna avsätta flera av sina egna tjänstemän för den egentliga behandlingen av ansökningar och det egentliga beslutsfattandet, när verket inte behöver använda en stor del av resurserna till att anställa och utbilda ny personal. Placeringen av stödgrupperna vid Migrationsverket kommer att föranleda en viss verksamhetsplanering och andra arrangemang. Det kommer bland annat att krävas arrangemang för hur medlemmarna i de stödgrupper som asylbyrå placerar ut i Finland ska få de personuppgifter som är nödvändiga för att de ska kunna utföra sina uppgifter i anslutning till asylutredning och delgivning av beslut.

Det kommer att vara upp till Migrationsverket att besluta om huruvida man gör behövliga ändringar i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden eller ordnar utlämnandet av uppgifterna på något annat sätt så att de utländska medlemmarna i stödgrupperna får den information de behöver för att utföra de överenskomna uppgifterna.

De föreslagna bestämmelserna bedöms inte ha några väsentliga konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Propositionen ingriper inte i behörighetsfördelningen mellan myndigheterna. Möjligheten att få bistånd av stödgrupperna även i fråga om registrering av utlänningar och av ansökningar om internationellt skydd i det inledande skedet i förfarandet kommer att kräva samarbete mellan Migrationsverket, polisen och Gränsbevakningsväsendet när den operativa planen utarbetas. Samarbetet kommer dock inte att avvika från det operativa samarbete som myndigheterna redan nu bedriver.

4.2.3 Samhälleliga konsekvenser

De föreslagna bestämmelserna ger bättre förutsättningar än hittills att hantera konsekvenserna av omfattande flyktinginvandring för samhället. Genom propositionen förbättras myndigheternas förutsättningar att sköta asylförfarandet smidigt och inom de tidsfrister som anges i lagen, särskilt i de situationer där asyl- eller mottagningssystemet i Finland utsätts för ett oproportionerligt tryck exempelvis i en situation med massinvandring. Att asylförfarandet löper smidigt även i en situation med massinvandring ökar trovärdigheten hos förfarandet 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. Utifrån detta kan personerna snabbt styras till lämplig fortsatt process så att antingen integrationen i det finländska samhället eller återvändandet till hemlandet kan inledas.

Ett smidigt asylförfarande har direkta konsekvenser också för tillgodoseendet av de sökandes grundläggande och mänskliga rättigheter. Ur de asylsökandes synvinkel bedöms de föreslagna bestämmelserna ha positiva konsekvenser, eftersom man kan förvänta sig kortare tider för behandling av ärendena om det blir möjligt att i de olika skedena av processen anlita handläggare som redan är insatta i asylförfarandet. Ur sökandens synvinkel har handläggarens språkkunskaper ingen stor betydelse. Det som är avgörande är huruvida man i Finland har tillgång till tolkar som exempelvis i samband med asylsamtal kan översätta det språk som sökanden talar till ett sådant språk som den av asylbyråns utplacerade experten förstår. Med tanke på sökandens rättsskydd är det viktigt att man försäkras om att den utplacerade experten har tillräcklig yrkeskunskap och tillräckliga språkkunskaper för att utreda sökandens grunder för asyl. Utredningens kvalitet kommer till denna del alltid att bedömas av Migrationsverket, senast i samband med beslutsprövningen.

I propositionen möjliggörs det att nödvändiga uppgifter lämnas ut till medlemmar i asylbyråns stödgrupper för skötseln av de uppgifter som föreslås i denna proposition samt i vissa avgränsade fall till själva asylbyrå. Eftersom medlemmarna i stödgrupperna har en biträdande roll i förhållande till Migrationsverket har man i propositionen låtit Migrationsverket fritt bestämma om ett ändamålsenligt sätt att genomföra utlämnandet av personuppgifter och bedöma vilken metod som bäst lämpar sig för det samt bedöma konsekvenserna av olika alternativ. I de förordningar som gäller inrättande av EU:s gemensamma informationssystem föreskrivs vilka uppgifter om tredjelandsmedborgare som registreras i vilket system, och för vilka ändamål de behöriga myndigheterna får använda dem. Migrationsverket bör förbereda sig på sådana ändringar i informationssystem och användarrättigheter som eventuellt redan på förhand kommer att behövas i dess verksamhet. I samband med ändringarna bör verket även göra en bedömning av vilka uppgifter som det kommer att vara nödvändigt att lämna ut till medlemmarna i stödgrupperna och på vilket sätt de ska lämnas. Förordningen om asylbyrå förpliktar medlemsstaterna att ge

stödgrupperna åtkomst till unionens informationssystem. Migrationsverket kan exempelvis anse att medlemmarna i stödgrupperna får de uppgifter som är nödvändiga för skötseln av arbetsuppgifterna direkt via unionens informationssystem. Då kommer det inte att finnas något behov av att skapa ett separat engelskspråkigt användargränssnitt i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden. I propositionen har man velat säkerställa skyddet för personuppgifter dels genom att avgränsa de användningsändamål för vilka sådana uppgifter som är nödvändiga för skötseln av arbetsuppgifterna får lämnas ut, dels genom att säkerställa regleringens proportionalitet så att villkoret för utlämnande av uppgifter är att uppgifterna är nödvändiga.

Den föreslagna ändringen har inga omedelbara konsekvenser för brottsbekämpningen. Med tanke på den allmänna säkerheten är det viktigt att myndigheterna även i en situation med omfattande flyktinginvandring hela tiden har kontroll över situationen. Ett smidigt asylförfarande kan anses ha en viktig roll också med hänsyn till detta behov av kontroll över situationen. Genom de föreslagna bestämmelserna bidrar man till att säkerställa att asylförfarandet fungerar smidigt och effektivt också i situationer med massinvandring. Genom att ha en bred metodarsenal för beredskapen kan man öka medborgarnas förtroende för myndighetsverksamheten och deras förtroende för att myndigheterna har beredskap för störningssituationer och ingriper i dem. Den vägen kan man på ett positivt sätt bidra till medborgarnas trygghetskänsla.

5 Alternativa handlingsvägar

Vid beredningen har man bedömt till vilka delar bestämmelserna i förordningen nödvändigt förutsätter nationell lagstiftning. Det operativa och tekniska bistånd som asylbyrån tillhandhåller i Finland har ansetts vara bistånd som tillhandahålls av medlemmarna i de asylstödgrupper som asylbyrån placerar ut. Därför föreskrivs befogenheterna att sköta offentliga förvaltningsuppgifter för stödgruppernas medlemmar och inte för asylbyrån. I en del av dessa förvaltningsuppgifter är det fråga om behandling som är av betydelse med tanke på beslutsfattandet och således om deltagande i utövning av offentlig makt.

Migrationsverket är enligt utlänningslagen berättigt att bevilja uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Migrationsverket prövar även ansökan och genomför asylsamtalet. De experter på asylfrågor som avses i förordningen om asylbyrån är således i Finland i praktiken tjänstemän vid Migrationsverket. Vid beredningen har man ansett att det inte behöver föreskrivas särskilt om detta och inte heller om att Finlands kvot på nio experter för den reserv för asylinsatser som avses i förordningen om asylbyrån ska bestå av tjänstemän vid Migrationsverket. Överdirektören för Migrationsverket bestämmer om tjänstemännens uppgifter, inklusive deltagandet i asylbyråns stödgrupper som sakkunniga, genom Migrationsverkets arbetsordning som överdirektören fastställer. Om detta behövs det inte heller föreskrivas separat.

6 Remissvar

Bestämmelserna om förvarspersonalen och om EU:s stödkontor för asylfrågor sändes första gången på remiss under perioden 23.6–6.8.2021, som en del av ett större lagstiftningspaket. Remissinstanserna underrättades den 7 juli 2021 om att bestämmelserna om stödkontoret för asylfrågor kommer att strykas ur propositionen, eftersom EU hade antagit den nya förordningen om Europeiska unionens asylbyrå. Efter utlåtandena stannade man för att fortsätta beredningen av bestämmelserna om personalen vid förvarsenheterna, i synnerhet för att de motiveringar som gällde de grundläggande fri- och rättigheterna och lagstiftningsordningen behövde kompletteras. Efter remissbehandlingen ströks ovannämnda ändringsförslag i utkastet till proposition för fortsatt beredning. Regeringens proposition med förslag till ändring av 12 § i mottagningslagen lämnades till riksdagen i oktober 2021 (RP 162/2021 rd).

Efter den fortsatta beredningen begärdes utlåtanden om den preciserade propositionen av utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriets räddningsavdelning, polisavdelning och gränsbevakningsavdelning samt enhet för nationell säkerhet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, Högsta förvaltningsdomstolen, dataombudsmannen, barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Amnesty International Finländska sektionen rf, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Advokatförbund, Suomen Pakolaisapu ry, Finlands Flyktinghjälp rf samt av Finlands Röda Kors.

Sammanlagt 9 remissinstanser gav ett utlåtande. Dessa var justitieministeriet, finansministeriet, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Advokatförbund och Finlands Röda Kors. Också justitiekanslern i statsrådet har granskat utkastet till proposition och lämnat in en promemoria om sina iakttagelser.

Det utkast till proposition som var på remiss innehöll förutom det ändringsförslag som gäller asylbyrån även ett förslag om ändring av förvarslagen som gällde ökning av förvarskapaciteten i en situation med massinvandring. Förslaget om ändring av bestämmelserna om tagande i förvar har strukits i denna proposition för ytterligare beredning, och responsen på det förslaget behandlas inte i denna proposition.

I sina utlåtanden förhöll sig remissinstanserna så gott som enbart positiva till de förslag som gäller Europeiska asylbyrån. Remissinstanserna ansåg det vara viktigt att den nationella lagstiftningen gör det möjligt att utnyttja asylbyråns operativa bistånd i situationer där det stöd som fås bedöms tillföra ett mervärde för en effektiv organisering av asylprocessen i Finland.

I yttrandena betonades det allmänt taget att det när viktiga uppgifter såsom asylsamtal anförtros parter utanför de finländska myndigheterna ska säkerställas att aktörerna ges tillräcklig handledning och att de har kännedom också om Finlands nationella bestämmelser, förfaranden och praxis. Finlands Advokatförbund ansåg med avvikelse från förslaget att rätten att föra asylsamtal innebär betydande utövning av offentlig makt, eftersom asylsamtalet är en central del av asylförfarandet och man utifrån samtalet avgör den asylsökandes behov av internationellt skydd. Sålunda kan asylsamtalet enligt förbundets uppfattning inte klart särskiljas från det beslutsfattande som gäller asyl. Advokatförbundet såg också betydande praktiska problem i förfarandet bland annat när det gäller tolkningen av samtal, om intervjuaren inte är finskspråkig eller svenskspråkig.

Migrationsverket ägnade i sitt utlåtande uppmärksamhet åt att framförandet av biståndsbegäran i propositionen har begränsats till att gälla situationer där asylsystemet utsätts för oproportionerligt tryck, medan förordningen om asylbyrån gör det möjligt för asylbyrån att bistå med stöd även när en medlemsstat begär detta för att kunna fullgöra sina skyldigheter i anslutning till det gemensamma asylsystemet. Enligt asylbyråns tolkning utgör de flesta pågående och även framtida stödinsatser i medlemsländerna sådant stöd som har samband med fullgörandet av skyldigheter i anslutning till det gemensamma asylsystemet. Migrationsverket föreslog i sitt utlåtande att man vid den fortsatta beredningen bör överväga om den direkt uttryckta avgränsningen av begäran om bistånd till en situation med ”oproportionerligt tryck” är ändamålsenlig i den nationella lagstiftningen. Propositionen har preciserats utifrån Migrationsverkets utlåtande.

Justitieministeriet ägnade i sitt utlåtande särskild uppmärksamhet åt bestämmelserna om tjänsteansvar, och ansåg det vara oklart huruvida det straffrättsliga ansvar som anges i förordningen om asylbyrån (artikel 27) de facto omfattar alla medlemmar i stödgrupperna. Ordalydelsen i artikel 27 i förordningen om asylbyrån kan på finska tolkas som om det straffrättsliga ansvaret

endast gällde sådana experter som avses i artikel 19.1 c och som medlemsstaterna utstationerat till byrån (på finska ”virastoon lähettämiä”), eftersom de utplacerade experterna (på finska ”lähetettyjä asiantuntijoita”) enligt artikel 27 under utplaceringen av en asylstödgrupp ska behandlas på samma sätt som värdmedlemsstatens tjänstemän när det gäller brott som eventuellt begås mot dem eller av dem.

Ärendet har utifrån på justitieministeriets kommentarer bedömts i den fortsatta beredningen. I artikel 19.1 i förordningen om asylbyrån föreskrivs det om asylstödgruppernas sammansättning. Enligt bestämmelsen består stödgrupperna av a) experter ur byråns egen personal, b) experter från medlemsstaterna, c) experter som medlemsstaterna utstationerat till byrån eller d) av andra experter som inte är anställda av byrån. Med stöd av den engelskspråkiga versionen av förordningen avses i artikel 19.1.c nationella experter som en medlemsstat utstationerar till byrån (experts seconded by Member States), medan man i artikel 27 allmänt avser medlemmarna i asylstödgruppen som asylbyrån placerar ut (the deployed experts) för att genomföra en insats. I artikel 60 i förordningen föreskrivs det om asylbyråns personal. Enligt artikel 60.4 får byrån också använda sig av utstationerade nationella experter (seconded national experts). Sådana nationella experter anlitas vid de flesta EU-institutioner. Utifrån den fortsatta beredningen förefaller det vara så att det straffrättsliga ansvar som föreskrivs i artikel 27 i förordningen gäller samtliga medlemmar i en asylstödgrupp som har utplacerats för att genomföra en insats. Därför är det inte nödvändigt att föreskriva särskilt om tjänsteansvar.

Justitieministeriet ansåg dessutom att motiveringen behöver preciseras till att gälla skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter överlag, eftersom de befogenheter som föreslås i 95 § i utlänningslagen inte enbart handlar om utövning av offentlig makt. Motiveringen har precisrats till denna del.

Justitieministeriet konstaterade att de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av uppgifter överensstämmer med grundlagsutskottets etablerade utlåtandepraxis i fråga om 10 § i grundlagen. Migrationsverket bedömde i fråga om utlämnande av uppgifter att nödvändighetskriteriet och den avvägning som ingår i det medför vissa utmaningar i praktiken, särskilt i en situation där massinvandring sker snabbt och oväntat.

Utlåtande från rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sitt utlåtande om propositionen den 8 april 2021. Rådet ansåg att utkastet till proposition till viss del följer anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet rekommenderade att utkastet till proposition korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.

De viktigaste utvecklingsobjekten i utkastet till proposition var enligt rådet för bedömning av lagstiftningen följande: i) Konsekvenserna bör bedömas också ur den asylsökandes synvinkel. Det bör göras en närmare bedömning av hur utkastet till proposition påverkar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. ii) Konsekvenserna för myndigheternas verksamhet bör i någon mån ytterligare preciseras. Det behöver särskilt preciseras huruvida ändringen har väsentliga konsekvenser för samarbetet mellan myndigheterna och huruvida stödgruppernas språkkunskaper och de olika språkversionerna i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden kan medföra risker för myndigheternas verksamhet eller för de asylsökande. iii) I utkastet till proposition bör även ingå en bedömning av dess konsekvenser för brottsbekämpningen och säkerheten. iv) I utkastet till proposition bör det läggas fram en bedömning av de övergripande konsekvenserna av lagarna eller motiveras varför en övergripande bedömning är onödig.

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

7 Specialmotivering

7.1 Utlänningslagen

95 §. Inlämnande av ansökan om internationellt skydd. I 5 mom. föreslås en bestämmelse om att vid sidan av medlemmar i enheter ur den stående styrkan enligt gräns- och kustbevakningsförordningen också i Finland utplacerade medlemmar i de asylstödgrupper som avses i förordningen om asylbyrå ska höra till dem som får bistå polisen och gränskontrollmyndigheten med registrering av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. I artikel 16 i förordningen om asylbyrå föreskrivs det om det operativa och tekniska bistånd som asylbyrå organiserar och samordnar och som kan omfatta bistånd till medlemsstaterna med identifiering och registrering av tredjelandsmedborgare samt med mottagande och registrering av ansökningar om internationellt skydd. Asylbyrå kan placera ut asylstödgrupper för att tillhandahålla operativt och tekniskt bistånd. Stödgruppernas uppgifter och ansvarsområden ska alltid specificeras och överenskommas separat i den operativa plan som utarbetas tillsammans med asylbyråns verkställande direktör. Migrationsverket är behörigt att enas om den operativa planen med asylbyråns verkställande direktör, men till den del som gäller inlämnande av ansökningar ska verket komma överens om saken med polisen och Gränsbevakningsväsendet enligt vad som avtalats separat. Beroende på situationen kan bistånd vid registrering av ansökningar om internationellt skydd begäras antingen av den stående styrka som avses i gräns- och kustbevakningsförordningen eller av de asylstödgrupper som avses i förordningen om asylbyrå, eller av vardera samtidigt. Biståndet ska alltid tillhandahållas under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten. I arbetet med att bistå polisen och gränskontrollmyndigheten ska medlemmarna i asylstödgrupperna ges samma uppgifter som de som ges den stående styrkan enligt gräns- och kustbevakningsförordningen. De ska alltså inte på eget initiativ göra registreringar utan de ska arbeta i biträdande uppgifter som de finländska myndigheterna anvisar. De ska inte heller ha åtkomst till de informationssystem för polisärenden där registreringen antecknas. Enligt förordningen om asylbyrå ska medlemmarna i asylstödgrupperna bemyndigas att göra sökningar i de europeiska databaserna i den utsträckning som krävs för att uppnå de mål och utföra de uppgifter som anges i den operativa planen. Beroende på uppgifterna kan medlemmarna således ges åtkomst till Eurodacsystemet när de bistår med inlämnande av ansökan.

116 a §. Bistånd från Europeiska unionens asylbyrå. I 1 mom. föreslås det att det beslut om begäran om bistånd från Europeiska unionens asylbyrå som avses i artikel 16 i förordningen om asylbyrå ska fattas av statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt den artikeln ska asylbyrå på begäran av en medlemsstat tillhandahålla medlemsstaten operativt och tekniskt bistånd när det gäller genomförandet av dess skyldigheter inom ramen för det gemensamma asylsystemet eller om dess asyl- eller mottagningssystem utsätts för oproportionerligt tryck. Ett oproportionerligt tryck kan till exempel förorsakas av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som eventuellt är i behov av internationellt skydd, vilket ställer ett exceptionellt tungt och akut krav på mottagningstjänsterna och asylsystemet. Ett behov av bistånd på grund av ett oproportionerligt tryck kan bli aktuellt också i en situation med hybridpåverkan, där en annan stat bland annat genom att använda invandrare som påtryckning försöker påverka Finlands verksamhet i den riktning den önskar, även om antalet sökande i det aktuella fallet inte kan anses vara oproportionerligt stort.

Efter att statsrådet fattat beslut om saken ska den egentliga begäran till asylbyrå göras av Migrationsverket, som också enligt det *föreslagna 2 mom.* tillsammans med asylbyråns verkställande direktör ska enas om en operativ plan, där det ska anges närmare villkor för utplaceringen

av asylstödgrupperna inom ramen för det operativa och tekniska bistånd som ska tillhandahållas, samt anges närmare organisatoriska aspekter. Enligt artikel 18 i förordningen om asylbyrå ska den operativa planen bland annat innehålla en beskrivning av situationen och hur utplaceringen av asylstödgrupperna ska ske och dess syften, inklusive det operativa målet, den förväntade längden på utplaceringen, den plats i värdmedlemsstaten där asylstödgrupperna ska utplaceras, andra logistiska arrangemang inbegripet information om arbetsvillkor, asylstödgruppernas sammansättning i fråga om experternas profiler och antal, en detaljerad och tydlig beskrivning av asylstödgruppernas uppgifter och ansvarsområden, inbegripet med avseende på grundläggande rättigheter, samt instruktioner för asylstödgrupperna och information om de nationella och europeiska databaser som de är bemyndigade att göra sökningar i och vilken utrustning som de får använda eller föra med sig i värdmedlemsstaten. Enligt samma artikel ska värdmedlemsstaten bemyndiga experter som deltar i asylstödgrupper att göra sökningar i europeiska databaser, och den får bemyndiga dem att göra sökningar i dess nationella databaser i enlighet med relevant unionsrätt och nationell rätt om åtkomst till och sökning i dessa databaser, i den utsträckning som krävs för att uppnå de mål och utföra de uppgifter som anges i den operativa planen. När det gäller bistånd vid prövning av ansökningar om internationellt skydd ska i den operativa planen särskilt anges specifika upplysningar om vilka uppgifter som asylstödgrupperna får utföra samt en tydlig beskrivning av deras ansvarsområden och av tillämplig unionsrätt, nationell rätt och internationell rätt, inklusive de regler om skadeståndsansvar som är tillämpliga.

I 3 mom. föreslås det att Migrationsverket utses till den nationella kontaktpunkt som avses i artikel 3 respektive 24 i förordningen om asylbyrå. Den nationella kontaktpunkten svarar enligt artikel 3 för kommunikationen med byrån i allmänhet i alla frågor som rör byråns uppgifter, och enligt artikel 24 för kommunikationen med byrån i synnerhet i de frågor som rör operativt och tekniskt bistånd.

I 4 mom. föreslås bestämmelser om de befogenheter som de i Finland utplacerade medlemmarna i de i förordningen om asylbyrå avsedda asylstödgrupperna ska ha i Finland. En medlem i en asylstödgrupp som på Finlands begäran eller efter beslut av Europeiska unionens råd utplacerats i Finland ska få sköta uppgifter i anslutning till asylutredning enligt 97 § och delgivning av beslut enligt 205 § 4 mom. under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket.

Enligt artikel 16 i förordningen om asylbyrå består det operativa och tekniska bistånd som asylstödgrupperna tillhandahåller i synnerhet av att bistå vid prövning och behandling av ansökningar om internationellt skydd och vid tillhandahållandet av mottagningsfaciliteter. Enligt förordningen ska medlemsstaten dock ha behörighet att fatta beslut om enskilda ansökningar om internationellt skydd. Sådan behörighet ska således inte medlemmarna i de av asylbyrå utplacerade stödgrupperna ha. Uppgifterna för medlemmarna i stödgrupperna ska alltid överenskommas separat och i detalj i den operativa plan som Migrationsverkets och asylbyråns verkställande direktör enas om. Prövningen och behandlingen av asylansökningar ska kunna omfatta åtminstone sådana uppgifter som anges i 97 §, exempelvis utredning av identitet, resrutten och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt uppgifter i anslutning till bestämmande av den stat som ansvarar för handläggningen av ansökan. Medlemmarna i asylstödgrupperna ska också kunna föra asylsamtal. Utöver att de sköter uppgifter i anslutning till asylutredning ska medlemmarna i stödgrupperna kunna delge Migrationsverkets beslut i asylärenden. Utöver dessa uppgifter kan stödåtgärderna omfatta annat bistånd som kan klassificeras som sedvanligt internationellt samarbete, bl.a. rådgivning, handledning och utvecklingsverksamhet, som inte är av betydelse med tanke på utövningen av offentlig makt. Stödgruppernas medlemmar ska till alla delar alltid arbeta under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket enligt vad som bestäms i Migrationsverkets ar-

betsordning. Migrationsverket ska leda verksamheten på ett allmänt plan även genom att utarbeta praktisk vägledning för stödgruppernas verksamhet så att medlemmarna i stödgrupperna kan agera och utföra sina uppgifter i enlighet med lagen.

133 §. Registrering av invandrare vid massinvandring. I 5 mom. föreslås en bestämmelse om att vid sidan av medlemmar i enheter ur den stående styrkan enligt gräns- och kustbevakningsförordningen också medlemmar i asylstödgrupper som avses i förordningen om asylbyrå och som är utplacerade i Finland ska höra till dem som får bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som gäller registrering av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. I artikel 16 i förordningen om asylbyrå föreskrivs det om det operativa och tekniska bistånd som asylbyrå organiserar och samordnar och som kan omfatta bland annat bistånd till medlemsstaterna med identifiering och registrering av tredjelandsmedborgare samt med mottagande och registrering av ansökningar om internationellt skydd. Avsikten är att stödgruppernas närmare uppgifter och ansvarsområden alltid ska överenskommas separat i den operativa plan som utarbetas tillsammans med asylbyråns verkställande direktör. Migrationsverket ska ha behörighet att enas om den operativa planen med asylbyråns verkställande direktör, men till den del som gäller registrering av invandrare ska verket komma överens om saken med polisen och Gränsbevakningsväsendet enligt vad som avtalats separat. Beroende på situationen kan bistånd vid registrering av invandrare begäras antingen av den stående styrka som avses i gräns- och kustbevakningsförordningen eller av de asylstödgrupper som avses i förordningen om asylbyrå, eller av vardera samtidigt. Biståndet ska alltid tillhandahållas under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten. I arbetet med att bistå polisen och gränskontrollmyndigheten ska medlemmarna i de asylstödgrupper som placeras ut från Europeiska unionens asylbyrå ges samma uppgifter som de som ges den stående styrkan enligt gräns- och kustbevakningsförordningen. De ska alltså inte på eget initiativ göra registrering utan de ska arbeta i biträdande uppgifter som de finländska myndigheterna anvisar. De ska inte heller ha åtkomst till de informationssystem för polisärenden där registreringen antecknas. Enligt förordningen om asylbyrå ska medlemmarna i stödgrupperna emellertid bemyndigas att göra sökningar i de europeiska databaserna i den utsträckning som krävs för att uppnå de mål och utföra de uppgifter som anges i den operativa planen. Också detta ska specificeras i den operativa planen.

7.2 Lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen

14 b §. Utlämnande av personuppgifter till Europeiska unionens asylbyrå. I paragrafen föreslås bestämmelser om Migrationsverkets rätt att till Europeiska unionens asylbyrå och till en medlem i en asylstödgrupp som asylbyrå placerat ut lämna ut information som är nödvändig för skötseln av deras uppgifter. I 1 mom. 1 punkten föreslås en bestämmelse om att Migrationsverket trots sekretessbestämmelserna ska få lämna ut nödvändiga uppgifter till asylbyrå när den i enlighet med förordningen om asylbyrå bistår vid omplacering eller överföring av asylsökande inom Europeiska unionen. I 2 punkten föreslås en bestämmelse om att Migrationsverkets trots sekretessbestämmelserna ska ha rätt att till en medlem i en asylstödgrupp som Europeiska unionens asylbyrå placerat ut i Finland lämna ut sådana uppgifter som är nödvändiga för genomförande av asylutredning och delgivning av beslut om internationellt skydd.

Enligt artikel 2 i förordningen om asylbyrå ska asylbyrå bistå med omplacering eller överföring av personer som har ansökt om eller beviljats internationellt skydd inom Europeiska unionen. I praktiken kan biståndet bestå av samordning av överföringar mellan de stater som sänder och de stater som tar emot sökande samt av annat stöd till medlemsstaterna och kommissionen. För närvarande sker omplaceringar mellan medlemsstaterna i tillämpliga delar genom tillämpning av Dublinförordningen. Behövliga uppgifter om sökande som omplaceras mellan medlemsstaterna lämnas således via kommunikationsnätet DublinNet, som används i den s.k.

Dublinprocessen som är en mekanism för bestämmande av den stat som är ansvarig för prövningen av en ansökan. För att Finland vid behov ska kunna dra nytta av förfarandet för omplacering av asylsökande eller personer som fått internationellt skydd från Finland och till andra medlemsstater, bör nödvändiga personuppgifter kunna lämnas ut till asylbyrån, så att byrån kan utföra de uppgifter som i förordningen om asylbyrån föreskrivits för den i fråga om omplaceringar inom unionen. Personuppgifter som är nödvändiga för biståndet vid omplaceringar kan vara alla personuppgifter som avses i 7 § och åtminstone de uppgifter enligt 8 § som hänför sig till behovet av internationellt skydd. De personuppgifter som asylbyrån behandlar för att bistå vid omplaceringar ska begränsas till de uppgifter som förtecknas i artikel 32.1 i förordningen om asylbyrån. Det informationssystem som kommer att utvecklas med stöd av artikel 29 i förordningen kan utnyttjas även för att genomföra omplaceringar inom unionen.

Bestämmelser om behörigheten för en medlem i en i Finland utplacerad asylstödgrupp att sköta uppgifter i anslutning till asylutredning enligt 97 § i utlänningslagen och delge beslut enligt 205 § 4 mom. i den lagen föreslås i den nya 116 a § i utlänningslagen. Enligt 97 § i utlänningslagen utreder Migrationsverket identitet, resruttt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt utreder muntligen uppgifter som behövs för bestämmande av den stat som ansvarar för handläggningen av asylansökan. Migrationsverket för 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 bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. Enligt 205 § 4 mom. i utlänningslagen verkställs delgivningen av ett beslut i ett ärende som gäller internationellt skydd av Migrationsverket, eller på Migrationsverkets begäran av polisen, om polisen kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt. Delgivningen ska alltid verkställas bevisligen på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. i samma paragraf. Om det har fattats ett beslut om att sökanden ska avlägsnas ur landet, verkställs delgivningen emellertid av polisen, eller på polisens begäran av Migrationsverket, om Migrationsverket kan sköta delgivningsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt artikel 18 i förordningen om asylbyrån ska i den operativa planen anges de nationella databaser som medlemmarna i asylstödgrupperna får göra sökningar i. I den operativa planen ska dessutom anges de instruktioner och den lagstiftning som ska tillämpas på stödgruppernas verksamhet. För att stödgrupperna i Finland utplacerade medlemmar ska kunna sköta uppgifter i anslutning till asylutredning eller delgivning av beslut bör de ha åtkomst till sådan information som är nödvändig för att sköta uppgifterna. Personuppgifter som är nödvändiga för att bistå vid asylutredning och delgivning av beslut kan vara alla personuppgifter som avses i 7 § samt i 8 § avsedda uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd eller vid delgivningen av ett beslut kan det vara nödvändigt att behandla bland annat sådana personuppgifter som avslöjar en fysisk persons ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse eller sexuella beteende och läggning, personuppgifter som gäller medlemskap i fackförening, uppgifter om hälsa och klientenskap inom social service samt personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser.

Medlemmarna i stödgrupperna kommer att behandla de personuppgifter som lämnats ut till dem i syfte att sköta sina i propositionen föreslagna uppgifter enligt utlänningslagen, för ändamål enligt 1 § 1 mom. 1 punkten i migrationsförvaltningens personuppgiftslag och i enlighet med bestämmelserna i den lagen.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

9.1 Suveränitet

Förordningen om asylbyrå är en EU-rättsakt som till alla delar är förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. Enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har unionslagstiftningen företräde framom nationell rätt i enlighet med de förutsättningar som definierats i den rättspraxisen (PeVL 20/2017 vp och GrUU 51/2014 rd, s. 2/II) och det är inte tillåtet att lagstifta nationellt inom förordningens tillämpningsområde, om inte förordningen explicit förpliktar eller bemyndigar till nationell reglering eller andra beslut (mål 34/73, Variola, dom 10.10.1973, mål 50/76, Amsterdam Bulb, dom 2.2.1977, punkt 33).

Vid tolkningen av bestämmelserna om suveränitet i 1 § i grundlagen har man av hävd fäst avseende vid Finlands medlemskap i ett flertal internationella organisationer och särskilt i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 72, GrUU 56/2006 rd, s. 2/II och GrUU 1/2006 rd, s. 2/II). En tolkning av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen utgående från Finlands medlemskap i Europeiska unionen innebär enligt grundlagsutskottets övervägande att man måste inse att medlemskapet uttryckligen har inneburit inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av det allmänna (GrUU 1/2007 rd, s. 2–3, GrUU 36/2006 rd, s. 5/I). I praktiken har denna tolkning inverkat så att förpliktelser med kopplingar till EU i princip ansetts vara oproblematiska med avseende på suveränitetsbestämmelserna (GrUB 9/2010 rd, s. 10/II).

När det gäller mottagande av bistånd har grundlagsutskottet yttrat sig om bestämmelser av motsvarande slag i samband med behandlingen av förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning. Utskottet har i det sammanhanget konstaterat att det efter Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 januari 2009 med stöd av unionens behörighet utfärdas lagstiftning om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (avdelning V i EUF-fördraget) och att till 1 § 3 mom. i grundlagen genom en ändring som trädde i kraft 2012 fogades ett uttryckligt omnämnande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (PeVL 3/2016 vp, s. 6). Enligt grundlagsutskottet har suveränitetsbestämmelserna dock inte helt förlorat sin betydelse när man granskar sådana förslag till unionslagstiftning som av tradition anknyter till statens suveränitet, vilket lagstiftningen om gräns- och sjöbevakningssystemet på unionsnivå, som till många delar motsvarar den aktuella förordningen om Europeiska asylbyrå, gör. Utskottet betonade i sitt utlåtande särskilt att förordningen inte ändrar den nuvarande behörighetsfördelningen, enligt vilken de styrkor som Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå placerar ut i den berörda medlemsstaten arbetar under ledning av värdmedlemsstaten (PeVL 3/2016 vp, s. 6). På motsvarande sätt konstaterade förvaltningsutskottet i samband med den nya gräns- och kustbevakningsförordningen att styrkor som arbetar inom en medlemsstats territorium följer en operativ plan som värdmedlemsstaten och byrån utarbetar tillsammans, och att styrkorna agerar i enlighet med värdmedlemsstatens anvisningar och i princip under styrning av värdmedlemsstatens tjänstemän. Således ska varken Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå eller tjänstemän från andra medlemsstater ges självständig rätt att utöva befogenheter inom Finlands territorium (HaVL 34/2018 vp, s. 9–10).

I förordningen om asylbyrå är det i regel fråga om att en medlemsstat kan begära operativt och tekniskt bistånd av asylbyrå. Enligt förordningen om asylbyrå kan det operativa och tekniska bistånd som stödgrupperna tillhandahåller i synnerhet omfatta bistånd till de nationella myndigheterna vid mottagande och registrering av ansökningar om internationellt skydd och bistånd i samband med förfarandet för internationellt skydd. Stödgruppernas närmare befogenheter och uppgifter ska i fråga om varje insats överenskommas separat i den operativa plan som medlemsstaten och asylbyrå utarbetar tillsammans. Enligt förordningen om asylbyrå har varken asylbyrå eller medlemmarna i en stödgrupp som den placerat ut behörighet i fråga om beslut som medlemsstatens myndigheter fattar med anledning av enskilda ansökningar om internationellt

RP 49/2022 rd

skydd. Sådant bistånd som lämnas på begäran eller med samtycke kan anses vara oproblematiskt i förhållande till suveränitetsbestämmelserna i grundlagen, oberoende av innehållet i de uppgifter som byråns experter enligt förordningen får utföra i den mottagande medlemsstaten, eftersom den medlemsstat som begär eller ger sitt samtycke till bistånd kan bedömas ha goda möjligheter att i samband med att den deltar i utarbetandet av den operativa planen påverka de närmare villkoren för de åtgärder som ska vidtas.

Avsikten är att det i det nationella beslutsfattandet i fråga om biståndet från EUAA ska tillämpas motsvarande beslutsformer i statsrådet som i andra liknande ärenden, exempelvis i fråga om den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka. Besluten ska fattas i statsrådet under parlamentariskt ansvar.

Enligt förordningen om asylbyrå är medlemsstaterna i vissa situationer skyldiga att samtycka till att ta emot bistånd från asylbyrå. En sådan skyldighet att ta emot bistånd kräver alltid ett beslut av Europeiska unionens råd, och den blir aktuellt om medlemsstatens asyl- eller mottagningssystem exempelvis på grund av ett oproportionerligt tryck inte längre är ändamålsenligt, i en utsträckning som medför allvarliga konsekvenser för unionens gemensamma asylsystems funktion. Av relevans med tanke på bedömningen av suveräniteten är framför allt att skyldigheten att ta emot bistånd, med beaktande av de villkor som anges i förordningen, i princip kan anses vara avsedd att vara av tillfällig karaktär, när skyldigheten gäller situationer där en medlemsstats system har blivit oändamålsenliga. Av relevans för bedömningen är även att medlemsstaten kan anses ha goda möjligheter att medverka till att undvika en situation där frågan avgörs genom rådets beslut. Det ska vara fråga om en mycket exceptionell situation.

Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis beträffande begränsningar av suveräniteten ägnat särskild uppmärksamhet åt arten av utländska tjänstemäns befogenheter och deras möjligheter att självständigt utöva befogenheter. (t.ex. GrUU 9/2009 rd, s. 2, GrUU 1/2007 rd, s. 3, GrUU 56/2006 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har i sin bedömning av frågan om överföring av bevakningen av de yttre gränserna och gränskontrollerna till en överstatlig gränsbevakningsmyndighet i synnerhet uppmärksammat följande: att uppgifterna för de tjänstemän som utplacerats är av tillfällig karaktär när de deltar i insatser inom Finlands territorium, att dessa tjänstemän är skyldiga att iaktta finsk lagstiftning, att de omfattas av straffrättsligt ansvar i Finland samt att de arbetar enligt anvisning från gränsbevakningsväsendets personal och i regel i närvaro av en finländsk gränsbevakare (GrUU 9/2009 rd).

I förordningen om asylbyrå begränsas inte medlemsstaternas primära ansvar för de egna asyl- och mottagningssystemen ens i sådana situationer där staten har ålagts att ta emot bistånd från asylbyrå. De föreslagna arrangemangen innebär inte att vare sig asylbyrå eller stödgruppernas experter i Finland ges självständiga befogenheter. De finländska myndigheterna ansvarar bl.a. alltid för de slutliga beslut som fattas med anledning av enskilda ansökningar om internationellt skydd. Även i övrigt fastställs stödgruppernas uppgifter alltid i samarbete med asylbyrå och värdmedlemsstaten i en operativ plan som är bindande för asylbyrå, värdmedlemsstaten och de deltagande medlemsländerna.

Enligt förslaget ska de stödgrupper som EUAA placerar ut alltid arbeta under ledning av medlemsstatens myndigheter, i Finland Migrationsverket, i enlighet med den operativa planen för insatsen. Medlemmarna i stödgrupperna ska vid utförandet av sina uppgifter och utövandet av sina befogenheter iaktta Finlands lagstiftning samt unionsrätten och internationell rätt och beakta de grundläggande fri- och rättigheterna samt de anvisningar för utförande av uppgifterna som skrivits in i den operativa planen. Medlemmarna får utföra uppgifter och utöva befogenheter endast i enlighet med anvisningarna från den mottagande medlemsstaten. De experter som hör till stödgrupperna omfattas enligt förordningen av strafflagstiftningen i värdmedlemsstaten.

I förordningen om asylbyrå har man också beaktat utbildningen för de experter som deltar i stödgrupperna. Experterna ska bland annat ha minst ett års relevant erfarenhet för att kunna bistå med prövningen av ansökningar om internationellt skydd. Asylbyrå ska också tillhandahålla behövlig utbildning för experterna.

Med hänsyn till allt det som sagts ovan kan skyldigheten att ta emot tillfälligt bistånd från Europeiska unionen för att stödja asyl- och mottagningssystemen betraktas som sedvanlig i modernt internationellt samarbete och påverka statens suveränitet bara i ringa utsträckning, och den kan således inte som sådan anses strida mot de bestämmelser om suveränitet som finns i 1 § i grundlagen. Skyldigheten att ta emot bistånd enligt förordningen är inte heller av betydelse med tanke på 94 § i grundlagen, eftersom det inte rör sig om en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande delegering av behörighet till Europeiska unionen.

9.2 Stödgruppernas befogenheter och ansvar

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lagen noga följas. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

De asylstödgrupper som EUAA placerar ut består av grupper av experter i asylfrågor vars medlemmar kan vara experter ur byråns egen personal, experter från medlemsstaterna, experter som medlemsstaterna utstationerat till byrå eller andra experter som inte är anställda av byrå. Alla medlemmar i en stödgrupp är alltså inte nödvändigtvis tjänstemän från andra medlemsstater.

Enligt förordningen om asylbyrå kan stödgrupperna bland annat bistå medlemsstaterna med mottagande och registrering av ansökningar om internationellt skydd, med förfarandet för internationellt skydd, med inrättande eller tillhandahållande av mottagningsfaciliteter, särskilt nödbostäder, akuta transporter och akut medicinsk assistans, med att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd, med omplacering eller överföring av personer som ansökt om eller beviljats internationellt skydd inom unionen samt med att tillhandahålla tolktjänster. Uppgifterna fastställs i större detalj i den operativa planen.

I synnerhet i en situation där det finländska asyl- eller mottagningssystemet utsätts för oproportionerligt tryck exempelvis på grund av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som eventuellt är i behov av internationellt skydd, vore det med tanke på Migrationsverkets verksamhet och en smidig prövning av ansökningarna om internationellt skydd viktigt att de stödgrupper som EUAA placerar ut kan utföra olika uppgifter på ett så heltäckande sätt som möjligt. Till den del stödgruppens medlemmar inom ramen för asylförfarandet bland annat kan delta i registrering av sökande, utredning av sökandenas identitet, resrutt och inresa, utredning av den stat som ansvarar för ansökan genom samtal med sökandena, genomförande av asylsamtal samt delgivning av beslut, skulle det också röra sig om handläggning som är av betydelse för beslutsfattandet och därmed om deltagande i utövning av offentlig makt. I propositionen föreslås det i fråga om dessa uppgifter att till utlänningslagen fogas bestämmelser om behörighet för medlemmar i stödgrupperna att utföra uppgifter i anslutning till asylutredning enligt 97 § i utlänningslagen samt att verkställa delgivning av beslut om internationellt skydd enligt 205 § 4 mom. i den lagen. Eftersom stödgruppernas medlemmar inte ska vara behöriga att besluta om enskilda ansökningar om internationellt skydd, är det inte fråga om betydande utövning av offentlig makt. Medlemmarna i stödgrupperna ska utöver de uppgifter som anges i lagen också kunna bistå Migrationsverket bland annat med rådgivning, handledning och andra

utvecklingsuppgifter, som närmast är normala internationella samarbetsuppgifter och som inte är relevanta med hänsyn till utövning av offentlig makt.

Grundlagsregleringen lyfter fram vikten av att de personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter är utbildade och har sakkunskap samt vikten av att den offentliga tillsynen över dem har ordnats på behörigt sätt. Enligt förordningen om asylbyrå är asylstödgrupperna grupper som består av experter på området. Med beaktande av stödgruppernas syfte ska medlemmarna ha tillräcklig sakkunskap och utbildning i fråga om asyl och asylförfarandet. Enligt förordningen ska en expert i en asylstödgrupp ha minst ett års relevant erfarenhet för att kunna bistå med prövningen av ansökningar om internationellt skydd. Asylbyråns styrelse beslutar om profilerna för de experter som ska användas i asylstödgrupperna. I den operativa plan för insatsen som asylbyråns generaldirektör och medlemsstaten har enats om kommer man dessutom separat överens om stödgruppernas sammansättning.

Medlemmar i EUAA:s asylstödgrupper som placerats ut i Finland ska iaktta Finlands nationella lagstiftning när de bedriver verksamhet inom Finlands territorium. Om detta föreslås det uttryckliga bestämmelser i utlänningslagen. På medlemmarna ska således tillämpas de allmänna förvaltningslagarna, såsom förvaltningslagen (434/2003), lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999, nedan *offentlighetslagen*) och dataskyddslagen (1050/2018). Rätts-säkerheten och garantierna för god förvaltning tillgodoses även när medlemmar i asylstödgrupperna sköter offentliga förvaltningsuppgifter i Finland. När det gäller straffrättsligt ansvar ska medlemmarna i stödgrupperna behandlas på samma sätt som värdmedlemsstatens tjänstemän. När det gäller civilrättsligt ansvar är enligt förordningen om asylbyrå värdmedlemsstaten ansvarig för skador som medlemmarna eventuellt orsakar i tjänsten. Enligt förordningen om asylbyrå ska den operativa planen innehålla en tydlig beskrivning av tillämplig unionsrätt, nationell rätt och internationell rätt, inklusive de regler om skadeståndsansvar som är tillämpliga.

Enligt 108 § i grundlagen ska justiekanslern även övervaka att bland annat tjänstemännen och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Enligt grundlagens 109 § ska riksdagens justitieombudsman övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Justiekanslerns och riksdagens justitieombudsmans laglighetsövervakning kommer även att omfatta i Finland verksamma medlemmar av EUAA:s asylstödgrupper.

9.3 Utlämnande av personuppgifter till asylbyrå och till medlemmar i en stödgrupp

I grundlagens 10 § tryggas skyddet för privatlivet och personuppgifter. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas enligt paragrafens 1 mom. genom lag. Grundlagsutskottet har konstaterat att särskild hänsyn bör tas till att inskränkningar i skyddet för privatlivet i respektive regleringssammanhang måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 42/2016 rd, s. 2–3 och de utlåtanden som det hänvisas till där). Lagstiftarens handlingsutrymme vid utfärdandet av bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter begränsas i synnerhet av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment i 10 § i grundlagen. Lagstiftaren ska trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet (se till exempel GrUU 13/2016 rd). Utskottet har bedömt att särskilt tillåtandet av behandling av känsliga personuppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter som hör till privatlivet (GrUU 37/2013 rd, s 2/I).

Utskottet har sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och

RP 49/2022 rd

rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas. (se GrUU 79/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2018 rd, s. 7, GrUU 1/2018 rd, GrUU 25/2005 rd, s. 3).

Enligt grundlagsutskottet är det i princip med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen tillräckligt att bestämmelserna uppfyller kraven enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses med stöd av EU:s allmänna dataskyddsförordning och den nationella allmänna lagstiftningen. Lagstiftaren bör således förhålla sig restriktivt till att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som EU:s allmänna dataskyddsförordning medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5). Utskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (se GrUU 14/2018 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också särskilt uppmärksammat behovet av reglering i de fall där personuppgifterna behandlas av en myndighet (GrUU 14/2018 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informations-säkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även i enlighet med skäl 51 i den allmänna dataskyddsförordningen bör de särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheterna och friheter åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det måste finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt och att bestämmelserna måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som den allmänna dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 65/2018 rd, s. 45, GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretessbestämmelserna med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen, och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 15/2018 rd). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte (se till exempel GrUU 17/2016 rd, s. 2–3). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av information har gällt också känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (GrUU 38/2016 rd, s. 3). Å andra sidan har grundlagsutskottet ansett att grundlagen inte tillåter en vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, låt vara att den är knuten till nödvändighetskriteriet (se till exempel GrUU 71/2014 rd s. 3/I, GrUU 62/2010 rd, s. 4/I och GrUU 59/2010 rd, s. 4/I).

I propositionen föreslås det att till utlänningslagen fogas bestämmelser om befogenhet för medlemmarna i stödgrupperna att utföra asylutredning och verkställa delgivning av beslut som gäller internationellt skydd. För att kunna utföra dessa uppgifter bör medlemmarna i stödgrupperna

ha möjlighet att behandla uppgifter som förts in i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden och som gäller en asylsökande, hans eller hennes familjemedlemmar samt den asylsökandes ansökan och det beslut som meddelats med anledning av den. Enligt artikel 18 i förordningen om asylbyrå ska värdmedlemsstaten bemyndiga experter som deltar i asylstödgrupper att göra sökningar i europeiska databaser, och den får bemyndiga dem att göra sökningar i dess nationella databaser i enlighet med relevant unionsrätt och nationell rätt om åtkomst till och sökning i dessa databaser, i den utsträckning som krävs för att uppnå de mål och utföra de uppgifter som anges i den operativa planen.

I propositionen föreslås bestämmelser om att Migrationsverket ska ha rätt att lämna ut personuppgifter till en medlem i en asylstödgrupp för ovan nämnda ändamål. I propositionen föreslås dessutom bestämmelser om att Migrationsverket ska ha rätt att lämna ut personuppgifter till Europeiska unionens asylbyrå när byrån bistår vid omplacering av asylsökande inom Europeiska unionen. Bestämmelser om behandlingen av personuppgifter vid asylbyrå finns i 7 kap. i förordningen om asylbyrå. På behandlingen av personuppgifter tillämpar asylbyrå data-skyddsförordningen för unionens institutioner. Enligt förordningen om asylbyrå får asylbyrå för att vidta en operativ eller teknisk åtgärd behandla personuppgifter bland annat för tillhandahållande av bistånd vid omplacering eller överföring av personer som ansökt om eller beviljats internationellt skydd inom unionen. Behandlingen av uppgifter ska vara begränsad till de uppgifter som förtecknas i artikel 32.1 i förordningen om asylbyrå.

Den behandling av personuppgifter som föreslås i propositionen behövs för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Behandlingen grundar sig således på artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen. Inom ramen för det handlingsutrymme som artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen medger kan man inom den nationella lagstiftningen utfärda närmare bestämmelser om exempelvis de enheter till vilka personuppgifter får lämnas ut och för vilka ändamål. Medlemsstaternas nationella rätt ska då uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Enligt 28 § i dataskyddslagen tillämpas på rätten att få personuppgifter och lämna ut personuppgifter offentlighetslagen. Enligt 29 § i offentlighetslagen ska det dock i lag särskilt föreskrivas om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. På motsvarande sätt föreskrivs det i 30 § i offentlighetslagen om utlämnande av uppgifter till utländska myndigheter. De föreslagna nationella bestämmelserna har bedömts vara behövliga på grund av de krav som ställs på bestämmelser som bryter sekretessen.

De uppgifter som lämnas ut kommer inte att omfatta uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Enligt artikel 9.2 g i den allmänna dataskyddsförordningen får uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Bestämmelserna om dataskydd och informationshantering i de allmänna nationella lagarna har bedömts utgöra tillräckliga skyddsåtgärder när uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter i enlighet med förslaget lämnas ut till medlemmar i stödgrupperna och till asylbyrå. Dessutom kommer medlemmarna i stödgrupperna att ges en introduktion i den nationella behörighetsregleringen och arbeta under ledning av Migrationsverkets tjänstemän. Ändamålet för behandlingen av de uppgifter som lämnas ut ändras inte. Avsikten är att medlemmarna i stödgrupperna ska behandla de uppgifter de får av Migrationsverket i det syfte som avses i 1 § 1 mom. I punkten i migrationsförvaltningens personuppgiftslag för att sköta sina lagstadgade

RP 49/2022 rd

uppgifter och med iakttagande av bestämmelserna om dataskydd. På behandlingen av personuppgifter vid asylbyrån tillämpas förordningen om asylbyrån och dataskyddsförordningen för unionens institutioner.

Syftet med de bestämmelser som föreslås i propositionen är att i en situation där Finlands asyl- eller mottagningssystem utsätts för ett oproportionerligt tryck, exempelvis på grund av en plötslig tillströmning av stora mängder tredjelandsmedborgare som eventuellt behöver internationellt skydd, ge medlemmarna i de asylstödgrupper av vilka man vid behov begär assistans möjlighet att bistå Migrationsverket med asylutredning och delgivning av beslut och på så sätt lätta trycket på asylförfarandet. I en sådan pressad situation kunde Finland också dra nytta av att asylsökande omplaceras i andra medlemsstater för asylutredning. Vid genomförandet av dessa omplaceringar har asylbyrån en central roll i synnerhet som samordnande part. Avsikten är att Migrationsverket endast ska få lämna ut sådana uppgifter till stödgruppens medlemmar och till asylbyrån som är nödvändiga för att utföra de lagstadgade uppgifter som föreslås i propositionen och de uppgifter som föreskrivs i förordningen om asylbyrån. De föreslagna bestämmelserna om utlämnande har således bedömts uppfylla de krav på godtagbarhet och proportionalitet som ställs i den allmänna dataskyddsförordningen och i grundlagsutskottets utlåtandepaxis.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 95 § 5 mom. och 133 § 5 mom., sådana de lyder i lag 1251/2020, och
fogas till lagen en ny 116 a § som följer:

95 §

Inlämnande av ansökan om internationellt skydd

En behörig tjänsteman från en främmande stat som ingår i en enhet i Finland som i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, nedan gräns- och kustbevakningsförordningen, utplacerats från den stående styrkan vid europeiska gräns- och kustbevakningen och en i Finland utplacerad medlem i en asylstödgrupp som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010, nedan *förordningen om asylbyrån*, får bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som gäller registrering av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten.

116 a §

Bistånd från Europeiska unionens asylbyrå

Statsrådet kan vid sitt allmänna sammanträde besluta att till Europeiska unionens asylbyrå sända en i förordningen om asylbyrån avsedd begäran om utplacering av asylstödgrupper.

Migrationsverket ska i en operativ plan tillsammans med verkställande direktören för Europeiska unionens asylbyrå enas om villkoren för utplacering av asylstödgrupper och om organisatoriska aspekter.

Migrationsverket är nationell kontaktpunkt enligt artiklarna 3 och 24 i förordningen om asylbyrån.

En medlem i en asylstödgrupp som på Finlands begäran utplacerats i Finland får sköta uppgifter i anslutning till asylutredning enligt 97 § samt delgivning enligt 205 § 4 mom. under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket. Medlemmarna i stödgruppen ska iaktta finsk lag när de fullgör sina uppgifter och utövar sina befogenheter i Finland.

133 §

Registrering av invandrare vid massinvandring

RP 49/2022 rd

En behörig tjänsteman från en främmande stat som ingår i en enhet i Finland som i enlighet med gräns- och kustbevakningsförordningen utplacerats från den stående styrkan vid europeiska gräns- och kustbevakningen och en i Finland utplacerad medlem i en i förordningen om asylbyråns avsedd asylstödgrupp får bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter enligt 3 mom. och med upptagande av signalement enligt 131 § 1 mom. under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (615/2020) en ny 14 b § som följer:

14 b §

Utlämnande av personuppgifter till Europeiska unionens asylbyrå

Migrationsverket får trots sekretessbestämmelserna lämna ut nödvändiga uppgifter

1) till Europeiska unionens asylbyrå, för bistånd vid omplacering eller överföring inom Europeiska unionen med iakttagande av vad som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010, och

2) till en medlem i en sådan asylstödgrupp som av Europeiska unionens asylbyrå blivit utplacerad i Finland, för genomförande av asylutredning och delgivning av beslut om internationellt skydd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 21 april 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i utlänningslagen (301/2004) 95 § 5 mom. och 133 § 5 mom., sådana de lyder i lag 1251/2020, och
fogas till lagen en ny 116 a § som följer:

Gällande lydelse

95 §

Inlämnande av ansökan om internationellt skydd

Föreslagen lydelse

95 §

Inlämnande av ansökan om internationellt skydd

En behörig tjänsteman från en främmande stat får som medlem i en enhet i Finland som i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, nedan gräns- och kustbevakningsförordningen, sänts ut från den stående styrkan vid europeiska gräns- och kustbevakningen bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som gäller registrering av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten.

En behörig tjänsteman från en främmande stat som *ingår* i en enhet i Finland som i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, nedan gräns- och kustbevakningsförordningen, *utplacerats* från den stående styrkan vid europeiska gräns- och kustbevakningen *och en i Finland utplacerad medlem i en asylstödgrupp som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010, nedan förordningen om asylbyrån, får* bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter som gäller registrering av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten.

(Ny)

116 a §

Bistånd från Europeiska unionens asylbyrå

Statsrådet kan vid sitt allmänna sammanträde besluta att till Europeiska unionens

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

asylbyrå sända en i förordningen om asylbyråns avsedd begäran om utplacering av asylstödgrupper.

Migrationsverket ska i en operativ plan tillsammans med verkställande direktören för Europeiska unionens asylbyrå enas om villkoren för utplacering av asylstödgrupper och om organisatoriska aspekter.

Migrationsverket är nationell kontaktpunkt enligt artiklarna 3 och 24 i förordningen om asylbyråns.

En medlem i en asylstödgrupp som på Finlands begäran utplaceras i Finland får sköta uppgifter i anslutning till asylutredning enligt 97 § samt delgivning enligt 205 § 4 mom. under ledning och tillsyn av en tjänsteman vid Migrationsverket. Medlemmarna i stödgruppen ska iakttä finsk lag när de fullgör sina uppgifter och utövar sina befogenheter i Finland.

133 §

Registrering av invandrare vid massinvandring

En behörig tjänsteman från en främmande stat får som medlem i en enhet i Finland som i enlighet med gräns- och kustbevakningsförordningen sänts ut från den stående styrkan vid europeiska gräns- och kustbevakningen bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter enligt 3 mom. och med upptagande av signalement enligt 131 § 1 mom. under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten.

133 §

Registrering av invandrare vid massinvandring

En behörig tjänsteman från en främmande stat som *ingår* i en enhet i Finland som i enlighet med gräns- och kustbevakningsförordningen utplaceras från den stående styrkan vid europeiska gräns- och kustbevakningen och *en i Finland utplacerad medlem i en i förordningen om asylbyråns avsedd asylstödgrupp* får bistå polisen och gränskontrollmyndigheten i uppgifter enligt 3 mom. och med upptagande av signalement enligt 131 § 1 mom. under ledning av en polisman eller en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 20 .