

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att utlänningslagen ändras. Genom propositionen genomförs rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Syftet med direktivet är att införa miniminormer i gemenskapen för förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

De gällande bestämmelserna i utlänningslagen, förvaltningslagen och i vissa andra lagar motsvarar i huvudsak direktivet. Det föreslås emellertid att det i lag ska bestämmas om vissa omständigheter som i dagens läge

baserar sig på tillämpningspraxis. Det föreslås att i lagen tas in bestämmelser om information till den som ansöker om internationellt skydd, återkallande och förfallande av ansökan om internationellt skydd, asylsamtal, inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd och förfallande i förvaltningsdomstolen av ärenden som gäller internationellt skydd. Lagen föreslås dessutom bli preciserad till vissa delar.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Lagstiftningen om asylförfarande.....	3
Asylstatistik	4
Asylförfarandet i Finland	5
2.2 Internationell utveckling och EG:s lagstiftning	7
Allmän beskrivning av asylprocedurdirektivet.....	7
Asylprocedurdirektivets struktur	7
Genomförandet av asylprocedurdirektivet i andra EU-medlemsstater.....	8
Kritik som framförts mot asylprocedurdirektivet	9
2.3 Bedömning av nuläget	10
Allmän bedömning	10
Kapitel I Allmänna bestämmelser	10
Kapitel II Grundläggande principer och garantier	15
Kapitel III Förfaranden i första instans	33
Kapitel IV Förfaranden för återkallande av flyktingstatus.....	43
Kapitel V Överklagande.....	46
Kapitel VI Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser.....	47
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	48
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	48
4.1 Ekonomiska konsekvenser	48
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	49
4.3 Samhälleliga konsekvenser	49
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	49
DETALJMOTIVERING	51
1 Lagförslag	51
2 Ikraftträdande	59
3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	59
LAGFÖRSLAG	60
Lag om ändring av utlänningslagen	60
BILAGA	63
PARALLELLTEXT	63
Lag om ändring av utlänningslagen	63

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Europeiska unionens (EU) råd antog den 1 december 2005 direktivet om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (2005/85/EG), nedan *asylprocedurdirektivet*. Syftet med direktivet är att införa miniminormer i gemenskapen för förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Tidsfristen för det nationella genomförandet av direktivet löpte ut den 1 december 2007.

Den gällande utlänningslagen (301/2004) innehåller bestämmelser om förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Utlänningslagen, som trädde i kraft den 1 maj 2004, bereddes i Finland samtidigt som asylprocedurdirektivet utarbetades inom EU. Vid beredningen av lagen strävade man efter att beakta direktivförslaget och centrala frågor som kommit upp i samband med behandlingen av förslaget. När regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd) överlämnades till riksdagen var förhandlingarna om direktivförslaget ännu inte slutförda. Efter det att direktivets slutliga ordalydelse godkändes har det visat sig att det nationella genomförandet av direktivet förutsätter att vissa ändringar och preciseringar görs i den gällande utlänningslagen.

I och med antagandet av asylprocedurdirektivet togs ett steg mot ett gemensamt europeiskt asylsystem, som Europeiska rådet i Tammerfors fattade beslut om i oktober 1999. Målet är att det gemensamma europeiska asylsystemet ska införas före utgången av 2010. Med detta som utgångspunkt antog kommissionen i juni 2007 en grönbok om *det framtida gemensamma europeiska asylsystemet* [KOM(2007) 301 slutlig]. Kommissionen har för avsikt att lämna förslag till

ändring av bestämmelserna från den första etappen ännu i år.

2 Nuläge**2.1 Lagstiftning och praxis**

Lagstiftningen om asylförfarande

I samband med totalrevisionen av utlänningslagen gjordes inga betydande ändringar av innehållet i bestämmelserna i 6 kap. om asylförfaranden. Den huvudsakliga orsaken till detta var att den lagändring om påskyndade asylförfaranden som trädde i kraft i juli 2000 hade fungerat bra. Däremot preciserade man ordalydelsen i vissa bestämmelser och gjorde kapitlets struktur tydligare. I lagen definierades också vissa nya begrepp, såsom internationellt skydd.

I 6 kap. i utlänningslagen föreskrivs bl.a. om ansökan om internationellt skydd, asylutredning, avgörande av ansökan, avvisande av ansökan utan prövning och om tillämpning av påskyndat förfarande. Centrala bestämmelser om asylförfaranden finns också i 1 kap., som innehåller allmänna bestämmelser, i 7 kap. om säkringsåtgärder, i 13 kap. om rättsskydd och i 14 kap., som innehåller särskilda bestämmelser.

Att behandla en asylansökan är att behandla ett förvaltningsärende, vilket innebär att asylförfarandena styrs, förutom av utlänningslagen, också av de allmänna bestämmelserna om förvaltningsförfaranden och av vedertagen förvaltningspraxis. Enligt 4 § 1 mom. i utlänningslagen ska förvaltningslagen iakttas vid behandlingen av ärenden som avses i utlänningslagen och förvaltningsprocesslagen (586/1996) i fråga om ärenden som avses i utlänningslagen och som gäller ändringssökande. Av detta följer att de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen ska iakt-

tas i fråga om flera av de garantier för asylsökande som avses i kapitel II i direktivet. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*, är också en viktig lag med tanke på såväl sekretessbestämmelserna som partens och partens biträdes rätt att få uppgifter.

Viktiga bestämmelser med tanke på asylutredningar finns i polislagen (493/1995) och gränsbevakningslagen (578/2005). Vissa bestämmelser om asylsökande finns också i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999), nedan *integrationslagen*, och i lagen om bemötande av utlännningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002).

Vissa rättsskyddsgarantier för asylsökande garanteras i Finland i grundlagen, såsom jämlikhetsprincipen (6 §), rörelsefrihet och förbud mot tillbakasändning (9 §) samt rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad (21 §). I konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), nedan *flyktingkonventionen*, finns inga bestämmelser om asylförfaranden. Av central betydelse är definitionen av flykting (artikel 1) och de bestämmelser som gäller förbudet mot tillbakasändning (artikel 33) och skyldigheten att samarbeta med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) (artikel 35). I andra kapitlet i *UNHCR:s handbok* om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, nedan *UNHCR:s handbok*, behandlas förfaranden vid fastställande av flyktingstatus. I Förenta nationernas (FN) och Europarådets konventioner om de mänskliga rättigheterna finns också bestämmelser om bl.a. förbud mot tillbakasändning och rätt till ett effektivt rättsmedel.

I EG:s rättsakter regleras de asylsökandes ställning och rättigheter samt de förfaranden som ska tillämpas inom EU-länderna i direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, nedan *mottagandedirektivet*, förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, nedan *förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten*, och direktiv

2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, nedan *skyddsgrundsdirektivet*.

Asylstatistik

Enligt statistik från UNHCR har antalet asylsökande igen börjat öka en aning i Europa och andra industrialiserade länder. År 2007 sökte 254 200 personer asyl i Europa. Antalet asylsökande sjönk i länder som traditionellt har tagit emot ett stort antal sökande, t.ex. Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Däremot anlände ett betydande antal asylsökande bl.a. till Sverige (36 200) och Grekland (25 100).

År 2007 sökte 1 505 personer asyl i Finland. Antalet sökande var 35 procent mindre än 2006, då 2 324 personer sökte asyl. De största grupperna av sökande kom till Finland från Irak (327), Ryssland (172) och Serbien (149). I och med att Bulgarien anslöt sig till EU sökte så gott som ingen bulgarisk medborgare asyl i Finland 2007. Av de asylsökande var 98 minderåriga som anlant utan vårdnadshavare. Största delen av dem kom från Irak och Somalia.

Migrationsverket fattade år 2007 sammanlagt 1 956 beslut i asylförfarande. Av besluten var 860 positiva och 961 negativa. Asyl beviljades till 68 sökande. Uppehållstillstånd på grund av behov av skydd beviljades till 496 asylsökande och 228 asylsökande beviljades uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker. Tillfälligt uppehållstillstånd beviljades till 30 sökande. Av de sökande fick 302 personer avslag på sin ansökan vid normalt asylförfarande och 339 personer vid påskyndat förfarande. För 320 sökandes del avvisades ansökan utan prövning. I alla dessa fall var det fråga om tillämpning av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten. Jämfört med tidigare år fattades dock färre beslut med stöd av förordningen. Antalet beslut om förfallande var 135.

År 2007 var den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar 9,5 månader

vid vanligt förfarande och tre månader vid påskyndat förfarande.

Asylförfarandet i Finland

Ansökan om internationellt skydd

Vid asylförfarandet behandlas en ansökan som grundar sig på ett behov av internationellt skydd. En utlänning som åberopar risk för kränkning av sina mänskliga rättigheter anses i regel söka asyl, om han eller hon inte uttryckligen uppger något annat.

En ansökan om internationellt skydd ska lämnas vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det. Ansökan kan även lämnas senare, om förhållandena i hemlandet eller det permanenta bosättningslandet har förändrats under den tid utlänningen har varit i Finland eller om utlänningen först senare har kunnat lägga fram en utredning som stöd för ansökan eller om det finns andra motiverade grunder.

I Finland tillämpas inte gränsförfarande, en person som söker internationellt skydd har alltid rätt till inresa. En utlänning får lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas ur landet.

Asylutredning

För att kunna avgöra ansökan utreds grunderna för ansökan om internationellt skydd i en asylutredning. I samband med asylförfarandet prövas och avgörs beviljande av uppehållsrätt även på andra grunder som framkommer. Varje ansökan behandlas och prövas individuellt.

Polisen eller gränsbevakningsväsendetleder ut sökandens identitet, resrutt och inresesätt. Migrationsverket för ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. Ett samtalsprotokoll görs upp över asylsamtalet. Efter samtalet läses protokollet upp och tolkas för sökanden. Sökanden godkänner protokollet med sin underskrift.

Garantier för asylsökande

En asylsökande har med stöd av utlänningslagen, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen rätt att anlita biträde när hans eller hennes ärende anhängiggörs och behandlas. Asylsökanden ska själv ansvara för anlitan av biträde. En asylsökande har också möjlighet att få allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen (257/2002). När domstolen behandlar ett ärende som avses i utlänningslagen kan den bevilja utlänningen rättshjälp utan att kräva utredning om sökandens ekonomiska ställning. Förläggningen ordnar också gratis juridisk rådgivning och rättshjälp för asylsökande inom ramen för de anslag som reserverats i statsbudgeten.

Myndigheten ska ordna tolkning, om utlänningen i fråga i ett ärende som behandlas vid asylförfarande inte behärskar det språk som enligt språklagen (423/2003) ska användas hos myndigheten eller om han eller hon på grund av hörsel- eller talskada inte kan göra sig förstådd. Bestämmelser om tolkning finns också i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

Med stöd av integrationslagen kan en företrädare utses för minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare. I praktiken utses en företrädare för alla minderåriga asylsökande som befinner sig i landet utan vårdnadshavare. Företrädaren ges tillfälle att vara närvarande vid asylsamtalet med den minderåriga.

Avgörande av ansökan om internationellt skydd

Ansökningar om internationellt skydd behandlas vid normalt eller påskyndat förfarande. En ansökan kan avvisas utan prövning om sökanden har kommit från ett säkert asyl-land, där han eller hon har fått eller kunde ha fått skydd, eller om han eller hon kan sändas till en annan stat som enligt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan. En ansökan kan avgöras vid påskyndat förfarande när sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland, där han eller hon inte hotas att bli utsatt för sådan behandling som avses i 87 eller 88 § i utlänningslagen och dit

han eller hon kan sändas tillbaka, ansökan kan anses uppenbart ogrundad eller sökanden har lämnat in en ny ansökan som inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet.

Vid behandlingen och avgörandet av ansökningar om internationellt skydd gäller i Finland i regel samma förfaranden och rättskyddsgarantier vid normalt och påskyndat asylförfarande. I de fall då en utlänning har kommit från ett säkert asyl- eller ursprungsland, ska Migrationsverket dock avgöra ansökan inom sju dagar efter det att samtalsprotokollet har färdigställts och uppgiften om färdigställandet har införts i utlänningsregistret. För beslutsfattandet i de andra förfarandena anges inte någon tidsfrist. Det normala och påskyndade förfarandet skiljer sig från varandra i huvudsak endast när det gäller verkställigheten av beslut om avvisning.

Ansökningar om internationellt skydd avgörs av Migrationsverket. Verket beslutar utifrån ansökan och samtalsprotokollet om sökanden ska beviljas asyl, alternativt skydd eller uppehållstillstånd på andra grunder eller om han eller hon ska lämna landet. Vid avgörandet av en ansökan om internationellt skydd beaktas de utredningar som sökanden företett om sina förhållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten. Avgörandet ska motiveras. Om Migrationsverket avslår ansökan, fattar verket samtidigt beslut om att utlänningen ska avlägnas ur landet, om det i ärendet inte framkommer några sådana särskilda skäl som gör att beslut om avvisning eller utvisning inte ska fattas. Migrationsverket fattar ett enda beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd och om avvisning.

Verket sänder asylbeslutet till polisen för delgivning. Målet är att besluten ska delges utan dröjsmål. I ett ärende som gäller internationellt skydd verkställs delgivningen alltid som stämningsdelgivning.

Ändringssökande i asylärenden

En asylsökande som är missnöjd med ett avvisningsbeslut får söka ändring i beslutet genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Om det är fråga om ett ärende som Migrationsverket avgör vid normalt förfaran-

de skjuter besväret upp verkställigheten av avvisningsbeslutet tills förvaltningsdomstolen har avgjort ärendet. I dessa fall talar man om ändringssökandets uppskjutande verkan på verkställigheten av avvisningsbeslutet. Ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen skjuter inte upp verkställigheten av ett beslut, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Även Migrationsverket har rätt att överklaga sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka beslut av verket har upphävts eller ändrats.

Vid påskyndat förfarande har ändringssökandet inte någon uppskjutande verkan på verkställigheten av ett avvisningsbeslut. När sökanden kommer från ett säkert ursprungs- eller asylland eller när det är fråga om en uppenbart ogrundad ansökan, kan avvisningsbeslutet verkställas tidigast åtta dagar efter det att Migrationsverkets beslut har delgetts sökanden, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. När sökanden kan sändas till en stat som tillämpar förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och som är skyldig att pröva asylansökan eller när det är fråga om en ny ansökan, kan avvisningsbeslutet verkställas omedelbart efter det att Migrationsverkets beslut har delgetts sökanden, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Återkallande av flyktingstatus

Utlänningslagens bestämmelse om upphörande av flyktingstatus (107 §) grundar sig på artikel 1 C i flyktingkonventionen. I praktiken har bestämmelsen sällan tillämpats eftersom den berörda personen trots tillämpningen av upphörandeklausulen sannolikt ändå skulle få stanna i Finland antingen på grund av de band som knutits till Finland eller på grund av att myndigheterna inte kan sända honom eller henne tillbaka utan att bryta mot det förbud mot tillbakasändning som föreskrivs i 9 § 4 mom. i grundlagen och i 147 § i utlänningslagen.

Flyktingstatus kan återkallas med stöd av 108 §, om sökanden när han eller hon har sökt asyl eller på annat sätt sökt flyktingstatus uppsåtligt eller medvetet har lämnat oriktiga upplysningar som har påverkat be-

slutet eller hemlighållit omständigheter som skulle ha påverkat beslutet.

2.2 Internationell utveckling och EG:s lagstiftning

Allmän beskrivning av asylprocedurdirektivet

Asylprocedurdirektivet är det första rättsligt bindande instrumentet om miniminormer för asylförfaranden i medlemsländerna. I direktivet anges inte ett enskilt förfarande som ska tillämpas i alla medlemsländer, utan syftet är att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning genom att det införs miniminormer som ska tillämpas inom EU vid förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Direktivet innehåller flera bestämmelser som medlemsstaterna får tillämpa, men som inte är förpliktande för medlemsstaterna.

Det ligger i miniminormernas natur att medlemsstaterna bör ha befogenhet att införa eller behålla förmånligare bestämmelser om beviljande och återkallande av flyktingstatus. Det förutsätts dock att de förmånligare nationella bestämmelserna är förenliga med direktivet. Enligt direktivet är det även delvis tillåtet att behålla bestämmelser som inte uppfyller miniminormerna med stöd av s.k. *stand still*-klausuler, dvs. bestämmelserna i fråga ska ha varit i kraft när direktivet antogs.

Syftet med direktivet är att garantera att en enskild asylsökande får sin ansökan prövad i ett förfarande där sökanden får vissa rättskyddsgarantier enligt den miniminivå som anges i direktivet. Flera bestämmelser i direktivet avspeglar en balansgång mellan å ena sidan rättskyddsgarantierna för sökanden och ett rättvist förfarande och å andra sidan kraven på effektiva förfaranden.

Asylprocedurdirektivets tillämpningsområde har begränsats. Direktivet tillämpas i regel endast på ansökningar som grundar sig på Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Medlemsstater som prövar behovet av flyktingstatus och alternativt skydd i samma förfarande ska dock tillämpa direktivet under hela förfarandet. Dessutom ska direktivet endast tillämpas på ansökningar av tredjelandsmedborgare och statslösa personer. Detta innebär att direktivet inte till-

lämpas på asylansökningar av EU-medborgare.

I skäl 8 och 9 i ingressen till direktivet fastställs direktivets tillämpningsområde. Enligt skälen står direktivet i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt med de internationella rättsliga instrument som medlemsstaterna är parter i och som förbjuder diskriminering.

Direktivet innehåller inget förbud mot tillbakasändning (*non-refoulement*) enligt artikel 33 i flyktingkonventionen. Förbudet utgör tillsammans med definitionen av flykting i artikel 1 i konventionen grunden för systemet för skydd av flyktingar. I artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet ingår ett förbud mot tillbakasändning. I EG-domstolen behandlas för närvarande ett förhandsavgörande (C-465/07, *M. och N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*) om förhållandet mellan artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet och förbudet mot tillbakasändning i artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990). Det är således viktigt att bestämmelserna i det aktuella direktivet läses som en del av den helhet som EG-rätten utgör.

Vissa svårförståeliga bestämmelser i direktivet avspeglar de nationella förfaranden i medlemsländerna som man har velat ta in i direktivet för att säkerställa att det nationella förfarandet fortsättningsvis kan tillämpas även efter det att direktivet har trätt i kraft. Sådana bestämmelser gäller bl.a. sökande som inte infinner sig (artikel 33), gränsförfaranden (artikel 35) och begreppet europeiska säkra tredjeländer (artikel 36).

Asylprocedurdirektivets struktur

I direktivet finns sex kapitel: Allmänna bestämmelser (kapitel I), Grundläggande principer och garantier (kapitel II), Förfaranden i första instans (kapitel III), Förfaranden för återkallande av flyktingstatus (kapitel IV), Överklaganden (kapitel V) och Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser (kapitel VI). Vissa skäl i direktivet behandlas närmare nedan i respektive sammanhang.

Kapitel I i direktivet innehåller allmänna bestämmelser som gäller syftet med direktivet, tillämpningsområde och ansvariga myndigheter. Kapitlet innehåller också definitioner av de begrepp som används i direktivet och en bestämmelse om införande och bibehållande av förmånligare bestämmelser. Denna bestämmelse är viktig med tanke på genomförandet av direktivet.

I kapitel II garanteras asylsökande vissa grundläggande principer och garantier som, med vissa undantag, ska tillämpas vid de förfaranden som avses i kapitel III. I kapitlet föreskrivs om rätten till tillgång till asylförfarandet, rätten att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan och om de krav som ställs på prövningen av ansökningar och på besluten. I kapitlet föreskrivs också om förvar, återkallande av ansökan, UNHCR:s roll och om tystnadsplikt i samband med insamling av uppgifter. Garantier för asylsökande är bl.a. rätt till personlig intervju, rätt att anlita tolk och att få tillgång till protokollet från den personliga intervjun samt rätt till rättsligt bistånd och biträde. Ensamkommande barn som söker asyl ges särskilda garantier. De asylsökande åläggs även vissa skyldigheter.

Kapitel III gäller förfaranden i första instans. Huvudprincipen är att de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II ska tillämpas vid de förfaranden som avses i kapitel III. I artikel 23 behandlas normalt asylförfarande. De situationer, där det är möjligt att avvika från kapitel II, nämns separat i kapitlet. De egentliga undantagsmöjligheterna anges i artikel 24, som tillåter undantag från kapitel II när det är fråga om efterföljande ansökningar (artiklarna 32 och 34), sökande som inte infinner sig (artikel 33), gränsförfaranden (artikel 35) och tillämpning av begreppet europeiska säkra tredjeländer (artikel 36). En annan möjlighet till undantag anges i artikel 25, som inte förutsätter ett beslut i sak om beviljande av flyktingstatus. Bestämmelserna om särskilda förfaranden ska läsas tillsammans med antingen artikel 24 eller artikel 25.

Förståelsen av direktivet försvåras av att det inte alltid tydligt anges vilka garantier man får eller inte får avvika från i ett visst särskilt förfarande enligt kapitel III eller så

anges avvikelserna enligt förfarande. I direktivet görs inte heller en tydlig skillnad mellan ansökningar som ska nekas prövning och ansökningar som ska prövas i sak. Flera särskilda förfaranden är dock sådana som inte tillämpas i Finland. I artikel 28.2 hänvisas till uppenbart ogrundade ansökningar, som i Finland hör till de fall då påskyndat förfarande tillämpas.

I kapitel IV behandlas förfaranden för återkallande av flyktingstatus. I kapitlet ingår två artiklar. I den ena artikeln föreskrivs att en utredning får inledas så snart det framkommer nya fakta eller uppgifter som tyder på att det finns skäl att ompröva giltigheten av en persons flyktingstatus (artikel 37). Den andra artikeln innehåller förfaranderegler vid återkallande av flyktingstatus (artikel 38). Bestämmelserna hör nära samman med artikel 14 i skyddsgrundsdirektivet.

I kapitel V om överklagande ingår en enda artikel (artikel 39), som gäller rätten till ett effektivt rättsmedel. I artikeln förtecknas de beslut mot vilka asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol. Rätten att stanna kvar i landet tills ett beslut i ärendet har vunnit laga kraft avgörs enligt nationell lagstiftning.

Kapitel VI innehåller bestämmelser om myndigheters möjlighet att överklaga och om tystnadsplikt för de myndigheter som genomför direktivet. Kapitlet innehåller också sedvanliga slutbestämmelser om rapporter om tillämpningen av direktivet, införlivande av direktivet i den nationella lagstiftningen, direktivets ikraftträdande och om att direktivet riktar sig till Europeiska gemenskapens (EG) medlemsstater.

Genomförandet av asylprocedurdirektivet i andra EU-medlemsstater

Genomförandet av asylprocedurdirektivet har föreberetts samtidigt i de olika medlemsstaterna. Under beredningen av regeringspropositionen har det inte varit möjligt att göra en övergripande och detaljerad jämförelse mellan lösningarna i olika länder. I juni 2006 och februari 2008 ordnande kommissionen möten i kontaktkommittén där medlemsstaterna diskuterade frågor som rör genomförandet. Medlemsländerna har också

via e-post utbytt information om sina olika lösningar för att genomföra direktivet på nationell nivå, bl.a. när det gäller tredje parts närvaro vid den personliga intervjun och uppgörandet och godkännandet av protokollet från intervjun.

Det är svårt att jämföra olika medlemsländers lösningar för att genomföra direktivet. Det verkar dock som om genomförandet av direktivet i merparten av de s.k. gamla medlemsländerna endast förutsätter några enskilda preciseringar av lagstiftningen. Detta beror främst på att ett flertal principiellt viktiga frågor som rör asylförfaranden fortfarande faller utanför direktivets tillämpningsområde, såsom förutsättningarna för att ta en asylsökande i förvar och närmare bestämmelser om överklagande. Dessutom innehåller direktivet, såsom namnet anger, miniminormer och lämnar flera frågor öppna så att medlemsstaterna har full frihet att själva avgöra dem eller så att medlemsstaterna ges möjlighet att välja förfarande bland flera olika alternativ. I vissa s.k. nya medlemsländer har det nationella genomförandet av direktivet inneburit större ändringar bl.a. i fråga om gränsförfarandena och förfarandena för upptagande till prövning av ansökningar.

Flera medlemsländer har beslutat att genomföra flera EG-rättsakter på nationell nivå samtidigt. Detta gäller i synnerhet asylprocedurdirektivet och skyddsgrundsdirektivet, som hör nära samman. Som exempel kan nämnas Tyskland, där det föreslogs att lagen ska ändras med stöd av elva olika EG-rättsakter, varav tre gällde asylärenden. Även i Sverige har det nationella genomförandet av asylprocedurdirektivet och skyddsgrundsdirektivet förberetts samtidigt. I Sverige har direktiven sannolikt genomförts nationellt hösten 2008. De ändringar som asylprocedurdirektivet förutsätter togs dock i mån av möjlighet i beaktande redan i den nya utlänningslagen, som trädde i kraft den 31 mars 2006.

I juni 2006 färdigställdes i Sverige ett betänkande om det nationella genomförandet av asylprocedurdirektivet (*Asylförfarandet - genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt*; SOU 2006:61). Den övergripande bedömningen i betänkandet är att det svenska asylförfarandet i princip uppfyller direktivets krav och att det till stora delar är

mer förmånligt för den enskilde än vad som krävs enligt direktivets miniminormer. Därför behöver den nationella lagstiftningen i Sverige endast omprövas i några fall. Det föreslås att en stor del av sådant som redan i dag tillämpas i praktiken ska författningsregleras. Detta gäller för t.ex. rätten att anlita biträde och tolk. Bestämmelserna i den gällande förordningen behöver preciseras till vissa delar. I betänkandet görs en ingående bedömning av rätten till ett effektivt rättsmedel, särskilt med tanke på de s.k. säkerhetsärendena. I samband med genomförandet av direktivet har man även i vissa andra medlemsländer varit tvungen att bedöma om bestämmelserna om avlägsnande ur landet är förenliga med direktivet i de fall då en person anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten.

Kritik som framförts mot asylprocedurdirektivet

Direktivet har kritiserats från flera håll, även från Europaparlamentet, UNHCR och European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Kritikerna har ansett att genomförandet av direktivet kan leda till att asylförfarandena försämrats och till att de internationella skyddsförpliktelserna rentav försummas.

Europaparlamentet väckte i mars 2006 talan vid EG-domstolen mot Europeiska unionens råd och yrkade i första hand att artiklarna 29.1, 29.2 och 36.3 i direktivet ogiltigförklaras med stöd av artikel 230 EG och i andra hand att direktivet ogiltigförklaras i sin helhet. Som central grund för talan åberopades antagande och ändring av de förteckningar som avses i artiklarna i fråga inom ramen för ett samrådsförfarande. Enligt parlamentet stred detta mot artikel 67.5 första strecksatsen EG, i vilken föreskrivs att medbestutandeförfarande ska tillämpas efter att en gemenskapslagstiftning om fastställande av grundläggande principer och gemensamma bestämmelser på asyl- och invandrarpolitikens område har antagits. Parlamentet ansåg att rådet inte hade behörighet att i en sekundärrättslig rättsakt fastställa en rättslig grund för antagande av successiva sekundärrättsliga rättsakter om dessa inte utgjorde

verkställighetsåtgärder. EG-domstolen meddelade sitt avgörande i ärendet den 6 maj 2008 och ogiltigförklarade i enlighet med parlamentets yrkande artiklarna 29.1, 29.2 och 36.3 i direktivet.

Det verkar som om även kommissionen skulle förhålla sig rätt kritiskt till direktivet. Kommissionen konstaterar i en grönbok från juni 2007 att det behövs ytterligare tillnärmning av de nationella bestämmelserna om asylförfaranden, eftersom vissa centrala aspekter inte alls, eller i otillräcklig grad, omfattades av bestämmelserna från den första etappen. Kommissionen anser att direktivet medger stor flexibilitet på många områden och att det eventuellt skulle vara ändamålsenligt att på nytt bedöma innehållet i och mervärdet av vissa förfarandemekanismer, bland annat begrepp som säkra ursprungs-länder, säkra tredjeländer och europeiska säkra tredjeländer.

2.3 Bedömning av nuläget

Allmän bedömning

Det asylförfarande som tillämpas i Finland uppfyller för det mesta direktivets krav. Det finska asylförfarandet är till många delar förmånligare för de sökande och ger dem bättre garantier än minimikraven i direktivet. Därför behöver endast ett fåtal bestämmelser i direktivet genomföras på nationell nivå.

Direktivet är till vissa delar mycket detaljerat och invecklat och sättet att skriva motsvarar inte det sätt som man är van att skriva lagstiftning på i Finland. En motsvarighet till flera av direktivets bestämmelser finns i inrikesministeriets anvisning om asyl (SM-2004-2121/Ka-23, nedan asylanvisningen) och vid genomförandet av direktivet är det huvudsakligen fråga om att föra in anvisningarna i asylanvisningen i lag. Asylanvisningen upphörde att gälla den 23 juni 2007. En ny anvisning utarbetas för närvarande under ledning av Migrationsverket.

En ändring av utlänningslagen anses befo-gad på grundval av följande artiklar och punkter i direktivet: artikel 8.2 b, artikel 10.1 a, artikel 11.2 f, artikel 13.1, artikel 14, artikel 17.1 b, artiklarna 19 och 20, artikel 22 b, artikel 34.1, artikel 38.1 d och artikel 39.6.

Kapitel I Allmänna bestämmelser

Artikel 1. Enligt artikeln är syftet med direktivet att fastställa miniminormer för de förfaranden i medlemsstaterna som tillämpas vid beslut om beviljande och återkallande av flyktingstatus. Såsom det konstateras i skäl 6 i direktivet bör tillnärmningen av reglerna bidra till att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna när sådana förflyttningar motiveras av skillnader i medlemsstaternas rättsliga ramar.

Artikel 2. I artikeln definieras vissa begrepp som används i direktivet. Definitionerna motsvarar i huvudsak vad som avses med motsvarande eller nästan motsvarande begrepp i utlänningslagen. Definitionerna motsvarar också till största delen de definitioner som används i andra EG-rättsakter. Vissa begrepp i direktivet har inte definierats tidigare.

Enligt artikel 2 a avses med Genèvekonventionen konventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967. Enligt 3 § 10 punkten i utlänningslagen avses med flyktingkonventionen konventionen angående flyktingars rättsliga ställning.

Enligt artikel 2 b avses med ansökan eller asylansökan en ansökan som görs av en tredjelandssmedborgare eller statslös person och som kan förstås som en begäran om internationellt skydd från en medlemsstat i enlighet med Genèvekonventionen. En ansökan om internationellt skydd antas vara en asylansökan, om inte personen i fråga uttryckligen begär en annan typ av skydd som det kan ansökas om separat. Syftet med den senare meningen är att säkerställa företräde för flyktingstatus enligt flyktingkonventionen.

I 3 § i utlänningslagen definieras inte asylansökan eller ansökan om internationellt skydd. Definitionen av ansökan kan dock härledas ur lagens 94 § 1 mom. och 3 § 13 punkten. Enligt 94 § 2 mom. anses en utlännings som åberopar risk för kränkning av sina mänskliga rättigheter söka asyl, om han eller hon inte uttryckligen uppger något annat. Enligt asylanvisningen ska myndigheterna utreda orsaken till inresan och vistelsen i landet och ta emot asylansökan, om det med beaktande av alla yttre tecken kan bedömas att den utlännings som reser in i landet med störs-

ta sannolikhet har kommit till Finland för att söka internationellt skydd, även om han eller hon inte tydligt uppger det och det inte heller framgår någon annan orsak till inresan. För genomförandet av skyddsgrundsdirektivet föreslås att definitionen av internationellt skydd i 3 § 13 punkten i utlänningslagen ändras så att den i fråga om alternativt skydd motsvarar skyddsgrundsdirektivet. Det föreslås också att humanitärt skydd fogas till punkten. Artikel 2 b föranleder inga ändringar av utlänningslagen.

Enligt artikel 2 c avses med sökande eller asylsökande en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om asyl och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut. Definitionen är problematisk med tanke på flyktingkonventionen därför att den lämnar asylansökningar av medborgare i andra medlemsstater utanför direktivets tillämpningsområde.

I den enda artikeln i det protokoll om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater som har fogats till Amsterdamfördraget konstateras det att medlemsstaterna ska betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden. Ansökningar om asyl som ges in av en medborgare i en annan medlemsstat får emellertid tas till prövning på de grunder som anges i protokollet. I den förklaring som fogats till protokollet konstateras att protokollet inte påverkar varje medlemsstats rätt att vidta de organisatoriska åtgärder som den anser nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser enligt flyktingkonventionen. I protokollets inledning konstateras att flyktingkonventionens syfte och mål beaktas i protokollet.

I samband med behandlingen av genomförandet av direktivet i kommissionens kontaktkommitté har man diskuterat förhållandet mellan det ovan nämna protokollet och artikel 2 b och c och artikel 3. Enligt kommittén är det möjligt att införa en vidare definition av begreppet asylsökande på nationell nivå, under förutsättning att definitionen inte hindrar en riktig tillämpning av direktivet. Medlemsstaterna ska också säkerställa att ansökningar som ges in av medborgare i en annan medlemsstat behandlas i enlighet med vad som anges i protokollet.

I 3 § i utlänningslagen definieras inte sökande eller asylsökande. Enligt 1 punkten avses med utlänning var och en som inte är finsk medborgare. Enligt 2 a-punkten avses med tredjelandsmedborgare personer som inte är unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer utan medborgare i något annat land. I 6 kap., som gäller internationellt skydd, används begreppen *utlänning* och *sökande*. Med andra ord gäller bestämmelserna om internationellt skydd i regel alla utläningar. Bestämmelser om det förfarande för anmälan som förutsätts i punkt d i den enda artikeln i protokollet till Amsterdamfördraget finns i 105 §. Med beaktande av de diskussioner som förts i kontaktkommittén och av artikel 5 i direktivet, behöver utlänningslagen inte ändras.

I artikel 2 d definieras slutligt beslut som ett beslut om huruvida en tredjelandsmedborgare eller statslös person ska beviljas flyktingstatus i enlighet med skyddsgrundsdirektivet och som inte längre kan överklagas i enlighet med kapitel V i det här direktivet, oberoende av om ett sådant överklagande innebär att sökandena får stanna i de berörda medlemsstaterna i avvaktan på resultatet. I samband med definitionen hänvisas också till bilaga III i direktivet, som gäller tillämpningen av definitionen av sökande eller asylsökande i Spanien.

I de olika språkversionerna av direktivet används bl.a. begreppen *a final decision*, *une décision finale* och *eine rechtskräftige Entscheidung*. I den finska översättningen används det i sammanhanget etablerade begreppet *lainvoimainen päätös*. I den svenska översättningen används slutligt beslut. Begreppet används i definitionen av sökande eller asylsökande (artikel 2 c) och i samband med efterföljande ansökningar (artikel 25.2 f och artikel 32.2 b). I direktivet hänvisas i regel till den beslutande myndighetens beslut i första instans, som dock inte definieras i artikel 2. Såsom anges i rubriken, behandlas i kapitel III förfaranden när den beslutande myndigheten fattar beslut om en asylansökan i första instans, även om det inte alltid uttryckligen preciseras.

I 4 § 1 mom. i utlänningslagen konstateras att i fråga om i lagen avsedda ärenden som gäller ändringssökande iaktas förvaltnings-

processlagen, om inte något annat bestäms särskilt i lag. Med beaktande av 22 § i förvaltningsprocesslagen vinner Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd laga kraft tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgetts sökanden, om han eller hon inte anför besvär över beslutet. Om sökanden anför besvär, vinner beslutet laga kraft efter det att Helsingfors förvaltningsdomstol har förkastat besväret och högsta förvaltningsdomstolen har vägrat besvärstillstånd.

Avgränsningen av direktivets tillämpningsområde till beslut om flyktingstatus innebär att man med slutligt beslut i regel endast avser asylbeslut. Enligt 94 § 3 mom. i utlänningslagen prövas och avgörs beviljande av uppehållsrätt i samband med asylförfarandet även på andra grunder som framkommer. Därför uppstår inte en sådan situation i Finland att en utlänning avlägsnas ur landet utan att de grunder för alternativt skydd eller andra grunder som personen i fråga lagt fram först har prövats på behörigt sätt. Det system med ett enda förfarande (*single procedure*) som tillämpas i Finland behandlas närmare i samband med artikel 3.

Enligt artikel 2 e avses med beslutande myndighet en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva asylansökningar och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden. Undantag från denna definition tillåts med stöd av bilaga I i direktivet, som gäller Irland. Bestämmelserna om Migrationsverkets behörighet enligt 2 § 1 mom. i lagen om Migrationsverket (156/1995) och 116 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen motsvarar artikel 2 e.

Enligt artikel 2 f avses med flykting en tredjelandsmedborgare eller statslös person som uppfyller kraven enligt artikel 1 i flyktingkonventionen såsom den återges i skyddsgrundsdirektivet. Definitionen av flykting i artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet avviker från definitionen av flykting i 3 § 11 punkten i utlänningslagen på så sätt att enligt utlänningslagen definieras en person som uteslutningsklausulen är tillämplig på som flykting, medan detta inte är fallet enligt direktivet. I samband med genomförandet av

skyddsgrundsdirektivet har det dock inte ansetts nödvändigt att ändra definitionen av flykting i utlänningslagen, eftersom den nationella definitionen motsvarar definitionen i flyktingkonventionen.

Enligt artikel 2 g avses med flyktingstatus en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller statslös person som flykting. Definitionen är densamma som i skyddsgrundsdirektivet. Med flyktingstatus avses likaså i 3 § 12 punkten i utlänningslagen status som beviljas utlänningar som godkännts som flyktingar. Vad som ovan har konstaterats om möjligheten för medborgare i andra medlemsstater att söka asyl gäller också i fråga om denna definition.

I artikel 2 h definieras ensamkommande barn som en person som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för honom eller henne, så länge som han eller hon inte faktiskt tas om hand av en sådan person. Begreppet omfattar också en underårig som lämnas utan sällskap av en vuxen efter att ha rest in på medlemsstaternas territorium.

Enligt artikel 1 i FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59-60/1991) avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet. Tillämpningen av utlänningslagen på minderåriga behandlas i lagens 6 §. I 26 § i integrationslagen föreskrivs om företrädande och förande av talan i fråga om minderåriga som saknar vårdnadshavare. Begreppet minderårig som saknar vårdnadshavare definieras inte i finsk lagstiftning, men i praktiken motsvarar definitionen i direktivet det vad man i Finland avser med minderårig som saknar vårdnadshavare. I samband med det nationella genomförandet av skyddsgrundsdirektivet har man ansett att det inte är fråga om en definition som är grundläggande med tanke på direktivet och att det inte finns behov av att ändra utlänningslagen.

Enligt artikel 2 i avses med företrädare en person som agerar för en organisations räkning vilken företräder ett ensamkommande barn i egenskap av förmyndare eller en person som agerar för en nationell organisations räkning vilken ansvarar för underårigas om-

vårdnad och välbefinnande. Med företrädare avses dessutom någon annan lämplig företrädare som utsetts att värna om barnets bästa. Definitionen ger uttryck för medlemsstaternas olika sätt att lösa frågan med företrädande av minderåriga som saknar vårdnadshavare vid asylförfaranden. Enligt 26 § 1 mom. i integrationslagen kan en företrädare utses bl.a. för barn som ansöker om uppehållstillstånd eller söker asyl och som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller utan någon annan laglig företrädare. Begreppet företrädare i integrationslagen motsvarar definitionen i direktivet.

Enligt artikel 2 j avses med återkallande av flyktingstatus ett beslut av en behörig myndighet om att återkalla, upphäva eller vägra att förnya en persons flyktingstatus i enlighet med skyddsgrundsdirektivet. Bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus finns i artikel 14 i skyddsgrundsdirektivet. Enligt artikeln får medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning bestämma vilket av de tre förfarandena som tillämpas. Flyktingstatus kan upphöra med stöd av 107 § i utlänningslagen och återkallas med stöd av 108 §. För genomförandet av skyddsgrundsdirektivet föreslås det att dessa bestämmelser ändras till vissa delar.

I artikel 2 k konstateras att med definitionen av att stanna kvar i medlemsstaten avses att stanna kvar på den medlemsstats territorium där asylansökan har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner. Enligt skäl 16 i direktivet görs många asylansökningar vid gränsen eller i en transitzon i en medlemsstat före ett beslut om sökandens inresa. Definitionen hänför sig i synnerhet till artikel 7.

Enligt 95 § 1 mom. i utlänningslagen ska en ansökan om asyl lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det. I Finland uppstår inte en sådan situation att en asylsökande vägras inresa och hålls kvar vid gränsen eller i en transitzon. I Finland anses transitzonerna vara finskt territorium och bestämmelserna i utlänningslagen om inlämnande av asylansökan gäller även för dessa zoner. Enligt 40 § 3 mom. i utlänningslagen får en utlännning lagligen vistas i landet

under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas ur landet. Utlänningslagens bestämmelser motsvarar definitionen i artikel 2 k.

Artikel 3. Artikel 3 är en av de viktigaste artiklarna därför att det inte bara fastställs att direktivet är tillämpligt på alla asylansökningar som lämnas in på medlemsstaternas territorium utan även gör det möjligt att i samband med asylförfarandet pröva och avgöra beviljande av uppehållstillstånd på andra grunder än flyktingkonventionen enligt det förfarande som även tillämpas i Finland. För denna typ av förfarande, där samma myndighet prövar alla grunder för att stanna i landet i samma förfarande, används begreppet *single procedure*.

I artikel 3.1 föreskrivs att direktivet är tillämpligt på alla asylansökningar som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen eller i deras transitzoner, samt på återkallande av flyktingstatus. Direktivet gör det dock möjligt att tillämpa färre garantier än de garantier som anges i kapitel II vid prövning av ansökningar som lämnas in vid t.ex. gränserna. Att direktivets tillämpningsområde inte omfattar asylansökningar som lämnas in av EU-medborgare har behandlats i samband med artikel 2 c. Tillämpningen av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten i förhållande till bestämmelserna i detta direktiv behandlas i samband med artikel 25.1.

Enligt artikel 3.2 är direktivet inte tillämpligt på ansökningar om diplomatisk eller territoriell asyl som lämnas in till medlemsstaternas beskickningar. Sådana ansökningar är sällsynta på andra ställen än i Latinamerika, där problemet med diplomatisk och territoriell asyl behandlas i flera regionala avtal. Kommissionens kontaktkommitté har diskuterat skillnaden mellan diplomatisk och territoriell asyl. I samband med diskussionerna förklarades skillnaden vara att den som söker diplomatisk asyl söker internationellt skydd vid en annan stats beskickning, medan den som söker territoriell asyl kontaktar en stat som eventuellt beviljar skydd från det egna ursprungslandet eller det permanenta bosättningslandet genom att lämna in en asylansö-

kan eller en ansökan om annat internationellt skydd och en begäran om bekräftelse på att inresa beviljas i det fall att ansökan bifalls. Begreppen i artikel 3.2 påverkar inte genomförandet av direktivet, eftersom de uttryckligen undantas från direktivets tillämpningsområde.

I utlänningslagen ingår inte begreppet diplomatisk eller territoriell asyl. Enligt 94 § 1 mom. företes en asylansökan för en myndighet vid finska gränsen eller på finskt territorium. I motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) preciseras att en asylansökan inte kan företes för en finsk beskickning.

Artikel 3.3 och 3.4 gör det möjligt att tillämpa direktivet även när ansökningar om annat internationellt skydd provas och avgörs. Skillnaden mellan de två bestämmelserna är att punkt 3 är bindande för medlemsstaterna då de förutsättningar som anges i punkten uppfylls, medan punkt 4 gör det möjligt för medlemsstaterna att själva bestämma om tillämpningsområdet ska utvidgas. I artikel 3.3 anges att när medlemsstater tillämpar eller inför ett förfarande där asylansökningar provas både som ansökningar på grundval av flyktingkonventionen och som ansökningar om alternativt skydd enligt artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet ska de *tillämpa* direktivet under hela förfarandet. Enligt artikel 3.4 får medlemsstaterna dessutom *besluta att tillämpa* direktivet på förfaranden för att fatta beslut om ansökningar om alla typer av internationellt skydd.

Enligt 94 § 2 mom. i utlänningslagen anses en utlänningsansökan som åberopar risk för kränkning av sina mänskliga rättigheter söka asyl, om han eller hon inte uttryckligen uppger något annat. I motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) betonas att myndigheten ska tolka sökandens avsikt på bästa möjliga sätt till sökandens fördel. I 94 § 3 mom. föreskrivs det att i samband med asylförfarandet provas och avgörs beviljande av uppehållstillstånd även på andra grunder som framkommer. I asylförfarandet ska myndigheterna på eget initiativ alltid först prova grunderna för beviljande av asyl enligt flyktingkonventionen och sedan grunderna för att bevilja annat internationellt skydd eller uppehållstillstånd utifrån andra grunder. I ljuset

av artikel 5 kan detta förfarande anses möjligt och det finns således inte något behov av en lagändring.

I utlänningslagens 3 § 13 punkten definieras begreppet internationellt skydd och i 14 punkten definieras asyl. I Finland används i praktiken begreppen ansökan om internationellt skydd och asylansökan i samma betydelse. Detta beror antagligen på ovan nämnda praxis att i samband med en asylansökan alltid också pröva andra grunder för beviljande av uppehållsrätt.

I artikel 3.3 beaktas inte sådana fall där en utlänningsansökan endast söker alternativt skydd enligt artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet. Detta är närmast fråga om ett rent teoretiskt fall. Om en sådan situation trots allt skulle uppstå i Finland blir artikel 3.4 tillämplig, eftersom den möjliggör en tillämpning av direktivet på förfaranden för att fatta beslut om ansökningar om alla typer av internationellt skydd. Detsamma gäller även för ansökningar om humanitärt skydd efter det nationella genomförandet av skyddsgrundsdirektivet.

Artikel 4. Enligt artikel 4.1 ska medlemsstaterna för alla förfaranden utse en beslutande myndighet som ska ansvara för en korrekt prövning av ansökningarna enligt direktivet. I punkten hänvisas särskilt till artikel 8.2 och artikel 9.

Artikel 4.1 hänför sig till definitionen i artikel 2 e. I samband med behandlingen av punkten behandlades Migrationsverkets behörighet. Enligt 116 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen beviljar Migrationsverket vid asylförfarandet asyl och första uppehållstillstånd på grund av behov av skydd. Migrationsverket beslutar med stöd av 116 § 1 mom. 6 punkten om upphörande och återkallande av flyktingstatus och med stöd av 7 punkten, på begäran av en annan avtalslutande stat, om mottagande eller återtagande av asylsökande enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten och begär av en annan avtalslutande stat motsvarande beslut om mottagande respektive återtagande av asylsökande. Det föreslås att paragrafen preciseras i samband med det nationella genomförandet av skyddsgrundsdirektivet.

Med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen får andra myndigheter än den beslutande

de myndigheten ta emot asylansökningar (95 § 1 mom.), utreda identitet, resrutten och inresa för en utlänning som ansöker om internationellt skydd (97 § 1 mom.) och i undantagsfall även föra asylsamtal (97 § 2 och 3 mom.). Ansökningar om internationellt skydd ska dock alltid prövas och avgöras av Migrationsverket. Artikel 4.1 föranleder således ingen lagändring.

I artikel 4.1 andra stycket hänvisas till artikel 4.4. i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten i de fall då asylansökningar lämnas in i en medlemsstat till myndigheterna i en annan medlemsstat som utför inresekontroller i den förstnämnda medlemsstaten. Eftersom finska myndigheter inte utför inresekontroller i andra medlemsstater, finns det inte behov av att behandla denna punkt mera ingående.

Enligt artikel 4.2 får medlemsstaterna föreskriva att en annan myndighet ska vara ansvarig för handläggningen av fall som grundar sig på tillämpningen av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och under vissa förutsättningar för beslut om ansökan med hänsyn till nationella säkerhetsbestämmelser och likaså under vissa förutsättningar för preliminär prövning av efterföljande ansökningar (artikel 32). Det får även föreskrivas att en myndighet ska ansvara för gränsförfaranden enligt kapitel II (artikel 35.1) och under vissa förutsättningar för nekande av inresa inom ramen för de avvikande gränsförfaranden som avses i kapitel II (artikel 35.2-35.5) och även under vissa förutsättningar för fastställandet av att en sökande försöker resa in eller har rest in i medlemsstaten från ett europeiskt säkert tredjeland (artikel 36). Enligt artikel 4.3 ska personalen vid myndigheter som utses enligt punkt 2 ha lämpliga kunskaper eller få den utbildning som krävs för att kunna fullgöra de skyldigheter som direktivet ålägger dem. Punkt 2 är inte bindande för medlemsstaterna och punkt 3 är bindande endast om någon annan myndighet har utsetts till ansvarig myndighet enligt punkt 2.

I Finland är Migrationsverket med stöd av 116 § 1 mom. 7 punkten i utlänningslagen ansvarig för de förfaranden som grundar sig på förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och med stöd av 116 § 1

mom. 1 punkten för att pröva och avgöra nya ansökningar. De förfaranden som avses i artiklarna 35 och 36 tillämpas inte i Finland. Migrationsverket är ansvarigt för att avgöra en ansökan om internationellt skydd även när nationella säkerhetsaspekter ingår i ärendet. Utöver Migrationsverket kan skyddspolisens med stöd av 97 § 3 mom. i utlänningslagen föra asylsamtal, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser kräver det.

Artikel 5. Enligt artikel 5 får medlemsstaterna bibehålla och även införa förmånligare normer för förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Detta förutsätter att normerna är förenliga med direktivet. Kommissionens kontaktkommitté har i samband med behandlingen av skyddsgrundsdirektivet konstaterat att klausulen om förmånligare bestämmelser inte ska tillämpas i strid med direktivets bindande bestämmelser och att tillämpningen av klausulen inte får ominstegöra den harmonisering som eftersträvas med direktivet. Det är viktigt att tillämpningen av förmånligare bestämmelser inte leder till asylsökandes sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna. Det föreslås inte några ändringar av utlänningslagen till de delar som de gällande bestämmelserna är förmånligare än direktivets bestämmelser men förenliga med direktivet.

Kapitel II **Grundläggande principer och garantier**

Artikel 6. Enligt artikel 6.1 får medlemsstaterna ställa som krav att asylansökan lämnas in av den som ansökan gäller och/eller på en angiven plats. Bestämmelsen i 8 § 1 mom. i utlänningslagen om att ett ärende ska anhängiggöras personligen och bestämmelsen i 95 § 1 mom. om inlämnande av ansökan om internationellt skydd strider inte mot artikel 6.1.

Enligt artikel 6.2 ska varje enskild myndig person med rättskapacitet ha rätt att lämna in en asylansökan för sin egen räkning. Detta är utgångspunkten vid behandlingen av förvaltningsärenden i Finland och således även utgångspunkten när det gäller asylförfarandet, även om det inte uttryckligen föreskrivs i utlänningslagen. Lagen hindrar emellertid inte

heller på något sätt att en myndig person med rättskapacitet lämnar in en asylansökan för sin egen räkning. I asylanvisningen anges att när flera familjemedlemmar samtidigt söker internationellt skydd ska den som tar emot ansökan kontrollera om varje familjemedlem kommer att lämna in ansökan.

Enligt artikel 6.3 får medlemsstaterna föreskriva att en asylsökande får lämna in asylansökningar för personer som är beroende av honom eller henne för sin försörjning. I sådana fall ska medlemsstaterna dock säkerställa att myndiga personer som är beroende av sökanden för sin försörjning samtycker till att en ansökan lämnas in för deras räkning. Om de inte skulle godta detta, ska de ges möjlighet att själva lämna in en ansökan. I punkt 3 anges dessutom när samtycke ska begäras. Med personer som är beroende av sökanden för sin försörjning avses i punkt 3 sannolikt nära familjemedlemmar, men i punkten utesluts inte heller någon annan typ av beroende till den s.k. huvudsökande. Till sådana fall som avses i artikel 6.3 hänvisas nedan i artikel 9.3, artikel 12.1 och artikel 12.3, artikel 22 b, artikel 25.2 g, artikel 32.7 och artikel 38.1 d.

I Finland ska varje enskild myndig person personligen lämna in sin asylansökan på det sätt som förutsätts i 8 § 1 mom. i utlänningslagen. Ett förfarande med en s.k. huvudsökande och personer som är beroende av honom eller henne för sin försörjning är främmande för det finska asylförfarandet. En ansökan kan i regel inte lämnas in för en annan myndig persons räkning. Enligt asylanvisningen får en person inte lämna in ansökan för en annan persons räkning även om personen i fråga inte är skrivkunnig, utan den myndighet som tagit emot ansökan ska skriva en fritt formulerad ansökan för personens räkning. Eftersom bestämmelsen i direktivet inte är bindande för medlemsstaterna och det finska asylförfarandet till denna del kan anses vara förmånligare för sökanden och det inte finns något som strider mot direktivet, behöver bestämmelserna i utlänningslagen inte ändras.

Enligt artikel 6.4 får medlemsstaterna genom nationell lagstiftning fastställa i vilka fall en underårig har rätt att lämna in en asylansökan för sin egen räkning, i vilka fall en

ansökan för ett ensamkommande barn måste lämnas in av en företrädare och i vilka fall inlämnandet av en asylansökan av en myndig person även anses inbegripa inlämnande av en asylansökan för personens ogifta underåriga barn. I utlänningslagen finns inga särskilda bestämmelser om de ovan nämnda fallen. I 14 § i förvaltningslagen föreskrivs om omyndigas talan. Enligt 1 mom. förs en omyndigas talan av den omyndigas intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. Enligt 3 mom. har en minderårig som har fyllt femton år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rätt. Bestämmelserna i förvaltningslagen står inte i strid med artikel 6.4 a och c. För en minderårig som saknar vårdnadshavare utses en företrädare först efter det att han eller hon har ansökt om internationellt skydd och därför uppstår inte i Finland en sådan situation som avses i artikel 6.4 b.

Enligt artikel 6.5 ska de myndigheter som en asylsökande kan komma att vända sig till vara i stånd att informera sökanden om hur han eller hon kan lämna in asylansökan och/eller sökanden kunna kräva att dessa myndigheter ska vidarebefordra ansökan till den behöriga myndigheten. I Finland ska en ansökan om internationellt skydd lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten. Det är sannolikt också de myndigheter som en person som söker internationellt skydd vänder sig till vid ankomsten till landet. Andra myndigheter som kan komma i fråga är t.ex. tullmyndigheterna, Migrationsverket, minoritetsombudsmannen eller en förvaltningsdomstol.

I 8 § 1 mom. i förvaltningslagen föreskrivs om myndigheternas skyldighet att ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Om ett ärende inte hör till myndighetens behörighet ska enligt 2 mom. den myndighet som kunden vänt sig till i mån av möjlighet hänvisa honom eller henne till den behöriga myndigheten. I 10 § i förvaltningslagen föreskrivs om samarbete mellan myndigheter. Enligt lagens 21 § ska en myndighet som av

misstag har tillställts en handling för behandling av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig utan dröjsmål överföra handlingen till den myndighet som den anser vara behörig. Bestämmelserna i förvaltningslagen motsvarar myndigheternas skyldighet enligt artikel 6.5 i direktivet.

Artikel 7. Enligt artikel 7.1 ska sökandena ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i kapitel III. I punkten preciseras att rätten att stanna kvar inte ska utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd. I artikel 2 k definieras vad som avses med att stanna kvar i medlemsstaten.

I artikel 23.1 fastställs det förfarande där de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i regel ska tillämpas. Utöver detta förfarande anges i kapitel III vissa särskilda förfaranden som får tillämpas. Med beslut avses i artikel 7.1 förutom ett beslut i sak om flyktingstatus även t.ex. ett beslut om att en ansökan inte kan prövas. Det är endast fråga om beslut av den beslutande myndigheten. I artikel 39.3, som gäller överklagandeförfaranden, behandlas särskilt sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på besvärdomstolens beslut i ärendet.

I 40 § 3 mom. i utlänningslagen fastställs en utlännings rätt att lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlännings ska avlägsnas ur landet. Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen och 41 § i utlänningslagen har utlännings som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort på samma sätt som finska medborgare. I 98 § 4 mom. i utlänningslagen föreskrivs om beslut om avvisning eller utvisning i de fall då en ansökan om internationellt skydd avslås. Enligt 152 § 2 mom. fattar Migrationsverket alltid beslut om avvisning i sådana fall. Bestämmelserna i utlänningslagen uppfyller kravet i artikel 7.1 och till denna del behöver lagen inte ändras.

Enligt artikel 7.2 får medlemsstaterna avvika från huvudregeln i punkt 1 endast när en efterföljande ansökan i enlighet med artiklarna 32 och 34 inte kommer att prövas vidare

eller när de kommer att överlämna eller i förekommande fall utlämna en person antingen till en annan medlemsstat enligt skyldigheter i enlighet med en europeisk arresteringsorder eller på annat sätt, eller till ett tredjeland eller till internationella brottmålsdomstolar eller tribunaler. Utlänningslagens 40 § 3 mom. gäller även de fall som nämns i artikel 7.2 och i Finland finns ingen möjlighet till undantag på grund av dem.

Artikel 8. Enligt artikel 8.1 får asylansökningar inte avslås eller nekas prövning enbart på den grunden att de inte har lämnats in så snart som möjligt. Detta begränsar dock inte tillämpningen av artikel 23.4 i. I utlänningslagen finns inte någon tidsbegränsning för inlämnande av ansökan. Enligt 95 § 1 mom. ska en ansökan om internationellt skydd lämnas in vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det. Enligt 2 mom. kan ansökan även göras senare, om förhållandena i utlännings hemland eller permanenta bosättningsland har förändrats under den tid han eller hon har varit i Finland, om utlännings först senare har kunnat lägga fram en utredning som stöd för ansökan eller om det finns andra motiverade grunder. I motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) hänvisas till den s.k. *sur place*-situationen, där en utlännings behov av skydd har uppstått först senare efter det att han eller hon redan bor utomlands. För att genomföra skyddsgrundsdirektivet föreslås att det i lagen tas in en ny bestämmelse (88 b §) om behovet av internationellt skydd i *sur place*-situationer.

Enligt artikel 8.2 ska den beslutande myndigheten fatta sina beslut om asylansökningar efter en korrekt prövning. I 31 § i förvaltningslagen och 7 § i utlänningslagen föreskrivs om myndigheternas utredningsskyldighet och partens skyldighet att bidra till utredningen. Bestämmelser om asylutredning finns i 97 § i utlänningslagen. I artikel 8.2 a, b och c preciseras vad som avses med en korrekt prövning av ansökan.

Enligt artikel 8.2 a ska ansökningar prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt. I 6 § i grundlagen fastställs att alla är lika inför lagen. Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna bemöta dem som utträttat ärenden hos förvaltningen jämlikt

och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Myndigheternas åtgärder ska även skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. I 98 § 2 mom. i utlänningslagen föreskrivs att förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd ska bedömas individuellt. De ovan nämnda bestämmelserna kan bedömas uppfylla kravet i artikel 8.2 a om att ansökningar ska prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt.

Enligt artikel 8.2 b ska exakt och aktuell information erhållas från olika källor om den allmänna situation som råder i de asylsökandes ursprungsländer och, vid behov, i de länder som de asylsökande har rest igenom, och säkerställas att denna information även görs tillgänglig för den personal som ansvarar för att pröva asylansökningar och fatta beslut om dessa. En källa som nämns är UNHCR. Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ska ett ärende utredas tillräckligt och på behörigt sätt genom att man skaffar den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Enligt 98 § 2 mom. i utlänningslagen bedöms förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd individuellt för varje sökande med beaktande av de utredningar som han eller hon lagt fram om sina förhållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten.

I detaljmotiveringen till 97 § i regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras att förutom att klarlägga händelser som skett i det förflutna ska särskild vikt läggas vid hotet av rättskränkningar i framtiden. Enligt propositionen är det som har hänt personen i fråga i det förflutna inte av central betydelse utan vad personen hotas av om han eller hon sänds tillbaka. I regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras dessutom i detaljmotiveringen till 100 § att Migrationsverket ständigt och aktivt ska samla uppgifter om sådana stater från vilka det kan komma asylsökande till Finland. Vid Migrationsverket skaffas information om ursprungsländerna i praktiken av landinformationen, där forskarna i anslutning till behandlingen av ansökningar om internationellt skydd undersöker förhållandena i ursprungsländerna i samarbe-

te med de tjänstemän som bereder asylbesluten. På grund av artikel 8.2 b finns det skäl att precisera utlänningslagen när det gäller bestämmelsen om att aktuell information ska erhållas från olika källor.

Enligt artikel 8.2 c ska den personal som har att pröva asylansökningar och fatta beslut om dessa ha kunskaper om tillämpliga normer på området för asyl- och flyktinglagstiftning. Punkten avviker från skäl 10 i direktivet, där det hänvisas till lämpliga kunskaper och utbildning som behövs i fråga om de myndigheter som fattar beslut i första instans.

Till god förvaltning hör i Finland av hävd att myndigheterna ska ha sakkunskap i frågor som hör till deras ansvarsområde. I statsrådets förordning om Migrationsverket (193/2002) ställs särskilda krav på cheferna för resultatenheter, som bl.a. avgör ansökningar om internationellt skydd. Enligt 3 § 2 mom. ska chefen för en resultatenhet ha högre högskoleexamen, god förtrogenhet med de uppgifter som hör till tjänsten samt i praktiken visad ledarförmåga. Den vedertagna förvaltningspraxis som tillämpas och de krav som ställs på tjänstemännen i den ovan nämnda förordningen kan anses uppfylla kravet i artikel 8.2 c.

I artikel 8.3 föreskrivs att de myndigheter som anges i artikel 39 ska, genom den beslutande myndigheten, genom sökanden eller på annat sätt, få tillgång till den allmänna information som avses i artikel 8.2 b, när denna behövs för att de ska kunna utföra sitt arbete. Bestämmelserna i 36 § i förvaltningsprocesslagen inverkar på det material som ska lämnas in till domstol. Enligt 21 § i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) är statliga och kommunala samt andra offentliga samfunds myndigheter utan hinder av gällande sekretessbestämmelser skyldiga att på begäran lämna de upplysningar som en förvaltningsdomstol behöver för att behandla ett ärende. Enligt 29 § 1 mom. 4 punkten i offentlighetslagen kan en myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att ett enskilt övervaknings- eller tillsynsuppdrag som är riktat mot en myndighet skall kunna utföras.

I motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) anges i samband med behandlingen av 100 § att Migrationsverket ständigt aktivt ska samla uppgifter om sådana stater från vilka det kan komma asylsökande till Finland. Migrationsverket ska i mån av möjlighet och enligt behov även tillställa förvaltningsdomstolen den landinformation som använts som grund för beslutsfattandet. Även Helsingfors förvaltningsdomstol har samma möjligheter som Migrationsverket att tillgodosöra sig och skaffa information om olika länder. Artikel 8.3 föranleder ingen lagändring.

Enligt artikel 8.4 får medlemsstaterna föreskriva regler för översättning av handlingar som är relevanta för prövningen av ansökningar. Enligt 26 § 3 mom. i förvaltningslagen kan myndigheten, för utredning av ett ärende eller för att trygga en parts rättigheter, ordna tolkning och översättning också i andra ärenden än de som kan inledas av en myndighet. I 203 § 1 mom. i utlänningslagen föreskrivs om de fall då myndigheten ska ordna tolkning eller skaffa översättning, om utlänningsen i fråga inte behärskar det språk, finska eller svenska, som enligt språklagen (423/2003) ska användas hos myndigheten eller om han eller hon på grund av handikapp eller sjukdom inte kan bli förstådd. Ett sådant fall är när ärenden behandlas vid asylförfarande. Med stöd av 2 mom. kan myndigheten, för utredande av ärendet eller tryggande av en parts rättigheter, ordna tolkning eller skaffa översättning också i andra ärenden än de som avses i 1 mom. Enligt 3 mom. gäller inte myndighetens eller domstolens skyldighet att skaffa översättning eller ordna tolkning sådant material som inte inverkar på ärendets behandling. Bestämmelser om anlitan av tolk och översättare finns i 10 § i utlänningslagen. I 77 § i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om förvaltningsdomstolarnas skyldighet att ordna tolkning och översättning. I den finska lagstiftningen föreskrivs om översättning av material som inverkar på behandlingen av ett ärende, och sökandens situation är gynnsammare än vad som förutsätts i artikel 8.4.

Artikel 9. Enligt artikel 9.1. ska medlemsstaterna se till att beslut om asylansökningar meddelas skriftligen. Såsom anges i artikelns

rubrik är det fråga om beslut av den beslutande myndigheten. I utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om hur ett asylbeslut ska meddelas. I 43 § 1 mom. i förvaltningslagen fastställs huvudregeln att förvaltningsbeslut ska ges skriftligen. Enligt 2 mom. kan ett beslut ges muntligen, om det är nödvändigt på grund av att ärendet är brådsåkande. Enligt 3 mom. ska dock ett muntligt beslut utan dröjsmål också ges skriftligen jämte rättelse- eller besväransvisning. Förvaltningslagens 43 § uppfyller kravet i artikel 9.1 om att ett asylbeslut ska meddelas skriftligen.

I artikel 9.2 föreskrivs att när en ansökan avslås ska de faktiska och rättsliga skälen för detta anges i beslutet och det ges skriftlig information om hur ett beslut som går sökanden emot kan överklagas. Eftersom direktivets tillämpningsområde i regel endast omfattar beslut om beviljande av flyktingstatus, gäller kravet i punkt 2 alla beslut där sökanden inte beviljas flyktingstatus, oberoende av om han eller hon beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund för internationellt skydd eller av någon annan orsak. Undantag från denna huvudregel får endast göras med stöd av artikel 9.2. andra och tredje stycket.

I utlänningslagen föreskrivs inte om innehållet i eller motiveringen av asylbeslut. I lagen anges inte heller att en besväransvisning ska fogas till beslutet. Enligt 44 § 1 mom. 3 punkten i förvaltningslagen ska det av ett skriftligt beslut tydligt framgå motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts. Enligt 45 § 1 mom. i förvaltningslagen ska ett beslut motiveras. I motiveringen ska det anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. Med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen ska alla asylbeslut som Migrationsverket fattar motiveras oberoende av om ansökan avslås eller sökanden beviljas uppehållstillstånd. Migrationsverkets praxis, som grundar sig på tillämpningen av förvaltningslagen, är förmånligare än direktivet men förenlig med bestämmelserna i direktivet.

I 47 § i förvaltningslagen föreskrivs att en besväransvisning ska fogas till ett beslut som

får överklagas genom besvär. Enligt 190 § i utlänningslagen får i beslut som fattats av Migrationsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten, Arbetskraftsbyrån och en finsk beskickning och som avses i lagen ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I 191 § i utlänningslagen anges de beslut i vilka ändring inte får sökas genom besvär. Bestämmelsens 1 mom. 7 och 8 punkten gäller beslut där en ansökan har konstaterats förfalla och till vilka en besvär-anvisning således inte fogas på grund av besvärshöjningen. I motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras att ett avgörande som innebär att ett ärende förfaller är i sig ett överklagbart avgörande i ett ärende enligt bestämmelserna i 5 § i förvaltningsprocesslagen. I direktivet förutsätts att det ges skriftlig information om hur ett beslut kan överklagas endast när en ansökan avslås och således uppfyller 47 § i förvaltningslagen direktivets krav.

I artikel 9.2 andra och tredje stycket behandlas de fall då undantag får göras från den huvudregel som anges i första stycket. Medlemsstaterna behöver inte uppge skälen för asylbeslut, om sökanden beviljas samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt skyddsgrundsdirektivet. Dessutom behöver medlemsstaterna inte lämna skriftlig information om hur ett negativt beslut ska överklagas, om sökanden har försetts med informationen i ett tidigare skede antingen skriftligen eller med hjälp av elektroniska medel som är tillgängliga för sökanden. Båda undantagsbestämmelserna avspeglar olika praxis som tillämpas i de olika medlemsstaterna och de inverkar inte på genomförandet av direktivet i Finland.

Den status enligt artikel 9.2 andra stycket som ger sökanden samma rättigheter och förmåner enligt den nationella lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen som flyktingstatus enligt skyddsgrundsdirektivet, beviljas i några medlemsländer. Denna status beviljas såväl flyktingar som personer som beviljats alternativt skydd, liksom även personer som eventuellt har beviljats någon annan typ av skydd även enligt den nationella lagstiftningen. I artikel 25.2 d och artikel 39.5 föreskrivs om denna status.

I artikel 9.3 ges medlemsstaterna möjlighet att för de ändamål som avses i artikel 6.3, och när ansökan grundar sig på samma skäl, fatta ett enda beslut som omfattar samtliga personer som är beroende av sökanden för sin försörjning. Såsom ovan konstaterats finns det inte i Finland en s.k. huvudsökande, som lämnar in ansökningar för personer som är beroende av honom eller henne för sin försörjning, utan varje asylsökande ska själv lämna in sin ansökan. Varje ansökan behandlas och prövas individuellt. Varje ansökan avgörs särskilt för sig. I praktiken fattar Migrationsverket vanligen beslut om familjemedlemmarna inom en kärnfamilj på ett och samma papper, om de faktiska och rättsliga skälen till besluten är desamma. Direktivet tillåter denna praxis även i fortsättningen.

Artikel 10. Enligt artikel 10.1 a ska medlemsstaterna upplysa sökandena på ett språk som de rimligen kan förväntas förstå om det förfarande som ska följas och om sina rättigheter och skyldigheter under detta förfarande och de tänkbara konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter och inte samarbeta med myndigheterna. De ska även upplysas om den tidsram och de medel som står till deras förfogande för att uppfylla skyldigheten att lägga fram de fakta som avses i artikel 4 i skyddsgrundsdirektivet. Informationen ska ges sökandena i god tid så att de kan utöva de rättigheter som garanteras genom direktivet och uppfylla de skyldigheter som anges i artikel 11.

I 8 § förvaltningslagen föreskrivs om myndigheternas skyldighet att ge råd. I utlänningslagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse om delgivning av information till asylsökande. I samband med detaljmotiveringen till 94 § 2 mom. i regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras att i ansökningsfasen eller senast vid asylsamtalet ska innehållet i utlänningslagen till väsentliga delar redogöras för sökanden i enlighet med förvaltningslagen. Enligt 7 § 1 mom. i utlänningslagen ska den myndighet som avgör ett ärende ge parten en bedömning av den tid som behövs för att avgöra ärendet.

I 19 f § i integrationslagen föreskrivs om information i anslutning till mottagningsomständigheterna. I detta sammanhang ska asylsökanden även informeras om organisationer

och grupper som ger rättshjälp i bl.a. asyl-ärenden. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 280/2004 rd) gäller skyldigheten att informera även personernas rättigheter och skyldigheter som asylsökande. Enligt asylanvisningen ska sökanden få uppgifter om bl.a. rätten att anlita biträde och tolk, förfarandet vid behandlingen av ansökan och om sökandens rättigheter och skyldigheter. I anvisningen anges också att under asylsamtalen ska asylsökanden informeras om hur hans eller hennes ansökan kommer att behandlas i fortsättningen och ges en bedömning av den tid som behövs för att avgöra ärendet.

Att informera asylsökande är redan nu praxis i Finland, även om det inte uttryckligen föreskrivs i lag. För att genomföra direktivet och eftersom tillgången till information är en av de viktigaste rättsskyddsgarantierna för asylsökande och främjar utövandet av andra rättigheter som ges sökande, är det dock skäl att precisera utlänningslagen till denna del.

Enligt artikel 10.1 b ska sökandena närhelst så är nödvändigt få hjälp av en tolk som kan framföra deras argument till de behöriga myndigheterna. Anlitandet av tolk ska anses vara nödvändigt när asylsamtal förs, om en adekvat kommunikation inte kan säkerställas utan tolk. I alla situationer då de behöriga myndigheterna kallar in sökanden, ska kostnaderna för tolken täckas med offentliga medel.

Enligt 26 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet ordna tolkning och översättning i ett ärende som kan inledas av en myndighet, om en part inte behärskar det språk, finska eller svenska, som ska användas vid myndigheten eller på grund av handikapp eller sjukdom inte kan göra sig förstådd. Enligt 2 mom. kan ärendet tolkas eller översättning göras till ett språk som parten kan konstatera förstå tillräckligt väl med hänsyn till ärendets art. För utredning av ett ärende eller för att trygga en parts rättigheter kan enligt 3 mom. myndigheten ordna tolkning och översättning också i andra ärenden än de som avses i 1 mom.

Enligt 203 § 1 mom. i utlänningslagen ska myndigheten ordna tolkning eller skaffa översättning, om utlänningen i fråga inte behärskar det språk, finska eller svenska, som

enligt språklagen (423/2003) ska användas hos myndigheten eller om han eller hon på grund av handikapp eller sjukdom inte kan bli förstådd i ett ärende som behandlas vid asylförfarande. Med stöd av 2 mom. kan myndigheten, för utredande av ärendet eller tryggnad av en parts rättigheter, ordna tolkning eller skaffa översättning också i andra ärenden än de som avses i 1 mom. Frågor som gäller tolkning behandlas närmare i asylanvisningen.

Med beaktande av utlänningslagens och förvaltningslagens bestämmelser om anlitan- de av tolk samt den etablerade praxis som grundar sig på asylanvisningen, kan det konstateras att i Finland garanteras en asylsökande en mer omfattande rätt till tolk än vad som förutsätts i direktivet.

Enligt artikel 10.1 c får sökandena inte nekas möjlighet att meddela sig med UNHCR eller någon annan organisation som verkar för flyktingkommissariatets räkning på medlemsstatens territorium enligt avtal med denna medlemsstat. I utlänningslagen föreskrivs inte om asylsökandes rätt att meddela sig med UNHCR eller en organisation som verkar för dess räkning och således föreskrivs inte heller att en sådan möjlighet får nekas. I Finland är utgångspunkten att asylsökandes rätt till kontakter inte begränsas, utan de får fritt hålla kontakt med de instanser de vill.

I situationer där en persons frihet har begränsats får undantag från rätten till kontakter föreskrivas i lag. I 6 § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter föreskrivs om rätten till kontakter i fråga om utlänningar som tagits i förvar. Enligt bestämmelsen hör FN:s flyktingkommissariat eller en representant för kommissariatet till de instanser som en utlänning har rätt att hålla kontakt med. I asylanvisningen hänvisas till rådets resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden, där det anges att asylsökande under handläggningens alla stadier ska ha möjlighet att meddela sig med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) eller med andra hjälporganisationer för flyktingar. Flyktingrådgivningen rf är en sådan organisation i Finland. I Finland har UNHCR inte en aktiv roll i asylförfarandet på samma sätt som i vissa länder i Mellaneuropa och därför får

rätten att hålla kontakt med flyktingorganisationer en ökad betydelse hos oss. Mot bakgrund av vad som konstaterats ovan finns det inte något behov av en lagändring.

Enligt artikel 10.1 d ska sökandena inom skälig tid underrättas om vilket beslut den beslutande myndigheten har fattat om deras asylansökan. Beslutet får även delges en juridisk rådgivare eller annan rådgivare, om denne rättsligt företräder sökanden. Enligt 54 § i förvaltningslagen ska ett beslut som en myndighet har fattat av myndigheten utan dröjsmål delges en part och andra kända som har rätt att söka rättelse i det eller att överklaga det genom besvär. Enligt 205 § 3 mom. i utlänningslagen ska delgivningen alltid verkställas som stämningsdelgivning i ärenden som gäller internationellt skydd. Enligt asylansökan ska asylbesluten sändas till polisen för delgivning. Strävan är att besluten delges utan dröjsmål. Ingen lagändring behövs.

Enligt artikel 10.1 e ska sökandena informeras om resultatet av det beslut som fattats av den beslutande myndigheten på ett språk som de rimligen kan förväntas förstå. Undantag från detta får göras om sökandena biträds eller företräds av en juridisk rådgivare eller annan rådgivare och om kostnadsfritt rättsligt bistånd tillhandahålls. Denna information ska i enlighet med bestämmelserna i artikel 9.2 innefatta upplysningar om möjligheterna att överklaga ett beslut som går sökandena emot.

I punkten hänvisas till resultatet av beslutet, vilket innebär att beslutets innehåll i sak är av vikt. I de diskussioner som förts i kommissionens kontaktkommitté har man betonat att en förutsättning för att sökandena ska kunna överklaga ett negativt beslut på ett effektivt sätt är att de informeras om skälen till beslutet. Därför ska inte heller begreppet *resultatet av beslutet* tolkas oskäligt snävt, eftersom det kan leda till att andra rättigheter som garanteras i direktivet inte kan åtnjutas.

Allmänna bestämmelser om delgivning och om förfarandet vid delgivning finns i 9 och 10 kap. i förvaltningslagen. Enligt 205 § 3 mom. i utlänningslagen ska delgivningen alltid verkställas som stämningsdelgivning i ärenden som gäller internationellt skydd. Enligt 203 § 4 mom. har en part rätt att få information om innehållet i ett beslut som gäll-

er honom eller henne på sitt modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att han eller hon förstår. I 47 § i förvaltningslagen föreskrivs att en besväransvisning ska fogas till ett beslut som får överklagas genom besvär. Besväransvisningen ska översättas eller tolkas för sökanden när beslutet delges. I praktiken delges sökanden beslutet i original eller i en på tjänstens vägnar bestyrkt kopia. Informationen om beslutets innehåll ska ges sökanden genom tolkning eller översättning. Sökanden ska samtidigt underrättas om hur han eller hon har möjlighet att få juridisk hjälp för att anföra besvär. Bestämmelserna i förvaltningslagen och utlänningslagen är förmånligare än direktivet men förenliga med det, vilket innebär att det inte finns behov av en lagändring.

Enligt artikel 10.2 ska medlemsstaterna i fråga om förfarandena för överklaganden se till att alla asylsökande omfattas av garantier motsvarande dem som anges i punkt 1 b, 1 c och 1 d i denna artikel. Detta innebär att asylsökandena under vissa förutsättningar ska få hjälp av en tolk, de får inte nekas möjlighet att meddela sig med FN:s flyktingkommissariat eller någon annan organisation som verkar för kommissariatets räkning och de ska inom skälig tid underrättas om beslutet. Vad som ovan har konstaterats om rätten till kontakt med FN:s flyktingkommissariat eller andra organisationer som verkar för dess räkning gäller även i detta sammanhang. I 77 § i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om tolkning och översättning. I 55 § föreskrivs om delgivning av beslut och hänvisas till vad som föreskrivs om det i förvaltningslagen. Skyldigheten i 54 § i förvaltningslagen att delge beslut utan dröjsmål gäller således även förvaltningsdomstolarna.

Artikel 11. Enligt artikel 11.1 får de asylsökande åläggas skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna i den utsträckning behandlingen av ansökan kräver en sådan skyldighet. I artikel 4.1 i skyddsgrundsdirektivet behandlas medlemsstaternas och sökandens samarbete vid bedömningen av de relevanta faktorerna i ansökan. I 31 § i förvaltningslagen och 7 § 2 mom. i utlänningslagen förutsätts sökanden medverka i utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett.

Artikel 11.2 kompletterar huvudregeln i artikel 11.1. I punkten anges de skyldigheter som medlemsstaterna får ålägga de asylsökande. Förteckningen över skyldigheter är inte fullständig, utan det är fråga om ett antal exempel. I enlighet med artikel 11.1 ska skyldigheterna vara nödvändiga för att en ansökan ska kunna behandlas i asyلفörfarandet. Andra skyldigheter som åläggs utläningar bl.a. i anslutning till verkställigheten av beslut som gäller avlägsnande ur landet, faller utanför artikelns tillämpningsområde.

Enligt artikel 11.2 a får medlemsstaterna föreskriva att de asylsökande ska rapportera till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen, antingen genast eller vid en angiven tidpunkt. För utredning av ett ärende kan en person som befinner sig i Finland med stöd av 8 § 1 mom. i utlänningslagen åläggas att infinna sig för att höras av myndigheten. Det kan bestämmas att den som inte fullgör skyldigheten att infinna sig ska hämtas. Enligt 118 § 1 mom. i utlänningslagen kan en utlänningslag åläggas att regelbundet anmäla sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten, om det är nödvändigt för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa.

Enligt artikel 11.2 b får medlemsstaterna föreskriva att de asylsökande måste överlämna handlingar de innehar som är av betydelse för prövning av ansökan, t.ex. egna pass. I detaljmotiveringen till 97 § i regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras att vid en asylutredning ska även bestämmelsen i 61 § om tillfälligt omhändertagande av resedokument tillämpas. I 132 § 1 mom. i utlänningslagen föreskrivs om myndighetens rätt att omhänderta sådana resedokument som företes eller innehas av utläningar och som är felaktiga, förfalskade eller som är avsedda att användas för att lämna oriktiga personuppgifter.

För att klarlägga förutsättningarna för en utlännings inresa får det enligt 119 § 1 mom. i utlänningslagen bestämmas att utläningen ska överlämna sitt resedokument och sin biljett till polisen eller gränskontrollmyndigheten eller meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten var han eller hon är anträffbar.

Medlemsstaterna kan med stöd av artikel 11.2 c föreskriva att de asylsökande ska informera de behöriga myndigheterna om sin aktuella bostadsort eller adress samt om ändringar av dessa snarast möjligt. Medlemsstaterna får även föreskriva att sökanden måste ta emot eventuella underrättelser på den senaste bostadsort eller adress som han eller hon sålunda har uppgivit. Den vars sak myndigheten behandlar är enligt 207 § i utlänningslagen skyldig att tillställa myndigheten sin kontaktinformation och meddela förändringar i den. Enligt detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) är den kontaktinformation som avses i paragrafen i synnerhet personens adress, som behövs när ärendet behandlas och när delgivning ska verkställas. Också annan kontaktinformation, som telefonnummer och e-postadress, ska lämnas till myndigheten för att säkerställa en smidig och snabb behandling.

Enligt artikel 11.2 d får medlemsstaterna föreskriva att de behöriga myndigheterna får kroppsvisitera sökanden och söka igenom de föremål han eller hon bär med sig. Enligt 19 § 3 mom. i gränsbevakningslagen kan en gränskontroll som genomförs i form av en grundlig kontroll innefatta kroppsvisitation samt genomsökning av en persons saker och fordon för att man ska finna ett nödvändigt dokument som styrker identiteten och försäkra sig om att personen inte förfogar över eller i sitt bagage eller fordon har egendom som har anskaffats genom brott eller erhållits i stället för sådan egendom eller annan egendom som personen inte har rätt att inneha eller transportera över gränsen. Efter det att gränsbevakningslagen trädde i kraft har bestämmelser om detta utfärdats i en EG-förordning, nämligen i artikel 7 i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer). EG-förordningens inverkan på den nationella gränsbevakningslagen kommer att beaktas i det lagstiftningsprojekt som pågår vid inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning.

Enligt artikel 11.2 e får medlemsstaterna föreskriva att de behöriga myndigheterna får ta ett fotografi av sökanden. Enligt 131 § 1 mom. i utlänningslagen får polisen

eller gränskontrollmyndigheten för identifiering och registrering ta fingeravtryck, fotografier samt andra signalement på en utlänning som har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller tillfälligt skydd.

Enligt artikel 11.2 f får medlemsstaterna föreskriva att de behöriga myndigheterna får registrera sökandens muntliga utsagor, förutsatt att han eller hon blivit upplyst om detta i förväg. I utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om möjlighet att registrera sökandens muntliga utsagor. Enligt asylanvisningen får ett asylsamtal vid behov bandas eller spelas in på video. I de fall då ett samtal bandas eller spelas in på video ska sökanden underrättas. För genomförandet av direktivet föreslås att en bestämmelse som motsvarar artikel 11.2 f tas in i utlänningslagen.

Artikel 12. I artikel 12.1 första stycket fastställs huvudregeln om rätt till personlig intervju. Enligt punkten ska asylsökanden ges *tillfälle* till en personlig intervju. Intervjun ska genomföras, om man inte av de orsaker som anges i artikel 12.2 och artikel 12.3 avstår från den.

Med stöd av 97 § 1 mom. i utlänningslagen utreder polisen eller gränsbevakningsväsendet identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Enligt 2 mom. för Migrationsverket ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. Enligt regeringens proposition (RP 28/2003 rd) är det väsentligt att sökanden själv framför sina grunder muntligt vid ett samtal och inte t.ex. endast överläter en på förhand uppgjord skriftlig utredning. Den personliga intervjun är en viktig del av asylutredningen och hela asylförfarandet. Därför gör man allt för att säkerställa att samtalet kan ordnas. Lagen ger möjlighet att avstå från samtalet endast i fråga om nya ansökningar.

I artikel 12.1 första stycket förutsätts också att den tjänsteman som utför samtalet är behörig att göra det enligt nationell lagstiftning. Såsom angetts ovan ska polisen eller gränsbevakningsväsendet med stöd av 97 § 1 mom. i utlänningslagen utreda identitet, res-

rutt och inresa för en utlänning som ansöker om internationellt skydd. Enligt 2 mom. är det Migrationsverket som i regel utför asylsamtalen. Enligt samma bestämmelse kan polisen föra samtalen på begäran av Migrationsverket, om antalet ansökningar har ökat kraftigt eller även annars av särskilda skäl. Utöver Migrationsverket kan skyddspolisen med stöd av 3 mom. föra asylsamtal, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser kräver det. Artikel 12.1 första stycket föranleder ingen lagändring.

Enligt artikel 12.1 andra stycket får medlemsstaterna ge varje myndig person som är beroende av asylsökanden för sin försörjning och som avses i artikel 6.3 möjlighet att genomgå en personlig intervju. Det förfarande som tillämpas i vissa medlemsländer, där en s.k. huvudsökande får ansöka om asyl för personer som är beroende av honom eller henne för sin försörjning, har behandlats i samband med artikel 6.3.

Enligt artikel 12.1 tredje stycket får medlemsstaterna genom nationell lagstiftning fastställa i vilka fall en minderårig ska ges möjlighet till en personlig intervju. Enligt 14 § 1 mom. i förvaltningslagen förs en omyndigs talan av den omyndigas intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. Med stöd av 3 mom. har en minderårig som har fyllt femton år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rätt. I ett ärende som gäller ett barn som har fyllt 12 år ska enligt 6 § 2 mom. i utlänningslagen barnet höras innan beslut fattas, om det inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikt ska beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Även barn som är yngre än 12 år kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas.

Enligt artikel 12.2 behöver den personliga intervjun inte genomföras om a) den beslutande myndigheten kan fatta ett positivt beslut på grundval av tillgänglig bevisning, eller b) den behöriga myndigheten redan har haft ett möte med sökanden för att hjälpa honom eller henne att fylla i sin ansökan och överlämna väsentliga uppgifter för ansökan i enlighet med artikel 4.2 i skyddsgrundsdirek-

tivet, eller c) den beslutande myndigheten på grundval av en fullständig prövning av den information som sökanden har lämnat betraktar ansökan som ogrundad i de fall när de omständigheter föreligger som anges i artikel 23.4 a, c, g, h och j. Ur Finlands synvinkel är artikel 23.4 h av central betydelse, eftersom den gör det möjligt att avstå från den personliga intervjun när det är fråga om en efterföljande ansökan som inte innehåller några nya uppgifter som är relevanta för sökandens särskilda omständigheter eller för situationen i hans eller hennes ursprungsland. Enligt 102 § 3 mom. i utlänningslagen kan en ny ansökan avgöras utan nytt asylsamtal.

I artikel 12.3 föreskrivs om möjligheten att inte genomföra den personliga intervjun om detta möter praktiska hinder, särskilt om den behöriga myndigheten anser att sökanden inte bör eller kan höras på grund av varaktiga omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll. Om oklarhet råder får medlemsstaterna begära ett intyg från läkare eller psykolog. Om samtalet inte genomförs med stöd av artikel 12.3, ska skäligen ansträngningar göras för att ge sökanden eller personer som är beroende av sökanden för sin försörjning möjlighet att lämna ytterligare upplysningar. Ordalydelsen i den första meningen i punkt 3 gör att bestämmelsens tillämpningsområde blir oklart. Mot bakgrund av hänvisningen till intyg från psykolog eller läkare bör punkten tolkas så att den avser hälsorelaterade orsaker.

I artikel 12.4 föreskrivs att även om någon personlig intervju som avses i artikeln inte har genomförts, ska den beslutande myndigheten kunna fatta beslut i ett asylärende. I de diskussioner som förts i kommissionens kontaktkommitté har man behandlat förhållandet mellan bestämmelsen och de andra punkterna i artikeln. "Även om någon personlig intervju som avses i denna artikel inte har genomförts" verkar inte motsvara det avsedda syftet med bestämmelsen. Tanken bakom bestämmelsen är att göra det möjligt att fatta beslut i situationer där sökanden beslutar att inte utnyttja sin rätt till en personlig intervju. I detta avseende är bestämmelsen jämförbar med artikel 20.1 a. I artikel 12.5 föreskrivs att även om någon personlig intervju enligt punkt 2 b och c samt punkt 3 inte har genomförts, ska

detta inte påverka den beslutande myndighetens beslut i negativ riktning. När beslut om en ansökan fattas får det med stöd av artikel 12.6 beaktas att sökanden inte har infunnit sig för en personlig intervju, såvida inte han eller hon haft godtagbara skäl för att inte infinna sig.

I 6 kap. i förvaltningslagen föreskrivs om utredning av ärenden och hörande av parter. Enligt 102 § 3 mom. i utlänningslagen kan en ny ansökan avgöras utan nytt asylsamtal. Några andra möjligheter att inte genomföra asylsamtal anges inte i utlänningslagen, utan i regel ordnas asylsamtal enligt 97 § för alla asylsökande. I Finland garanteras asylsökande en förmånligare behandling i enlighet med vad som förutsätts i direktivet.

Artikel 13. I artikel 13.1 förutsätts det att personliga intervjuer normalt ska äga rum utan att familjemedlemmar är närvarande såvida inte den beslutande myndigheten finner det nödvändigt för en korrekt prövning att andra familjemedlemmar är närvarande. I 97 § 2 mom. i utlänningslagen bestäms om asylsamtal. Av bestämmelsen framgår inte direkt att samtalen i regel bör äga rum utan att andra familjemedlemmar är närvarande. I Finland är detta förfarande dock vedertagen praxis som grundar sig på förvaltningslagens bestämmelser om hörande av part. I asylansökan betonas att varje ansökan behandlas och prövas individuellt. I anvisningarna preciseras att i fall där ett äkta par eller sambopar söker internationellt skydd ska båda makarna höras separat och individuellt. I 98 § 2 mom. i utlänningslagen och motiveringen till den regeringsproposition som gäller detta (RP 28/2003 rd) betonas det att ansökan ska behandlas individuellt. Med beaktande av asylsamtalets centrala betydelse i asylförfarandet föreslås det att utlänningslagen preciseras till följd av artikel 13.1 i direktivet.

Enligt artikel 13.2 ska en personlig intervju genomföras under förhållanden som garanterar tillbörlig sekretess. I Finland säkerställer man att intervjun genomförs under förhållanden med tillbörlig sekretess inte bara genom att sökanden hörs individuellt, utan också med stöd av den tystnadsplikt som anges i 23 § i offentlighetslagen. I 10 § 2 mom. i utlänningslagen anges att som av myndigheten anskaffad tolk eller översättare får inte anlitas

en person som står i ett sådant förhållande till parten eller ärendet att hans eller hennes tillförlitlighet kan äventyras på denna grund eller att partens säkerhet kan äventyras. I motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras att tolken inte får representera en sådan instans via vilken uppgifter om asylsökandet riskerar att förmedlas till myndigheterna i den asylsökandes hemland. I lagens 10 § 3 mom. anges att om tolkars tystnadsplikt och i lagens 8 § 4 mom. att om biträdenas och ombudens tystnadsplikt bestäms särskilt. I 13 § i förvaltningslagen bestäms om tystnadsplikt för ombud och biträden. I paragrafens 3 mom. anges att bestämmelserna om tystnadsplikt för ombud och biträden också gäller tolkar och översättare som anlitas i ärendet.

Enligt artikel 13.3 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att se till att personliga intervjuer genomförs under sådana förhållanden att sökandena kan lägga fram skälen för sina ansökningar på ett heltäckande sätt. Medlemsstaterna ska i synnerhet se till att intervjuaren är tillräckligt kompetent för att i den mån det är möjligt kunna beakta de personliga och allmänna omständigheter som ligger bakom ansökan, såsom sökandens kulturella ursprung och utsatta ställning. Dessutom ska medlemsstaterna utse en tolk som kan garantera en fungerande kommunikation mellan sökanden och intervjuaren. Kommunikationen behöver dock inte äga rum på det språk som sökanden föredrar, om det finns något annat språk som han eller hon rimligen kan förväntas förstå och som han eller hon kan kommunicera på.

Vid det asylsamtal som beskrivs i 97 § 2 mom. i utlänningslagen och i detaljmotiveringen till den aktuella bestämmelsen i regeringens proposition (RP 28/2003 rd) ska sökanden kunna reda ut grunderna för sin ansökan på ett heltäckande sätt. Bestämmelsen i artikel 12.1, i vilken sägs att den tjänsteman som utför en intervju ska vara behörig att utföra en sådan intervju enligt nationell lagstiftning, tar samtidigt ställning till behörigheten hos den person som utför intervjun. Såsom det konstateras i anslutning till den aktuella punkten i artikeln är det med stöd av 97 § 2 mom. i utlänningslagen Migrationsverket som i första hand för ett asylsamtal. I

vissa fall kan samtalet även föras av polisen, eller vid sidan om Migrationsverket av skyddspolisen. I Finland hör det till god förvaltning att varje myndighet har sakkunskap i de frågor som hör till deras ansvarsområde.

För en asylsökandes rätt att få hjälp av en tolk redogörs i artikel 10.1 b. Här är det fråga om att säkerställa att man med hjälp av en tolk får till stånd en dialog mellan sökanden och den som utför intervjun. Enligt 26 § 2 mom. i förvaltningslagen som gäller tolkning och översättning kan ett ärende tolkas till ett språk som parten kan konstateras förstå tillräckligt väl med hänsyn till ärendets art. Enligt detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 72/2002 rd) ska myndigheten se till att parten med hjälp av tolkningen förstår myndigheten och att han eller hon har tillräckliga förutsättningar att bevaka sina intressen. Bestämmelsen förutsätter således inte att varje ord eller gest tolkas, om detta inte med hänsyn till ärendets art och begripligheten anses vara nödvändigt. Tolkningen ska dock i regel vara i den mån heltäckande att den inte äventyrar partens rättsliga ställning. Bestämmelserna i förvaltningslagen och den motivering till regeringens proposition som gäller dessa bestämmelser uppfyller de krav som anges i artikel 13.3 i direktivet.

Med stöd av artikel 13.4 får medlemsstaterna fastställa regler för tredje parts närvaro vid den personliga intervjun. I asylanvisningen behandlas personer som är närvarande vid samtal. Enligt artikel 13.5 ska artikeln också tillämpas på möten som avses i artikel 12.2 b. Punkten har ingen betydelse med tanke på Finland eftersom man här inte tillämpar ett system där en personlig intervju kan ersättas med ett möte i enlighet med artikel 12.2 b.

Artikel 14. I artikel 14.1 anges att medlemsstaterna ska sörja för att det förs ett skriftligt protokoll över alla personliga intervjuer vilket minst ska innehålla *de väsentliga uppgifter* för ansökan som lämnats av sökanden i enlighet med artikel 4.2 i skyddsgrundsdirektivet.

I utlänningslagen finns det inte någon uttrycklig bestämmelse om skyldigheten att upprätta ett skriftligt protokoll över asylsamtal. I 104 § 1 mom. i lagen och i motiveringen till 97 § i regeringens proposition (RP 28/2003 rd) hänvisas det till protokollet, men

en uttrycklig skyldighet att upprätta ett samtalsprotokoll anges inte på någotdera stället. I asylanvisningen behandlas upprättandet av ett protokoll över asylsamtal däremot mycket detaljerat. Eftersom upprättandet av ett asylsamtalsprotokoll utgör ett av de allra viktigaste garantierna för asylsökande enligt direktivet, bör en uttrycklig bestämmelse om detta tas in i utlänningslagen.

I artikel 14.2 förutsätts att sökandena i tillräckligt god tid får tillgång till intervjuprotokollet. Om tillgång beviljas först efter det att den beslutande myndigheten har fattat beslut i saken, ska det säkerställas att tillgång kan ges inom den tid som krävs för att förbereda och lämna in ett överklagande i rätt tid. Enligt artikel 14.3 får medlemsstaterna begära att sökanden godkänner innehållet i protokollet från den personliga intervjun. Om en sökande vägrar godkänna innehållet i protokollet, ska skälen till detta införas i sökandens akt. I punkten anförs vidare att en sökandes vägran att godkänna innehållet i protokollet inte ska hindra den beslutande myndigheten från att fatta beslut om asylansökan.

Enligt motiveringen till 97 § i regeringens proposition (RP 28/2003 rd) ska ett samtalsprotokoll läsas och tolkas för sökanden och sökanden ska godkänna det med sin namnteckning. Syftet med detta är att säkerställa att grunderna för ansökan har registrerats på rätt sätt. Sökanden får en avgiftsfri kopia av protokollet. Förfarandet preciseras i asylanvisningen. I praktiken ges sökanden en kopia av protokollet genast efter samtalet när protokollet först har lästs och tolkats för sökanden och han eller hon har godkänt det med sin namnteckning. Utlänningslagen bör ändras med stöd av artikel 14.2 och 14.3 i direktivet.

Artikel 15. I artikel 15.1 garanteras asylsökande en faktisk möjlighet att på egen bekostnad rådgöra med en enligt den nationella lagstiftningen godkänd eller tillåten juridisk eller annan rådgivare i frågor som rör asylan-sökan. I punkt 2 anges att om sökanden har fått ett beslut som går den sökanden emot ska han eller hon på begäran ges kostnadsfritt rättsligt bistånd eller ett rättsligt biträde. Punkterna 3 och 5 gör det möjligt att begränsa tillhandahållandet av kostnadsfritt rättsligt bistånd med stöd av nationell lagstiftning.

Dessutom ger punkt 6 medlemsstaterna möjlighet att i vissa fall återkräva redan betalda utgifter av sökanden. I artikel 43 i direktivet bestäms särskilt om det nationella införlivandet av artikel 15.

En asylsökande har med stöd av 12 § i förvaltningslagen och 8 § i utlänningslagen rätt att anlita biträde i sitt ärende. En faktisk möjlighet att förhandla med ett biträde garanteras i 6 § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter även utlänningar som tagits i förvar med stöd av 46 § i utlänningslagen. En utlänning som tagits i förvar har rätt att hålla kontakt med bl.a. ett allmänt rättsbiträde, den advokat eller någon annan med juris kandidatexamen som är utlänningens ombud eller en allmännyttig förening som yrkesmässigt ger asylsökande, flyktingar och andra utlänningar rättslig hjälp och rådgivning.

I 19 f § i integrationslagen anges att asylsökande så snart som möjligt ska ges information om organisationer eller grupper som ger rättshjälp i fråga om asylärenden. Enligt asylanvisningen är en asylsökande själv ansvarig för att anlita ett biträde, men myndigheterna biträder honom eller henne genom att ge behövliga kontaktuppgifter och vid behov även med att ta kontakt, t.ex. genom att tillåta användning av telefon. Den juridiska rådgivning och de rättshjälpstjänster som tillhandahålls av förläggningarna finansieras med ett i statsbudgeten för detta ändamål reserverat anslag.

I 8 § 4 mom. i utlänningslagen anges att om biträdenas behörighet bestäms särskilt. I 12 § 1 mom. i förvaltningslagen bestäms om skyldigheten för ett ombud att förete fullmakt eller på något annat tillförlitligt sätt visa att han eller hon har rätt att företräda huvudmannen. Enligt 20 § i förvaltningsprocesslagen får såsom ombud eller biträde anlitas en advokat eller någon annan redbar och annars för uppdraget lämplig samt skickad myndig person, som inte är försatt i konkurs och vars handlingsbehörighet inte har begränsats.

Med stöd av 9 § 1 mom. i utlänningslagen har asylsökande möjlighet att få allmän rätts-hjälp i enlighet med rättshjälpslagen. I paragrafens 2 mom. anges att när ett förvaltningsärende behandlas kan dock också en annan person med juristutbildning än ett of-

fentligt rättsbiträde förordnas till utlänningsbiträde. Enligt 1 § i rättshjälpslagen beviljas rättshjälp med statlig finansiering den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken. I lagens 7 § bestäms om begränsningar i rättshjälpen. Det är dock i praktiken svårt att tillämpa dessa begränsningar på personer som söker internationellt skydd. Rättshjälpen omfattar juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende, så som bestäms i lagen. Med stöd av 2 § 2 mom. i lagen omfattar rätten till rättshjälp utöver vad som anges i paragrafens 1 mom. dessutom personer vars sak behandlas i finsk domstol eller om det finns särskilda skäl att bevilja rättshjälp.

Enligt 3 § i rättshjälpslagen ges rättshjälp på ansökan kostnadsfritt eller mot en självriskandel på grundval av sökandens ekonomiska ställning. Med stöd av 9 § 3 mom. i utlänningslagen kan domstolen när den behandlar ett ärende som avses i utlänningslagen bevilja utlänningsrättshjälp utan att kräva utredning om sökandens ekonomiska ställning. Ersättningen till biträdet betalas av statens medel så som bestäms i rättshjälpslagen.

Bestämmelserna i utlänningslagen och rättshjälpslagen uppfyller kraven i artikel 15 i direktivet när det gäller rätten att hålla kontakt med ett rättsbiträde eller någon annan rådgivare samt att på begäran efter ett negativt beslut kostnadsfritt få rättshjälp eller bli förordnad ett rättsbiträde. I Finland är bestämmelserna om beviljande av rättshjälp gynnsammare än bestämmelserna i direktivet, eftersom beviljandet av kostnadsfri rättshjälp för en person som söker internationellt skydd i praktiken endast kan begränsas på grund av sökandens ekonomiska ställning. Från denna möjlighet till begränsning kan undantag göras med stöd av 9 § 3 mom. i utlänningslagen.

Artikel 16. I artikel 16.1 säkerställs med vissa undantag rätten för sökandens rättsliga biträde eller rådgivare att få tillgång till sådan information i sökandens akt som kan komma att prövas av besvärsmyndigheterna,

i den mån uppgifterna är relevanta för prövningen av ansökan. Enligt 9 § i offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. I 11 § 1 mom. i lagen anges att den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller har rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet ta del av en myndighetshandling som kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig. Med stöd av detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 30/1998 rd) kan med en part i många avseenden jämföras partens företrädare eller biträde, men den omständigheten huruvida en uppgift begärs av en part personligen eller av en företrädare för honom eller henne kan påverka räckvidden av rätten att få uppgifter. I 4 kap. i offentlighetslagen bestäms om utlämnande av uppgifter ur en handling. Om en handling är en del av rättegångshandlingar gäller i fråga om partens rätt att få uppgifter vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (381/2007). I 9 § i nämnda lag bestäms om en parts rätt att ta del av en handling.

I artikel 16.2 ges sökandens juridiska rådgivare eller annan rådgivare med vissa undantag tillträde till områden med begränsat tillträde, såsom förvarsenheter och transitzoner, för att kunna rådgöra med sökanden. Den rätt för en utlännings som tagits i förvar att hålla kontakt med sin juridiska eller en annan rådgivare som anges i 6 § i lagen om bemötande av utlännings som tagits i förvar och om förvarsenheter har behandlats ovan i samband med artikel 15.1. En utlännings som tagits i förvar med stöd av 7 § i nämnda lag har rätt att ta emot besökare och använda telefon. Bestämmelser om övervakning och begränsning av besök finns i lagens 15 §. Transitområden har i detta sammanhang inte någon betydelse för Finlands del, eftersom asylsökande inte hålls i transitområden.

I punkterna 3 och 4 i artikeln bestäms om medlemsstaternas möjligheter att föreskriva regler för eller bestämmelser om rätten för juridiska rådgivare eller andra rådgivare att vara närvarande vid alla intervjuer under asylofförandet och i synnerhet vid asylsamtalet. Enligt 8 § 2 mom. i utlänningslagen får

en part anlita biträde när ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas. Behandlingen av ett asylärende omfattar givetvis den asylutredning som avses i 97 § i lagen.

Artikel 17. I artikel 17 bestäms om garantier för ensamkommande barn. Definitionen på ensamkommande barn finns i artikel 2.h. I stycke 14 i ingressen till direktivet finns också hänvisningar till ensamkommande barns sårbarhet och barnens bästa.

Enligt artikel 17.1 ska medlemsstaterna snarast möjligt vidta åtgärder för att säkerställa att en företrädare företräder eller biträder det ensamkommande barnet i samband med prövningen av ansökan. Denna företrädare kan också vara den företrädare som avses i artikel 19 i mottagandedirektivet.

Enligt artikel 17.2 kan man avstå från att utse en företrädare om det ensamkommande barnet a) med största sannolikhet kommer att uppnå myndighetsålder innan ett beslut fattas i första instans, b) kostnadsfritt kan använda sig av en juridisk eller en annan rådgivare som godkänns som sådan enligt nationell lagstiftning för att fullgöra de nämnda uppgifter som tillkommer företrädaren, eller c) är gift eller har varit gift. Dessutom får medlemsstaterna med stöd av punkt 3 i enlighet med de lagar och andra författningar som gällde den 1 december 2005 avstå från att utse en företrädare om det ensamkommande barnet är 16 år eller äldre. Undantag får dock inte göras i detta fall, om ett ensamkommande barn som har fyllt 16 år inte kan fullfölja sin ansökan utan en företrädare.

I artikel 1 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) anges att med barn avses varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Enligt 6 § i utlänningslagen ska i beslutsfattande som gäller ett barn som är yngre än 18 år särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa.

Bestämmelser om företrädande av barn som anlönt utan vårdnadshavare ingår i 5 kap. i integrationslagen. I lagens 26 § föreskrivs om företrädande och förande av talan i fråga om barn som saknar vårdnadshavare. Enligt 1 mom. kan en företrädare utses för flyktingbarn, för barn som får tillfälligt

skydd, för sådana barn som ansöker om uppehållstillstånd eller söker asyl och för sådana barn som fallit offer för människohandel och som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller utan någon annan laglig företrädare. För sådana minderåriga offer för människohandel som saknar vårdnadshavare ska det alltid utses en företrädare utan dröjsmål. Med stöd av 28 § 1 mom. i integrationslagen kan ansökan om förordnande av en företrädare göras av den förläggning där den minderårige har antecknats som invånare eller ett sådant organ i den minderåriges vistelsekommun som avses i 6 § 1 mom. i socialvårdslagen. I paragrafens 2 mom. anges att innan ansökan om företrädare görs ska barnet, om detta är möjligt med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå, ges tillfälle att lägga fram sina egna önskemål och åsikter. Enligt 30 § i integrationslagen ska ansökan om förordnande av företrädare eller om befriande av företrädaren från uppdraget anhängiggöras vid tingsrätten på den ort inom vars domkrets den förläggning är belägen där barnet har antecknats som invånare eller vistas.

I praktiken hänvisas en minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare efter att asylansökan gjorts till närmaste förläggning, varifrån han eller hon flyttas till ett grupphem. Grupphemmet ser till att en företrädare utses. Fastän bestämmelsen i 26 § 1 mom. i integrationslagen om att utse en företrädare inte är ovillkorlig, utses i praktiken en företrädare för alla minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare. Kravet i artikel 17 är inte heller ovillkorligt, utan i vissa fall är det möjligt att en företrädare inte utses. Bestämmelserna i 5 kap. i integrationslagen om företrädande av barn och den vedertagna praxis som gäller detta uppfyller skyldigheten i artikel 17.1 a i direktivet.

Enligt artikel 17.1 b ska man se till att företrädaren ges tillfälle att informera det ensamkommande barnet om innebörden och de tänkbara konsekvenserna av den personliga intervjun och, i förekommande fall, om hur han eller hon kan förbereda sig inför den personliga intervjun. Medlemsstaterna ska också ge företrädaren möjlighet att närvara vid asylsamtalet och att ställa frågor och lämna

synpunkter, inom en av intervjuaren fastställd ram.

Enligt 26 § 2 mom. i integrationslagen ska företrädaren bl.a. föra vårdnadshavarens talan i angelägenheter som gäller barnets person och förmögenhet, bestämma om barnets boende samt förvalta barnets förmögenhet på det sätt som bestäms särskilt. Med stöd av 26 § 3 mom. i integrationslagen ska företrädaren i sitt uppdrag bevaka barnets intressen med beaktande av barnets nationella, språkliga, religiösa och kulturella bakgrund. I paragrafens 4 mom. förutsätts att innan företrädaren fattar beslut i en angelägenhet som gäller barnets person eller förmögenhet ska han eller hon diskutera angelägenheten med barnet, om detta är möjligt med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå samt ärendets natur. När företrädaren fattar beslutet ska han eller hon fästa vikt vid barnets åsikter och önskemål.

I utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om företrädarens närvaro vid ett asylsamtal som förs med en minderårig. I allmänna motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras att en minderårig utan vårdnadshavare ska få en företrädare som bereds tillfälle att vara närvarande vid förhöret. Även i asylanvisningen förutsätts det att när ett barn hörs vid asylutredningen ska barnets förälder, vårdnadshavare eller en företrädare enligt 26 § i integrationslagen vara närvarande. I praktiken är företrädaren alltid närvarande vid ett asylsamtal som förs med en minderårig som saknar vårdnadshavare. För att direktivet ska kunna genomföras krävs dock att till utlänningslagen fogas en uttrycklig bestämmelse om företrädarens närvaro vid asylsamtal.

I artikel 17.4 a förutsätts att ett asylsamtal med ett minderårigt barn ska föras av en person som har nödvändiga kunskaper om minderårigas särskilda behov. I artikel 17.4 b förutsätts i sin tur att den beslutande myndighetens beslut om en asylansökan från ett ensamkommande barn ska förberedas av en tjänsteman med nödvändiga kunskaper om minderårigas särskilda behov.

Såsom det har konstaterats ovan i samband med artikel 8.2 c anses det i Finland vara praxis att myndigheterna har sakkunskap om de ärenden som hör till deras ansvarsområde.

Även de andra omständigheter som framhållits i nämnda artikel gäller i detta sammanhang. I 6 § 1 mom. i utlänningslagen anges att i beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen och som gäller ett barn som är yngre än 18 år ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa.

I praktiken har behandlingen av ansökningar som lämnats in av minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare koncentrerats till ett resultatområde vid Migrationsverket. Migrationsverket har också utarbetat anvisningar om och blanketter för de samtal som Migrationsverket för med minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare. Dessutom har man ökat specialkompetensen genom att utbilda ämbetsverkets personal att möta barn i asylförfarandet och för att säkerställa att barnets bästa kan tillses på bästa möjliga sätt. Med stöd av de synpunkter som anförs i artikel 8.2 c i direktivet, 6 § i utlänningslagen och med stöd av vedertagen förvaltningspraxis kan man konstatera att det inte finns något behov av lagändring på grund av artikel 17.4.

Artikel 17.5 möjliggör användningen av medicinska undersökningar för att fastställa åldern på minderåriga barn som saknar vårdnadshavare i samband med prövningen av en asylansökan. I punkten bestäms om garantier för den minderåriga i det fall att medicinska undersökningar utförs. I utlänningslagen finns det inte någon bestämmelse om användningen av medicinska undersökningar för att fastställa åldern på en minderårig i samband med asylförfarandet. Även i Finland har man dock i flera olika sammanhang tagit upp behovet av att fastställa åldern på en minderårig genom medicinska metoder. Direktivet föranleder inte någon lagändring i fråga om fastställandet av ålder och därför blir frågan föremål för en särskild utredning.

I artikel 17.6 bestäms att barnets bästa ska komma i första hand när medlemsstaterna genomför bestämmelserna i artikeln. Både i punkt 6 och i stycke 14 i ingressen har beaktandet av barnets bästa begränsats så att det gäller minderåriga sökande som saknar vårdnadshavare. I asylförfarandet beaktas barnets bästa med stöd av artikel 3 i konventionen

om barnens rättigheter i fråga om alla barn, oavsett om de är asylsökande utan vårdnadshavare eller asylsökande tillsammans med sin familj. Om beaktandet av barnets bästa bestäms särskilt i 6 § 1 mom. i utlänningslagen och i 7 § och 26 § 3 mom. i integrationslagen. Den finska lagstiftningen och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland omfattar det krav på beaktande av barnets bästa som avses i artikeln, varför det inte finns något behov av lagändring.

Artikel 18. Enligt artikel 18.1 får medlemsstaterna inte hålla en person i förvar endast av det skälet att han eller hon är asylsökande. I Finland föreskrivs i 121 § i utlänningslagen detaljerat och uttömmande om villkoren för tagande i förvar då de säkringsåtgärder som avses i 118-120 § i utlänningslagen inte kommer i fråga. I 121 § 2 mom. ställs det ytterligare krav på tagande i förvar i fall där utlänningens identitet inte är klar. I Finland kan en utlänning inte tas i förvar endast av det skälet att han eller hon har ansökt om asyl. I lagens 5 § förutsätts dessutom att när lagen tillämpas får utlänningarnas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

I artikel 18.2 bestäms att i fall där en asylsökande hålls i förvar ska det säkerställas att det finns en möjlighet till påskyndad rättslig prövning. Bestämmelsen återspeglar artikel 5 stycke 4 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. I de diskussioner som förts i kommissionens kontaktkommitté har det konstaterats att punkt 2 i artikeln bör läsas tillsammans med artiklarna 7 och 21 i mottagandedirektivet.

Med stöd av 123 § 1 mom. i utlänningslagen fattas beslut om tagande i förvar av en polis eller av en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet. Tjänstemannen i fråga ska enligt 124 § 1 mom. utan dröjsmål och senast dagen efter tagandet i förvar anmäla saken till den tingsrätt som specificeras i bestämmelsen. Enligt paragrafens 2 mom. ska tingsrätten ta upp ärendet om tagande i förvar utan dröjsmål och senast fyra dygn efter förvarstagandet. Om en utlänning som tagits i förvar exceptionellt har placerats i polisens häkteslokaler på grund av att utlänningen tas i förvar långt från den närmaste förvarsenheten, då förvarstagandet får fortgå högst fyra dygn,

ska tingsrätten ta upp ärendet för behandling utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan. Utlänningslagens bestämmelser om tagande i förvar uppfyller direktivets krav på påskyndad rättslig prövning.

Artikel 19. I artikel 19.1 anges att i den mån medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning föreskriver om en möjlighet att återkalla asylansökan ska medlemsstaten se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller att avslå ansökan om en asylsökande uttryckligen återkallar asylansökan. Enligt punkt 2 får medlemsstaterna också bestämma att den beslutande myndigheten ska ha rätt att avbryta prövningen utan att fatta beslut. Då ska den beslutande myndigheten införa en tjänsteanteckning om detta i sökandens akt.

I utlänningslagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse om återkallande av asylansökan. I 191 § 1 mom. 8 punkten i utlänningslagen finns en hänvisning till en situation med återtagande. I asylanvisningen behandlas förfarandet då en asylansökande återtar sin ansökan tämligen detaljerat. Med beaktande av 21 § i grundlagen är en situation som avses i artikel 19.2 i direktivet inte möjlig i Finland, eftersom det inte fattas något egentligt förvaltningsbeslut om en sökande återtar sin ansökan. I syfte att göra förfarandet mer öppet för insyn och förbättra förutsebarheten är det befogat att i utlänningslagen ta in en bestämmelse om återtagande av asylansökan.

Artikel 20. I artikel 20.1 föreskrivs om situationer där det finns skälig grund att anta att en asylsökande implicit har återkallat eller avstått från sin asylansökan. Då ska medlemsstaterna se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller avslå ansökan på grundval av att sökanden inte har visat sig ha rätt till flyktingstatus enligt skyddsgrundsdirektivet. I artikel 20.1 a och b ges exempel på situationer där medlemsstaterna kan förutsätta att det är fråga om ett implicit återkallande av ansökan.

Enligt punkt 2 i artikeln ska medlemsstaterna se till att en sökande som efter ett beslut om att avbryta prövningen åter anmäler sig hos den behöriga myndigheten har möjlighet att begära att prövningen av asylären-

det tas upp på nytt. Undantag från denna huvudregel utgör en situation där begäran behandlas i enlighet med artiklarna 32 och 34 som gäller efterföljande ansökningar. Enligt punkten ska medlemsstaterna iakttä forbudet mot tillbakasändning (non-refoulement). Dessutom får medlemsstaterna besluta om en tidsfrist inom vilken ett ärende kan tas upp på nytt och om att tillåta att prövningen återupptas i det skede där den avbröts.

I Finland anger principen om god förvaltningssed att myndigheterna och domstolarna på ett sätt eller annat ska fullgöra varje ärende. Detta förutsätts också i 21 § i grundlagen. Artikel 20 i direktivet verkar i första hand gälla de medlemsstater som fattar beslut om återtagande av ansökan då de anser att sökanden implicit har återtagit ansökan eller avstått från ansökan. I Finland kommer det inte i fråga att ett avslagsbeslut fattas efter prövning i sak, utan i ärendet kan under vissa villkor fattas beslut om att ansökan förfaller. I utlänningslagen finns det inte någon bestämmelse om implicit återtagande av asylansökan. I 191 § 1 mom. 8 punkten i lagen finns en hänvisning till sådana situationer.

I syfte att genomföra direktivet samt ge bättre insyn i förfarandet och förbättra förutsebarheten är det nödvändigt att det i utlänningslagen tas in en bestämmelse om en sådan situation som avses i artikel 20 i direktivet. De förvaltningsmässigt vedertagna rättsverkningarna av beslut om att en ansökan förfaller förutsätter dock inte att man i Finland måste föreskriva om en viss tidsfrist för när ansökan på nytt ska tas till prövning eller för att man i samband med att ärendet prövas på nytt kan tillgodogöra sig material som myndigheterna tidigare fått om ärendet.

Artikel 21. I artikel 21.1 i direktivet anges att medlemsstaterna ska ge UNHCR möjlighet att ta kontakt med asylsökande, få tillgång till information om enskilda asylsökningar och hur förfarandet framskrider och vilka beslut som fattats, under förutsättning att den asylsökande samtycker till detta, samt möjlighet att i enlighet med artikel 35 i flyktingkonventionen lägga fram synpunkter till den behöriga myndigheten om enskilda asylsökningar i alla skeden av förfarandet. Med behöriga myndigheter avses inte enbart den beslutande myndigheten utan alla statliga

myndigheter såsom polisen, gränskontrollmyndigheterna och domstolsväsendet. I punkt 2 i artikeln preciseras att de nämnda bestämmelserna även ska vara tillämpliga på organisationer som för flyktingkommissariatets räkning verkar i den berörda medlemsstaten i enlighet med ett avtal med medlemsstaten i fråga. Artikeln ansluter sig till artikel 10.1 c i direktivet.

Artikel 35 stycke 1 i flyktingkonventionen förpliktar medlemsstaterna att samarbeta med UNHCR när den fullgör sina uppgifter och att särskilt underlätta dess uppgift att övervaka att bestämmelserna i flyktingkonventionen följs. Enligt stycke 2 i samma artikel förbinder sig medlemsstaterna att på begäran tillstå UNHCR upplysningar och statistiska uppgifter om flyktingars rättsliga ställning, genomförandet av konventionen samt lagar, förordningar och andra föreskrifter gällande flyktingar som redan är eller kommer att träda i kraft.

I samband med sin anslutning till flyktingkonventionen har Finland förbundit sig att följa artikel 35 i konventionen. I utlänningslagen finns inte någon separat bestämmelse där det särskilt föreskrivs att UNHCR ska ges de rättigheter som avses i artikel 21.1 i direktivet. Med tanke på genomförandet av direktivet torde det dock räcka att de rättigheter som nämns i punkten uttryckligen inte förvägras UNHCR med stöd av den finska lagstiftningen. Å andra sidan deltar UNHCR inte heller i Finland aktivt i asylförfarandet såsom i vissa andra EU-medlemsländer. När det gäller t.ex. sekretessfrågor eller besök hos utlänningslagar som tagits i förvar gäller de bestämmelser som behandlats ovan i denna proposition även UNHCR:s företrädare.

Artikel 22. I artikel 22 i direktivet bestäms om insamling av uppgifter om enskilda asylsökningar och om röjande av sådana uppgifter. Enligt artikel 22.1 får medlemsstaterna vid prövning av enskilda ärenden inte direkt röja uppgifter om enskilda asylsökningar, eller det faktum att en ansökan har lämnats in, till aktörer som misstänks bedriva förföljelse av den asylsökande. Enligt punkt 2 b får medlemsstaterna vid prövning av enskilda ärenden inte heller inhämta uppgifter från aktörer som misstänks bedriva förföljelse på ett sätt som leder till att dessa aktörer får direkt

information om att en ansökan har lämnats in av sökanden i fråga, och som äventyrar den fysiska integriteten hos sökanden och hos personer som är beroende av honom eller henne för sin försörjning, eller äventyrar friheten och säkerheten för hans eller hennes familjemedlemmar som bor kvar i ursprungslandet.

I Finland är sekretessbelagda handlingar sådana handlingar som anges i 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen och som gäller flyktingar eller personer som ansöker om asyl, uppehållstillstånd eller visum, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar säkerheten för flyktingen eller sökanden eller en närstående. Även i 11 § i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) föreskrivs om skyldigheten att iaktta sekretess.

Den nationella bestämmelsen om sekretess är förknippad med ett liknande villkor i fråga om äventyrande som artikel 22 b i direktivet som gäller inhämtande av uppgifter. Det är dock knappast skäl att begränsa villkoret på äventyrande enbart till inhämtandet av uppgifter, utan det torde kunna gälla även röjandet av uppgifter. Vid inhämtandet av uppgifter är sekretessen relevant uttryckligen med tanke på om inhämtandet leder till att uppgifter röjs.

Med beaktande av bestämmelserna i 26 och 30 § i offentlighetslagen är det inte möjligt att lämna ut uppgifter till myndigheterna i ursprungslandet om inte detta grundar sig på den berörda personens samtycke eller på att det i en för Finland bindande internationell överenskommelse föreskrivs om detta och uppgifter ur handlingen enligt offentlighetslagen kan lämnas ut till den finska myndighet som bedriver samarbetet.

I den lag om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) som trädde i kraft i oktober 2007 föreskrivs om bl.a. offentligheten i fråga om diarier på ett sätt som till vissa delar avviker från offentlighetslagen. I praktiken ger förvaltningsdomstolarna inte ut namnuppgifter om personer som söker ändring och vars besvär gäller tillståndsansökan om asyl eller någon annan form av internationellt skydd. Sökande som anför besvär kan sålunda inte heller spåras genom begäran om andra handlingar.

Enligt asylanvisningen ska en ansökan behandlas och ett ärende beredas med iakttagande av sekretess. Uppgifter om ansökan och behandlingen av den samt om den som lämnat in ansökan får ges ut endast till sökanden själv och en av honom eller henne befullmäktigad företrädare, som ska kunna identifieras på ett tillräckligt säkert sätt. Det bör särskilt beaktas att fastän sökanden själv offentligt har meddelat om sin ansökan, fritar detta inte tjänstemannen från sekretessskyldighet.

I artikel 22 i direktivet hänvisas till den prövning av en enskild asylansökan som görs av den beslutsfattande myndigheten. Bestämmelserna i offentlighetslagen täcker i första hand de tillämpningssituationer där det är fråga om att lämna ut uppgifter som innehåller av de finska myndigheterna. I offentlighetslagen eller utlänningslagen finns däremot inte några bestämmelser om på vilket sätt myndigheterna ska beakta en sökandes säkerhetsintressen i det fall att någon instans begär uppgifter om avgörandet av ett ärende som är anhängigt i Finland. Det anses behövt att artikel 22 b i direktivet genomförs nationellt.

Kapitel III Förfaranden i första instans

Artikel 23. Enligt artikel 23.1 i direktivet ska medlemsstaterna handlägga asylansökningar genom ett prövningsförfarande som överensstämmer med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i direktivet. Detta bildar en sådan huvudregel för förfaranden i första instans som nationellt inte behöver genomföras som sådant, utan de nationella bestämmelserna ska överensstämma med direktivet.

Enligt artikel 23.2 ska medlemsstaterna se till att ett sådant förfarande avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning. I det fall att medlemsstaten inte kan fatta beslut inom sex månader, ska den antingen informera sökanden om dröjsmålet eller på begäran ge information om den tid inom vilken beslut om sökandens ansökan är att vänta. Denna information innebär dock inte någon skyldighet för medlemsstaten att fatta beslut i sökandens sak inom denna tidsfrist.

I 21 § 1 mom. i grundlagen och 23 § 1 mom. i förvaltningslagen föreskrivs att var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. I den juridiska litteraturen har det ansetts att behandlingstiden inte får vara längre än vad som krävs för en tillräckligt grundlig och ändamålsenlig behandling av saken med beaktande av ärendets särdrag. Målet på att behandlingen ska ske utan dröjsmål får dock inte vara en grund för att göra avkall på kravet på en ändamålsenlig, omsorgsfull och opartisk behandling. Med stöd av 23 § 2 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Enligt 7 § 1 mom. i utlänningslagen ska den myndighet som avgör ett ärende ge parten en bedömning av den tid som behövs för att avgöra ärendet. Enligt detaljmotiveringen till 7 § i regeringens proposition (RP 28/2003 rd) kan informationen om bedömningen av den tid som behövs för att avgöra ärendet ges skriftligt eller muntligt. Om behandlingen av ärendet ser ut att väsentligt försenas i förhållande till bedömningen är myndigheten skyldig att med stöd av nämnda bestämmelse göra en ny bedömning. Utgångspunkten är att ett enda meddelande avges, medan ett nytt meddelande ges endast vid mycket betydande fördröjning. Bestämmelserna i grundlagen, förvaltningslagen och utlänningslagen uppfyller kraven i artikel 23.2.

I punkterna 3 och 4 i artikeln behandlas situationer där medlemsstaterna kan prioritera eller påskynda en prövning i enlighet med vissa grundläggande principer och garantier som anges i kapitel II. I punkt 3 möjliggörs att vilken som helst prövning prioriteras eller påskyndas, medan punkt 4 innehåller en uppräkningslista av situationer där ett sådant förfarande kan föreskrivas. De grundläggande principer och garantier som anges i kapitel II iaktas i de prövningsförfaranden som anges i både punkt 3 och 4. Det är med andra ord inte fråga om en förteckning över situationer i vilka man i prövningsförfarandet kan avvika från kapitel II. En sådan möjlighet till undantag finns i artikel 24.

Punkt 4 i artikeln är inte förpliktande för medlemsstaterna och punktens innehåll täcks

av bestämmelsen i punkt 3. I detta sammanhang behandlas styckena i punkt 4 inte detaljerat, utan man nöjer sig med att konstatera att syftet med styckena är att endast visa de situationer där det kan föreskrivas att prövningsförfarandet ska prioriteras eller påskyndas. Artikel 8.1, artikel 12.2 c och artikel 28.2 innehåller hänvisningar till vissa punkter i artikeln, och i samband med dem behandlas dessa vid behov mer detaljerat.

I Finland innehåller utlänningslagen inte någon särskild bestämmelse om att asylansökningar ska prioriteras. I praktiken iakttar myndigheterna den prioritetsordning som anges i deras egna anvisningar. Enligt asylansökningsförfarandet ska asylutredningen i regel genomföras och ansökningarna behandlas i den ordning de anhängiggörs. Anvisningen innehåller dock en uppräkningslista av situationer där en ansökan behandlas och utredningen genomförs i brådska ordning före andra ärenden. Detta förfarande iaktas om sökanden är t.ex. minderårig och saknar vårdnadshavare eller om sökanden lider av en svår sjukdom eller skada, eller är gravid eller mycket ålderstigen. Dessutom anges det i 104 § 1 mom. i utlänningslagen att om det anses att sökanden har kommit från ett säkert asyl- eller ursprungsland, ska ansökan avgöras inom sju dagar efter det att samtalsprotokollet har färdigställts och uppgiften om färdigställandet har införts i utlänningsregistret. Eftersom artikel 23.3 och 23.4 inte är förpliktande för medlemsstaterna föreslås det att utlänningslagen inte ändras på grund av nämnda punkter.

Artikel 24. I artikel 24.1 anges att medlemsstaterna får föreskriva särskilda förfaranden som avviker från de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II. Bestämmelsen är inte förpliktande för medlemsstaterna, utan ger dem möjlighet att tillämpa ett särskilt förfarande när det är fråga om efterföljande ansökan (artiklarna 32 och 34), sökande som inte infinner sig (artikel 33) och gränsförfaranden (artikel 35). Dessutom möjliggör artikel 24.2 att undantag kan föreskrivas vid tillämpningen av begreppet europeiska säkra tredjeländer (artikel 36).

I Finland tillämpas inte de särskilda förfaranden om vilka föreskrivs i artiklarna 33, 35 och 36 i direktivet. En ny ansökan, som inte

innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet, kan i Finland behandlas vid påskyndat förfarande.

Artikel 25. I artikel 25 i direktivet bestäms om ansökningar som nekas prövning. I artikel 25.1 bestäms att medlemsstaterna inte är skyldiga att pröva om en asylsökande kan betraktas som flykting i enlighet med skyddsgrundsdirektivet i sådana fall där ansökan inte prövas enligt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten eller när det anses att förutsättningarna för att pröva ansökan saknas enligt punkt 2 i artikeln.

Förhållandet mellan bestämmelserna i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och direktivet är i viss mån oklara. Enligt stycke 29 i ingressen till direktivet gäller direktivet inte förfaranden om vilka bestäms i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten. I artikel 24 anges det inte att förfaranden som grundar sig på förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten är särskilda förfaranden som skulle medge avvikelse från de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II. Det är klart att alla de grundläggande principer och garantier som anges i kapitel II i direktivet på grund av sin karaktär inte kan komma i fråga vid det förfarande som grundar sig på förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten. Däremot är det oklart i vilken omfattning garantierna eventuellt kan komma att iakttas. Dessutom föreskriver förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten om vissa garantier för sökanden, såsom rätt att ta del av uppgifter om det förfarande som iakttas. Med stöd av 103 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen kan en ansökan som gäller internationellt skydd avvisas utan prövning om sökanden kan sändas till en annan stat som enligt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva ansökan.

I artikel 25.2 finns en uppräkningslista av fall där medlemsstaterna kan neka att pröva en asylansökan på grund av att förutsättningarna för detta saknas. Förteckningen på undantag avses vara uttömmande, men är inte förpliktande för medlemsstaterna, utan staterna kan i de situationer som avses i förteckningen neka prövning av en ansökan. Artikel 25

nämns inte i artikel 24, där det bestäms om särskilda förfaranden som avviker från de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

Enligt punkt 2 i artikeln får en medlemsstat neka att pröva en asylansökan om a) en annan medlemsstat har beviljat flyktingstatus, b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 26, c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 27, d) sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten av andra skäl vilka har lett till att han eller hon beviljats en status med motsvarande rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt skyddsgrundsdirektivet, e) sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten av andra skäl som skyddar honom eller henne från att avvisas i väntan på resultatet av förfarandet för att fastställa en status enligt led d, f) sökanden har lämnat in en identisk ansökan efter ett slutligt beslut eller g) en person som är beroende av sökanden för sin försörjning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon enligt artikel 6.3 har godtagit att det egna ärendet ska utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring den beroende personens situation som motiverar en separat ansökan.

Artikel 25.2 a ansluter sig till artikel 9.1 i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten, eftersom det i regel torde vara så att den medlemsstat som har beviljat flyktingstatus också har beviljat uppehållstillstånd. Såsom det konstateras ovan beviljar man i Finland inte sådan status som motsvarar flyktingstatus jämte de rättigheter och förmåner som avses i punkt d, varför punkterna d och e inte är av betydelse för Finlands del. En ny ansökan som avses i punkt f prövas i Finland vid påskyndat förfarande i enlighet med 103 § 2 mom. 3 punkten i utlänningslagen. I Finland kommer en situation som avses i punkt g inte heller i fråga.

I 103 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen bestäms att en ansökan som gäller internationellt skydd kan avvisas utan prövning om sökanden har kommit från ett säkert asylland, där han eller hon har fått eller kunde ha fått

sådant skydd som avses i 87 och 88 § i lagen och dit han eller hon kan sändas tillbaka. Begreppet säkert asylland i lagen täcker de situationer som avses i punkterna b och c. De nämnda punkterna behandlas i samband med artiklarna 26 och 27. De situationer i Finland där en ansökan kan lämnas utan prövning ingår i artiklarna 25.1, 25.2 b och 25.2 c.

Artikel 26. I artikel 26 bestäms om begreppet första asylland. Artikel 26 hänför sig till artikel 25.2 b, enligt vilken en asylansökan kan nekas prövning om någon annan stat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 26. En annan medlemsstat kan dock inte komma i fråga eftersom förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten innehåller bestämmelser om förfarandet med nekande av prövning av ansökan mellan medlemsstaterna.

Med stöd av artikel 26 kan en stat betraktas som första asylland för en enskild asylsökande, om han eller hon har erkänts som flykting i staten och fortfarande kan erhålla detta skydd eller om han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i staten, inbegripet förbud mot tillbakasändning. I bägge fallen förutsätts det att sökanden på nytt släpps in i landet i fråga. Medlemsstaterna kan vid bedömningen av om begreppet första asylland kan tillämpas på en enskild asylsökande beakta artikel 27.1, som anger förutsättningarna för huruvida en stat kan betraktas som säkert tredjeland.

Med stöd av 103 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen kan en ansökan som gäller internationellt skydd avvisas utan prövning om sökanden har kommit från ett i 99 § avsett säkert asylland, där han eller hon har fått eller kunde ha fått sådant skydd som avses i 87 och 88 § i lagen och dit han eller hon kan sändas tillbaka. I fråga om första asylland är det fråga om en sådan situation där sökanden har anlänt från ett säkert asylland, där han eller hon *får* skydd och dit han eller hon kan sändas tillbaka. I 99 § i lagen anges att som ett säkert asylland betraktas en sådan stat som utan geografiska förbehåll har tillträtt och iakttagit konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig

eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989). I 104 § 1 mom. i utlänningslagen anges att en sökande som har kommit från ett säkert asylland ska få sin ansökan avgjord inom sju dagar.

I Finland tillämpar man inte begreppet första asylland, utan begreppet säkert asylland omfattar både begreppet första asylland enligt artikel 26 och begreppet säkert tredjeland enligt artikel 27 i direktivet. Med stöd av Migrationsverkets beslutsstatistik har begreppet säkert asylland tillämpats tämligen sällan och inte alls under de senaste åren. Innehållsmässigt motsvarar 99 § och 103 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen artikel 26 i direktivet och därför finns det inte något behov av lagändring.

Artikel 27. Begreppet säkert tredjeland i artikel 27 hänför sig till artikel 25.2 c, enligt vilken en asylansökan kan nekas prövning om ett annat land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 27. Skillnaden mellan begreppen första asylland och säkert tredjeland i direktivet ligger i att sökanden i ett första asylland har erkänts som flykting eller annars åtnjuter tillräckligt skydd, medan sökanden i ett säkert tredjeland får sin ansökan prövad på behörigt sätt.

Enligt artikel 27.1 får medlemsstaterna tillämpa begreppet säkert tredjeland endast om de behöriga myndigheterna är övertygade om att sökanden kommer att behandlas i enlighet med följande principer i det berörda tredjelandet: a) sökandens liv och frihet inte är hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet i en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse, b) förbudet mot återsändning iakttagas i enlighet med flyktingkonventionen, c) tredjelandet iakttagit förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten, och d) sökandena har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de erkänns som flyktingar, få skydd i enlighet med flyktingkonventionen.

Såsom det har konstaterats ovan täcker begreppet säkert asylland i utlänningslagen begreppen första asylland i artikel 26 och begreppet säkert tredjeland i artikel 27 i direktivet. Definitionen av säkert asylland finns i

99 § i utlänningslagen. Innehållsmässigt motsvarar bestämmelsen de krav som ställs på säkert tredjeland i artikel 26.1 i direktivet och därför finns det inget behov av en lagändring. Enligt Migrationsverkets beslutsstatistik tillämpas begreppet säkert asylland mycket sällan.

Enligt artikel 27.2 ska tillämpningen av begreppet säkert tredjeland grunda sig på nationell lagstiftning, där det föreskrivs om sambandet mellan den asylsökande och tredjelandet i fråga, om de förfaranden som ska iakttas vid tillämpningen av begreppet och om enskild prövning av ansökan.

Med stöd av 103 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen kan en ansökan avvisas utan prövning om sökanden har kommit från ett i 99 § avsett säkert asylland, där han eller hon har fått eller kunde ha fått sådant skydd som avses i 87 eller 88 § i lagen och dit han eller hon kan sändas tillbaka. I detta sammanhang är det fråga om en situation där sökanden har kommit från ett säkert asylland, där han eller hon *kunde ha fått* skydd och dit han eller hon kan sändas tillbaka. Eftersom direktivet inte ställer några mer specificerade krav på sambandet mellan sökanden och säkert tredjeland, kan det anses att den omständighet att sökanden har kommit från ett land som avses i 103 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen uppfyller direktivets krav.

En ansökan som har lämnats in av en sökande som kommit från ett säkert asylland enligt 104 § 1 mom. i utlänningslagen, ska avgöras inom sju dagar efter det att samtalsprotokollet har färdigställts och uppgiften om färdigställandet har införts i utlänningsregistret. Utlänningslagens 97 och 98 § som gäller utredning och avgörande av ansökan förutsätter bl.a. att ett asylsamtal förs och att förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd bedöms individuellt. Sökanden har med stöd av 193 § 1 mom. 1 punkten i lagen rätt att hos Helsingfors förvaltningsdomstol anföra besvär över ett beslut som gäller honom eller henne. Om verkställighet av Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning av en sökande som kommit från ett säkert asylland bestäms i 201 § 3 mom. i utlänningslagen. Utlänningslagens bestämmelser uppfyller kraven i artikel 27.2 om de förfaranden som ska iakttas och om besvärsmätt

och därför finns det inte behov av en lagändring.

Artikel 27.3 förutsätter att medlemsstaterna då de genomför ett beslut som grundar sig på tillämpningen av begreppet säkert tredjeland ska informera sökanden om detta och förse honom eller henne med en handling på tredjelandets språk där myndigheterna i det landet underrättas om att ansökan inte har prövats i sak. Den stämningsdelgivning som avses i 205 § 3 mom. i utlänningslagen iakttas i delgivningen av alla ärenden som gäller internationellt skydd. I lagens 104 § 2 mom. anges att till en utlänning som ska sändas tillbaka till ett säkert asylland ges en handling av vilken framgår att hans eller hennes ansökan inte har prövats i sak i Finland. Handlingen ges med stöd av 116 § 1 mom. 8 punkten i lagen av Migrationsverket. Utlänningslagens bestämmelser uppfyller de krav som ställs i artikel 27.3 i direktivet.

Enligt punkt 4 i artikeln ska medlemsstaten i en situation där tredjelandet inte ger asylsökanden tillstånd att resa in på dess territorium se till att asylansökan prövas i enlighet med bestämmelserna i kapitel II i direktivet. I utlänningslagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse om detta, men enligt bestämmelserna i förvaltningslagen ska sökanden få sin sak prövad och avgjord i sak. På grund av detta är det givet att en sökande i Finland omfattas av asylförfarande enligt kapitel II i direktivet, om han eller hon nekas rätten till asylförfarande i ett tredjeland.

Punkt 5 i artikeln förutsätter att medlemsstaterna regelbundet underrättar kommissionen om tredjeländer på vilka begreppet säkert tredjeland tillämpas. Bestämmelsen främjar öppenheten i fråga om asylförfarandet i unionen. Detta föranleder dock inte något behov av lagändring.

Artikel 28. Enligt artikel 28.1 i direktivet får medlemsstaterna anse en asylansökan som ogrundad endast om den beslutande myndigheten har konstaterat att sökanden inte har rätt till flyktingstatus med stöd av skyddsgrundsdirektivet. Detta begränsar dock inte tillämpningen av artiklarna 19 och 20 i direktivet. Eftersom det i regel är endast begäran om internationellt skydd enligt flyktingkonventionen som hör till direktivets tillämpningsområde avses i denna artikel med

ogrundad främst en ansökan som är oggrundad i sak enligt flyktkonventionen. I artikeln tar man inte ställning till om sökanden är i behov av alternativt skydd eller eventuellt annat skydd.

I artikel 28.2 bestäms att i de fall som anges i artikel 23.4 b och beträffande oggrundade asylansökningar, där någon av de omständigheter som förtecknas i artikel 23.4 a eller 23.4 c—o är tillämplig, får medlemsstaterna även anse en ansökan vara uppenbart oggrundad, om den definieras på detta sätt i nationell lagstiftning. Tolkandet av punkten underlättas inte av att det också i artikel 23.4 c talas om oggrundad ansökan. Såsom det dock konstateras ovan är det i artikel 23.4 fråga om situationer där ett visst prövningsförfarande kan prioriteras eller påskyndas. I artikel 28.2 anges att då en sökande enligt artikel 23.4 b uppenbart inte kan definieras som en flykting eller sökanden inte uppfyller villkoren för flyktstatus med stöd av skyddsgrundsdirektivet eller då det är fråga om en i artikel 28.1 avsedd oggrundad ansökan, på vilken något av punkterna c-o i artikel 23.4 är tillämplig, kan medlemsstaterna med stöd av nationell lagstiftning anse att ansökan är uppenbart oggrundad. I flera av punkterna i artikel 23.4 är det fråga om sökandens klandervärda uppförande som då vid sidan om att ansökan är oggrundad i sak kan beaktas i samband med fattandet av beslut om uppenbart oggrundad ansökan.

I utlänningslagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse om ansökan som avslås som oggrundad. Likväl förutsätts det i lagens 98 § 3 mom. att myndigheten efter att ha fått tillgängliga utredningar ska avgöra ärendet till förmån för sökanden på basis av hans eller hennes utsaga, om sökanden till den del det är möjligt har bidragit till att utreda saken och om myndigheten är övertygad om att ansökan är trovärdig i fråga om behovet av internationellt skydd. I 4 mom. i paragrafen anges att om ansökan avslås, beslutas det samtidigt att personen ska avvisas eller utvisas, om det i ärendet inte framkommer några sådana särskilda skäl som gör att beslut om avvisning eller utvisning inte ska fattas. I 94 § 3 mom. föreskrivs att i samband med asylförfarandet prövas och avgörs beviljande av

uppehållsrätt även på andra grunder som framkommer.

Enligt 101 § 1 punkten i lagen kan en ansökan avslås som uppenbart oggrundad om den inte motiveras med sådana grunder för beviljande av asyl eller skydd som nämns i lagen eller med andra grunder som har anknytning till förbuden mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke-trovärdiga. Enligt 2 punkten kan ansökan avslås som uppenbart oggrundad om sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet på ett sådant sätt som närmare anges i paragrafen eller om sökanden i enlighet med 3 punkten har kommit från ett säkert asyl- eller ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka och Migrationsverket inte av vägande skäl har kunnat avgöra ansökan inom den tid som föreskrivs i 104 §. Direktivet möjliggör att ansökningar betraktas som uppenbart oggrundade i situationer som avses i 101 § i utlänningslagen och något behov av lagändring finns därför inte.

Artikel 29. I artikel 29.1 bestäms att rådet antar med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet en gemensam minimiförteckning över tredjeländer som har fastställts som säkra ursprungsländer i enlighet med bilaga II till direktivet. I punkterna 2-8 i artikeln behandlas olika förfaringssätt för att ändra den gemensamma minimiförteckningen genom att lägga till eller stryka tredjeländer.

Artikeln hänför sig till artikel 31 i vilken bestäms om begreppet säkert ursprungsland. I synnerhet artikel 31.2 är relevant, eftersom i den bestäms att medlemsstaterna i enlighet med punkt 1 i artikeln ska betrakta asylansökan som oggrundad om det har fastställts att tredjelandet är säkert enligt artikel 29. Bestämmelsen behandlas mer ingående i samband med behandlingen av artikel 31.

Rådet har inte godkänt den gemensamma minimiförteckningen över tredjeländer som betraktas som säkra ursprungsländer enligt bilaga II. I de förhandlingar som förts om saken har Finland förhållit sig avvaktande till den gemensamma minimiförteckningen och betonat vikten av enskild prövning. Artikel 29 förutsätter inte några omedelbara genomförandeåtgärder av medlemsstaterna.

Europaparlamentet väckte i mars 2006 talan vid EG-domstolen, där det yrkade i första hand att artiklarna 29.1, 29.2 och 36.3 i direktivet ogiltigförklaras och i andra hand att direktivet ogiltigförklaras i sin helhet. EG-domstolen ogiltigförklarade nämnda artikel-punkter i sitt avgörande av den 6 maj 2008 i mål C-133/06. Även kommissionen har i grönboken om *det framtida gemensamma europeiska asylsystemet* [KOM(2007) 301 slutlig] lyft fram behovet av att på nytt bedöma innehållet i och mervärdet av begreppet säkert ursprungsland.

Artikel 30. Artikel 30 i direktivet möjliggör att tredjeländer nationellt fastställs som säkra ursprungsländer. Eftersom artikel 29 gäller en gemensam minimiförteckning över tredjeländer som betraktas som säkra ursprungsländer har man i artikel 30 föreskrivit om en möjlighet för medlemsstaterna att behålla eller införa lagstiftning som på nationell nivå fastställer att *andra* tredjeländer än de som anges i den gemensamma minimiförteckningen eller vissa delar av sådana länder är säkra ursprungsländer.

I de fall som avses i artikel 30.1 grundar sig fastställandet på bilaga II i direktivet och avsikten med punkten är att harmonisera de villkor enligt vilka tredjeländer kan läggas till den gemensamma förteckningen och till de nationella förteckningarna. I artikel 30.2 baserar sig fastställandet på artiklarna 30.2 a och 30.2 b som inte ställer lika höga krav som bilaga II på ett land som ska läggas till förteckningen. Därför har man i artikel 30.2 tagit in en s.k. *standstill*-klausul. Öppenheten när det gäller nationellt fastställande av säkra ursprungsländer förbättras av att det i punkt 6 i artikeln förutsätts att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de länder som de betraktar som säkra ursprungsländer enligt artikeln.

Artikeln är inte bindande för medlemsstaterna. Villkoret på individuell prövning i 98 § 2 mom. i utlänningslagen gäller i Finland alla asylansökningar. I Finland tillämpas inte någon nationell förteckning över säkra ursprungsländer. Grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet har tagit ställning till upprättandet av förteckningar i samband med behandlingen av regeringens proposition RP 50/1998.

Artikel 31. I artikel 31 bestäms om begreppet säkert ursprungsland. Artikelns ansluter sig till tillämpningen av förteckningarna i artiklarna 29 och 30 och till bilaga II i direktivet. Eftersom punkt 1 i artikeln innehåller ett krav på enskild prövning ska begreppet på samma sätt som i Finland kunna tillämpas också utan en sådan gemensam eller nationell förteckning som avses i artiklarna 29 och 30.

Enligt punkt 1 i artikeln kan ett land som fastställts som ett säkert ursprungsland enligt artiklarna 29 eller 30 efter en enskild prövning av ansökan betraktas som ett säkert ursprungsland för en enskild asylsökande endast om sökanden är medborgare i det landet eller sökanden är en statslös person som tidigare hade sin hemvist i det landet. Dessutom förutsätts det att sökanden inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter när det gäller hans eller hennes rätt till flyktingstatus i enlighet med skyddsgrundsdirektivet.

Artikel 31.2 är förpliktande för medlemsstaterna, men bara i enlighet med punkt 1. Om sökanden med andra ord är medborgare i landet i fråga eller en statslös person som tidigare hade sin hemvist i landet och om han eller hon inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter när det gäller hans eller hennes rätt till flyktingstatus i enlighet med skyddsgrundsdirektivet, ska ansökan anses som ogrundad. Denna tolkning får också stöd av stycke 19 i ingressen, enligt vilket medlemsländerna är skyldiga att behandla ansökningar från personer med medborgarskap i ett land som finns i den gemensamma minimiförteckningen eller statslösa personer som tidigare haft hemvist i det landet på grundval av presumtion som inte utesluter motbevisning av säkerheten i det landet. Om artikel 31.2 tolkas så, att sådana ansökningar som lämnas in av sökande från länder som anges i minimiförteckningen enligt artikel 29 i samtliga fall ska anses som ogrundade, saknar hänvisningen till individuell prövning i punkt 1 betydelse. Det är ändå fråga om omvänd bevisbörda, och därför måste sökanden anföra vägande skäl för

att landet inte ska kunna betraktas som ett säkert ursprungsland i hans eller hennes fall. Detta utesluter givetvis inte kravet på enskild prövning. I artikel 31.3 förutsätts att medlemsstaterna i den nationella lagstiftningen ska fastställa närmare regler och föreskrifter för tillämpningen av begreppet säkert ursprungsland.

I bilaga II till direktivet bestäms om fastställande av säkra ursprungsländer. Enligt bilagan ska ett land betraktas som ett säkert ursprungsland om det på grundval av den rättsliga situationen, tillämpningen av lagstiftningen inom ett demokratiskt system och de allmänna politiska förhållandena framgår att det allmänt och genomgående inte förekommer någon förföljelse enligt definitionen i artikel 9 i direktiv 2004/83/EG, och inte heller tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller hot på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Vid denna bedömning ska man enligt bilagan beakta bl.a. i vilken utsträckning skydd mot förföljelse eller misshandel ges genom att undersöka a) landets berörda lagar och förordningar och på vilket sätt de tillämpas, b) hur landet iakttar de rättigheter och friheter som fastställs i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen mot tortyr, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i nämnda Europeiska konvention, c) hur landet iakttar principen om non-refoulement i enlighet med Genèvekonventionen, och d) om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel för att skydda personer mot överträdelser av dessa rättigheter och friheter. Hänvisningen till iakttagandet av principen om non-refoulement enligt flyktingkonventionen har felaktigt blivit kvar i bestämmelsen om säkra ursprungsländer i direktivet fastän den inte hör hemma där.

Begreppet säkert ursprungsland togs in i utlänningslagen genom den lagändring som trädde i kraft i juli år 2000. I den utlänningslag som trädde i kraft år 2004 preciserades begreppet. Enligt 100 § 1 mom. i lagen kan som ett säkert ursprungsland för sökanden

betraktas en stat där han eller hon inte löper risk för att utsättas för förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Enligt 2 mom. ska vid bedömningen av ett säkert ursprungsland särskilt beaktas om 1) staten har ett stabilt och demokratiskt samhällssystem, 2) staten har ett oavhängigt och opartiskt rättsväsende samt om nivån på rättskipningen motsvarar de krav som ska ställas på en rättvis rättegång och 3) staten har tillträtt och iakttar de viktigaste internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och om det i staten har förekommit allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) betonas kravet på enskild prövning. I motiveringen anges att med tryggt ursprungsland avses en stat som kan anses trygg för dess medborgare och andra som är stadigvarande bosatta i landet. Begreppet andra som är stadigvarande bosatta i landet omfattar också statslösa personer som tidigare hade sin hemvist i landet.

I 103 § 2 mom. 1 punkten i lagen anges att en ansökan som gäller internationellt skydd kan behandlas vid påskyndat förfarande om sökanden har kommit från ett i 100 § definierat säkert ursprungsland, där han eller hon inte hotas att bli utsatt för sådan behandling som avses i 87 eller 88 § och dit han eller hon kan sändas tillbaka. I 104 § 1 mom. bestäms att en ansökan av en sökande som kommit från ett säkert ursprungsland ska avgöras inom sju dagar efter det att samtalsprotokollet har färdigställts och uppgiften om färdigställandet har införts i utlänningsregistret.

Artikel 32. I artikel 32 bestäms om efterföljande ansökan. I artikeln används på finska begreppet *myöhempi hakemus*, på svenska *efterföljande ansökan*, på engelska *a subsequent application*, på franska *une demande ultérieure* och på tyska *ein Folgeantrag*. I översättningen har man på finska valt att inte använda begreppet ny ansökan enligt 102 § i utlänningslagen, eftersom begreppet i direktivet har ett vidare tillämpningsområde än begreppet i lagen. Efterföljande ansökningar behandlas utöver i artikel 32 även i artiklarna 4.2 c, 7.2, 23.4 h, 24.1 a, 25.2 f, 34 och 39.1 c. Med stöd av dessa bestämmelser är det uppenbart att direktivet möjliggör att efter-

följande ansökningar behandlas på flera olika sätt.

Enligt artikel 32.1 kan ytterligare utsagor eller en efterföljande ansökan prövas i samband med prövningen av den tidigare ansökan eller i samband med prövningen av det omprövade beslutet eller överklagandet, om de behöriga myndigheterna kan beakta och pröva alla fakta i anslutning till dessa. Om en tidigare ansökan däremot har återkallats eller sökanden har avstått från sin ansökan eller beslut om ansökan redan har fattats, kan man med stöd av punkt 2 i artikeln tillämpa särskilda förfaranden enligt artikel 24.1 a och sålunda avvika från de grundläggande principer och garantier som anges i kapitel II i direktivet. Medlemsstaterna får besluta att tillämpa detta särskilda förfarande först när ett beslut har vunnit laga kraft.

Artikel 32.2 a möjliggör att en ansökan behandlas som efterföljande ansökan även i situationer där ansökan har återkallats eller sökanden har avstått från ansökan. Det är problematiskt att det i sådana situationer där sökanden implicit återkallar eller avstår från sin ansökan enligt artikel 20 är möjligt att fatta beslut om att ansökan avslås efter prövning i sak. Med beaktande av artiklarna 20.2 och 32.2 a är det med stöd av bestämmelserna i direktivet möjligt att det uppstår en sådan situation där en ansökan inte i något skede prövas i sak inom förfarandet med de grundläggande principerna och garantierna enligt kapitel II. I Finland kan i sådana situationer som avses i artiklarna 19 och 20 en ansökan inte avslås efter prövning i sak. I Finland avses med förnyad ansökan inte heller en sådan ny ansökan som lämnas in efter att beslut om förfallande fattats, utan med stöd av 102 § 1 mom. i utlänningslagen kan enbart en ny ansökan som lämnas in efter ett negativt beslut komma i fråga.

I den preliminära prövning som genomförs med stöd av punkt 3 i artikeln tillämpas de förfaranderegler som anges i artikel 34. I artikel 32.4 anges att en ansökan efter den preliminära prövningen ska prövas på nytt enligt kapitel II om sådana nya fakta eller uppgifter framkommer eller läggs fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter till rätt till flyktingstatus. Omvänt innebär detta att prövning som

genomförs enligt kapitel II inte behöver fullföljas om sådana nya fakta eller uppgifter inte framkommer eller läggs fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter till rätt till flyktingstatus. Enligt punkt 5 i artikeln får medlemsstaterna även i andra situationer gå vidare med prövningen av ansökan i enlighet med sin nationella lagstiftning.

Enligt 102 § 1 mom. i utlänningslagen avses med ny ansökan en ansökan angående internationellt skydd som en utlänning lämnar in efter att ha meddelats ett negativt beslut av Migrationsverket eller förvaltningsdomstolen på sin tidigare ansökan medan han eller hon fortfarande vistas i landet eller när han eller hon efter att ha fått ett negativt beslut har lämnat landet för en kort tid. I 2 mom. anges att om en ny ansökan lämnas in medan ärendet fortfarande är anhängigt, ska de uppgifter som sökanden lägger fram tillställas den myndighet som behandlar ärendet för att beaktas som ny utredning i det anhängiga ärendet. Om behandlingen av nya ansökningar föreskrivs i 102 § 3 mom. och 103 § 2 mom. 3 punkten. Dessa bestämmelser behandlas närmare i samband med artikel 34. Den möjlighet att avgöra en ny ansökan utan nytt asylsamtal som anges i 102 § 3 mom. i utlänningslagen ingår i den preliminära prövning som avses i artiklarna 32.3 och 34 samt i artikel 12.2 c, och därför finns det inte något behov av lagändring.

Artikel 32.6 är svårtolkad. På basis av punkten torde man dock inte kunna dra den slutsatsen att prövningen av en ansökan inte skulle fortsätta enligt kapitel II, om sådana nya fakta eller uppgifter framkommer eller läggs fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter till rätt till flyktingstatus. En sådan tolkning kan leda till brott mot principen om förbud mot återsändning enligt flyktingkonventionen. Eftersom det inte är fråga om en bestämmelse som är bindande för medlemsländerna föranleder punkten inte någon lagändring.

Artikel 32.7 gäller medlemsstater som tillämpar förfarandet enligt artikel 6.3, där en s.k. huvudsaklig sökande lämnar in en asylansökan för en person som är beroende av honom eller henne. I Finland iakttas inte det förfarande som avses i punkten.

Artikel 33. I artikeln bestäms om möjligheten att behålla eller införa förfarandet enligt artikel 32 vad avser en asylansökan som lämnas in vid ett senare datum av en sökande som antingen avsiktligt eller av grov försumlighet inte infinner sig på en mottagningsenhet eller hos behörig myndighet vid en fastställd tid.

I 9 § 1 mom. i grundlagen och 41 § i utlänningslagen sägs att utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt utlänningslagens 40 § 3 mom. får en utlänning lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas ur landet. Med stöd av utlänningslagens 95 § 2 mom. kan en ansökan om internationellt skydd även göras senare än vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det.

De förfaranden som avses i artikel 33 tillämpas inte i Finland. En sådan situation som avses i artikel 33, där sökanden inte vid en fastställd tid infinner sig hos den behöriga myndigheten eller på en förläggning kan i Finland beaktas vid bedömningen av ansökningens trovärdighet eller anses vara ett tecken på att sökanden har försvunnit, varvid beslut om att hans eller hennes ansökan ska förfalla fattas om villkoren uppfylls.

Artikel 34. I artikel 34 finns bestämmelser om de förfaranderegler som ska tillämpas vid en preliminär prövning av en efterföljande ansökan enligt artiklarna 24.1 a och 32.3, där man kan avvika från de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

Enligt artikel 34.1 ska asylsökande vilkas asylansökningar är föremål för en preliminär prövning enligt artikel 32 omfattas av de garantier som anges i artikel 10.1. Ovan i samband med granskningen av artikel 10.1 konstaterades att det finns skäl att ändra utlänningslagen när det gäller givande av information till asylsökande om de omständigheter som anges i artikeln. Samtidigt bör också situationen enligt artikel 34.1 observeras.

I artikel 34.2 finns en förteckning över bestämmelser som medlemsstaterna kan föreskriva om i sin nationella lagstiftning. Förteckningen är inte uttömmande. Viktig för

Finlands del är möjligheten att enligt artikel 34.2 c tillåta att den preliminära prövningen genomförs enbart på grundval av skriftliga inlagor, utan att sökanden intervjuas personligen. Enligt 102 § 3 mom. i utlänningslagen kan en ny ansökan avgöras utan nytt asylsamtal. Enligt lagens 103 § 2 mom. 3 punkt kan en ansökan som gäller internationellt skydd behandlas vid påskyndat förfarande, om sökanden har lämnat in en ny ansökan enligt 102 § som inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet.

Enligt artikel 34.3 a ska medlemsstaterna se till att sökanden informeras på lämpligt sätt om utfallet av den preliminära prövningen och, om ansökan inte kommer att prövas vidare, skälen till detta och möjligheterna att överklaga eller ompröva det beslutet. Det som i artiklarna 10.1 d och 10.1 e konstateras om delgivning av beslutet och i artikel 9.2 om delgivning av skälen för beslutet och om hur beslutet kan överklagas gäller också nya ansökningar. Ordalydelsen i artikel 34.3 b förefaller förutsätta att om någondera av de situationer som anges i artikel 32.2 gäller, ska prövningen fortsätta i enlighet med bestämmelserna i kapitel II så snart som möjligt. En sådan tolkning skulle stå i strid med både den preliminära prövning som artiklarna 32 och 34 möjliggör och med artikel 24.2 a. Utlänningslagens bestämmelser om ny ansökan motsvarar direktivet och artiklarna 32 och 34 föranleder inga lagändringar.

Artikel 35. I artikeln möjliggörs antingen föreskrivande av gränsförfaranden enligt kapitel II (artikel 35.1) eller bibehållande av förfaranden som avviker från kapitel II i enlighet med de lagar och förordningar som gällde då direktivet antogs (artikel 35.2). I det senare fallet är det fråga om en s.k. *stand still*-klausul, med stöd av vilken man temporärt tillåter bestämmelser på lägre nivå än vad som förutsätts i direktivet. Om medlemsstaten tillämpar ett gränsförfarande enligt artikel 35.2, ska staten emellertid inom detta förfarande för sökanden säkerställa garantier enligt artiklarna 35.3 och 35.4. I artikel 35.5 föreskrivs om specialfall med särskilda typer av ankomster eller ankomster som omfattar ett stort antal sökanden, vilka gör att gräns-

förfaranden enligt artikel 35.1 eller artiklarna 35.2 eller 35.3 inte är tillämpliga.

Artikeln hänför sig till artikel 24.1 b enligt vilken medlemsstaterna får föreskriva särskilda förfaranden som avviker från de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II, för behandling av ansökningar som avgörs genom gränsförfaranden. I skäl 16 i ingressen till direktivet konstateras att många asylansökningar görs vid gränsen eller i en transitzon i en medlemsstat före ett beslut om sökandens inresa. Där konstateras också att förfaranden vid gränserna huvudsakligen bör avse sådana sökande som inte uppfyller villkoren för inresa på medlemsstaternas territorium.

I Finland tillämpas inte gränsförfarandet, utan varje asylsökande får resa in i landet och har rätt till asyلفörfarandet. I 40 § 3 mom. i utlänningslagen fastställs vistelsens laglighet under den tid ansökan behandlas. Eftersom artikel 35 med stöd av artikel 24.1 b inte är bindande, finns det ingen anledning till ändringar i lagstiftningen.

Artikel 36. I artikeln bestäms om begreppet europeiska säkra tredjeländer och om förfarandet i anslutning därtill som innebär att en asylansökan och säkerheten för sökanden enligt kapitel II inte ska prövas eller inte ska prövas fullständigt. Förfarandet i fråga kan enligt artikel 36.1 tillämpas i fall där en behörig myndighet på grundval av sakförhållanden har fastställt att den asylsökande försöker resa in eller har rest in olagligt på medlemsstatens territorium från ett säkert tredjeland som uppfyller kraven i artikel 36.2. Enligt artikel 36.3 ska rådet med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet, anta en gemensam förteckning över tredjeländer som ska anses vara säkra tredjeländer enligt artikel 36.1. Enligt artikel 36.7 får de medlemsstater som den 1 december 2005 hade en gällande förteckning över europeiska säkra tredjeländer fortsätta att tillämpa förteckningen tills rådet har antagit den gemensamma förteckningen. Artikeln hänför sig till artikel 24.2 enligt vilken medlemsstaterna får föreskriva undantag från begreppet europeiska säkra tredjeländer och från skäl 23 och 24 i ingressen till direktivet.

Så som angetts ovan i denna proposition har EG-domstolen i sitt avgörande av den 6 maj 2008 i mål C-133/06 upphävt artikel 36.3. Med tanke på att EU utvidgats två gånger efter att politiskt samförstånd om innehållet i direktivet uppnåddes i april 2004, torde förförandet enligt artikeln inte längre vara av någon betydelse för medlemsstaterna eller vara av ringa betydelse för medlemsstaterna eftersom förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten i dagens läge tillämpas i de fall som avses i artikeln. De förfaranden som avses i artikeln tillämpas inte i Finland.

Kapitel IV **Förfaranden för återkallande av flyktingstatus**

Artikel 37. Enligt artikel 37 ska medlemsstaterna se till att en utredning får inledas om att återkalla en persons flyktingstatus så snart det framkommer nya fakta eller uppgifter som tyder på att det finns skäl att ompröva giltigheten av hans eller hennes flyktingstatus. Artikeln har samband med definitionen i artikel 2 j och med artikel 14 i skyddsgrundsdirektivet som gäller återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus.

I artikeln förutsätts att en utredning om att återkalla en persons flyktingstatus *ska få* inledas så snart det framkommer skäl att ompröva giltigheten av hans eller hennes flyktingstatus. Vid behandlingen av genomförandet av skyddsgrundsdirektivet har kommissionens kontaktkommitté diskuterat huruvida bestämmelserna i artikel 14, som formulerats i bindande form, innebär att staterna regelbundet ska kontrollera huruvida bestämmelserna om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya ska tillämpas. Nationella sakkunniga har varit ense om att skyddsgrundsdirektivet inte för staterna uppställer något systematiskt uppföljningsansvar. Direktivet uppställer en skyldighet för staten att i fråga om de artiklar som formulerats i bindande form återkalla, upphäva eller vägra att förnya en persons flyktingstatus då myndigheterna har fått kännedom om en omständighet utifrån vilken personens status på de grunder som direktivet anger bör återkallas.

Enligt utlänningslagen kan flyktingstatus antingen upphöra eller återkallas. Enligt 107 § i utlänningslagen används förfarandet för upphörande då det är fråga om upphörande av flyktingstatus i de fall som avses i artikel 1 c i flyktingkonventionen (upphörandeklausulen). Förfarandet för återkallande används med stöd av utlänningslagens 108 § då flyktingstatus har erhållits till följd av att sökanden lämnat oriktiga upplysningar eller hemlighållit uppgifter. I samband med genomförandet av skyddsgrundsdirektivet föreslås att 107 och 108 § i utlänningslagen preciseras så att de motsvarar bestämmelserna i direktivet. Dessa bestämmelser möjliggör dock redan i nuvarande form att en utredning för återkallande av flyktingstatus kan inledas på det sätt som förutsätts i artikel 37.

I utlänningslagen finns det inte någon bestämmelse om vägran att förnya flyktingstatus. Någon sådan bestämmelse föreslås inte heller i lagen i samband med genomförandet av skyddsgrundsdirektivet. Då man överväger förlängning av ett uppehållstillstånd med stöd av 54 § 2 mom. kan grunderna för personens flyktingstatus emellertid tas för omprövning. I utlänningslagen finns inte heller någon bestämmelse med stöd av vilken flyktingstatus skulle upphöra direkt genom lag, utan att någon individuell utredning och grundlig helhetsbedömning utförs i ett separat förfarande. Behovet av sådan reglering har dock aktualiserats i situationer då en person som beviljats internationellt skydd i Finland erhåller finskt medborgarskap.

Artikel 38. I artikel 38 bestäms om förfaranderegler när återkallande av en tredjelandsmedborgares eller statslös persons flyktingstatus övervägs enligt artikel 14 i skyddsgrundsdirektivet. Enligt artikel 38.1 a ska den berörda personen underrättas skriftligen om att den behöriga myndigheten omprövar hans eller hennes rätt till flyktingstatus och skälen för en sådan omprövning. Enligt artikel 38.1 b ska personen få möjlighet att i en personlig intervju enligt artikel 10.1 b och artiklarna 12, 13 och 14 eller i en skriftlig förklaring ange sina skäl till varför hans eller hennes flyktingstatus inte bör återkallas.

Artikel 14.2 i skyddsgrundsdirektivet förutsätter att medlemsstaten *i varje enskilt fall* ska bevisa att den berörda personen har upp-

hört att vara eller aldrig har varit flykting. I samband med det nationella genomförandet av skyddsgrundsdirektivet föreslås att 107 och 108 § i utlänningslagen ändras bl.a. så att en individuell utredning ska utföras när man överväger att en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, som föreslås bli fogad till lagen, ska upphöra eller återkallas. I detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 166/2007 rd) anses det vara viktigt att det i samband med återkallande och upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande görs en individuell utredning och en lika grundlig helhetsbedömning av fallet som när statusen beviljades. I detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) som gäller 107 och 108 § i den gällande utlänningslagen konstateras att när upphörande eller återkallande av flyktingskap prövas ska sökanden höras vid en asylutredning enligt 97 §. Enligt detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 166/2007 rd) ska den individuella prövningen även i fortsättningen i regel ske genom en asylutredning. I motiveringen anses att i sådana fall då personen i fråga inte bor i Finland, kan man istället för att genomföra en asylutredning utföra den individuella prövningen genom att ordna en intervju vid beskickningen. Om en intervju inte kan genomföras, ska ärendet utredas genom att den berörda personen ställs skriftliga frågor. Intervjun och frågorna bereds vid behov i samarbete mellan beskickningen och Migrationsverket. Genom det nationella genomförandet av skyddsgrundsdirektivet bekräftas den vedertagna praxis som i Finland omfattas av god förvaltning och som förutsätter att grunderna för återkallandet av en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska utredas individuellt. Denna lagändring uppfyller villkoren i artikel 38.1 b i detta direktiv.

I utlänningslagen finns det inte någon bestämmelse om att den berörda personen ska underrättas skriftligen om att den behöriga myndigheten omprövar hans eller hennes rätt till flyktingstatus eller om skälen för en sådan omprövning. Det är dock uppenbart att rätten enligt artikel 38.1 a i detta direktiv realiserar genom artikel 38.1 b. När en person som är bosatt i Finland kallas till asylutred-

ning eller en person som är bosatt någon annanstans får de skriftliga frågorna, underrättas personen skriftligen om att hans eller hennes flyktingstatus omprövas och skälen för denna omprövning.

I 34 § 1 mom. i förvaltningslagen sägs att en part innan ett ärende avgörs ska ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. I detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 72/2002 rd) konstateras att det inte föreslås några bestämmelser om hur hörandet ska ske i praktiken. Den allmänna utgångspunkten är emellertid att en part avger sin förklaring skriftligen. Med stöd av 36 § i förvaltningslagen ska en part upplysas om syftet med hörandet samt om den frist som har satts ut för avgivande av förklaring. I begäran om hörande ska vid behov specificeras vilka omständigheter förklaring begärs om. En part ska tillställas handlingarna i de frågor som hörandet gäller i original eller kopior eller på något annat sätt ges tillfälle att ta del av dem.

För utredning av ärendet kan en person som befinner sig i Finland med stöd av 8 § 1 mom. i utlänningslagen åläggas att infinna sig för att höras av myndigheten. En part som inte iakttar den förpliktelse myndigheten utfärdar om personligt besök kan myndigheten genom beslut anmoda att ska avhämtas. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) kan en part inte i utlandet åläggas att besöka myndigheten eller anmodas bli avhämtad på samma sätt som i Finland, eftersom tvångsmedel inte tillämpas utomlands för avhämtning av part.

Ovan nämnda bestämmelser i förvaltningslagen och utlänningslagen uppfyller kraven i artikel 38.1 a i detta direktiv om att den berörda personen skriftligen ska underrättas om att hans eller hennes flyktingstatus kommer att omprövas och om skälen för detta, och någon lagändring behövs således inte.

I artikel 38.1 c bestäms om förfarandet för erhållande av korrekta och uppdaterade uppgifter från olika källor om den allmänna situationen i den berörda personens ursprungsland. I samband med genomförandet av skyddsgrundsdirektivet föreslås att 107 och 108 § i utlänningslagen ändras så att till pa-

ragraferna fogas bestämmelser om individuell utredning. Enligt motiveringen ska sökanden även i fortsättningen i regel höras vid en asylutredning enligt utlänningslagens 97 §. I denna proposition föreslås att 98 § preciseras utifrån artikel 8.2 b.

I artikel 38.1 d förutsätts sekretess när uppgifter samlas in i ett enskilt fall för att ompröva en persons rätt till flyktingstatus. Det som i samband med artikel 22 sägs om myndigheternas tystnadsplikt gäller också vid omprövning av rätt till flyktingstatus, och därför måste också artikel 38.1 d genomföras nationellt.

I artikel 38.2 förutsätts det att den behöriga myndighetens beslut att återkalla flyktingstatus lämnas skriftligen. De faktiska och rättsliga skälen ska anges i beslutet och information om hur beslutet kan överklagas ska lämnas skriftligen. I utlänningslagen finns inte någon särskild bestämmelse om formen på ett beslut om återkallande av flyktingstatus, motiveringen av det eller fogandet av besvärсанvisning till beslutet, utan till denna del iaktas förvaltningslagen. Bestämmelserna i 43-45 och 47 § i förvaltningslagen uppfyller villkoren i artikel 38.2 i direktivet.

I artikel 38.3 sägs att genast efter att den behöriga myndigheten har fattat ett beslut om att återkalla flyktingstatus ska artiklarna 15.2 och 16.1 samt artikel 21 även vara tillämpliga. I de bestämmelser som det hänvisas till i artikeln behandlas beviljande av kostnadsfritt rättsligt bistånd och/eller biträde (artikel 15.2), rätten för en juridisk rådgivare eller annan rådgivare att under vissa förutsättningar ha tillgång till information i personens akt (artikel 16.1) och FN:s flyktingkommissariats roll (artikel 21). Det som ovan sägs om dessa bestämmelser gäller också situationer då ett beslut om återkallande av flyktingstatus fattats, och någon lagändring behövs inte.

Enligt artikel 38.4 får medlemsstaterna besluta att avvika från det förfarande som anges i artikeln och besluta att flyktingstatusen upphör genom lag för de fall statusen återkallas enligt artiklarna 11.1 a-d i skyddsgrundsdirektivet, eller om flyktingen otvetydigt av sagt sig sitt erkännande som flykting. De grunder för upphörande av flyktingstatus som anges i artiklarna 11 a-f är desamma som de grunder som anges i 107 § i utlän-

ningslagen. En individuell utredning ska alltid göras i samband med upphörande av flyktingstatus. Denna praxis som är vedertagen i Finland bekräftas genom det krav på individuell utredning som föreslås bli fogat till 107 § i samband med genomförandet av skyddsgrundsdirektivet. Behovet att reglera upphörande av status har aktualiserats i samband med att finskt medborgarskap erhålls. Eftersom artikel 38.4 inte är bindande för medlemsstaterna finns det ingen orsak till lagändringar.

Kapitel V Överklagande

Artikel 39. I artikel 39.1 garanteras asylsökande rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot beslut som fattats med stöd av direktivet. Enligt artikeln ska rätten till ett effektivt rättsmedel gälla beslut som fattats om en asylansökan, en vägran att ta upp prövningen av en asylansökan på nytt efter det att den har avbrutits i enlighet med artiklarna 19 och 20, ett beslut att inte vidare pröva en efterföljande ansökan enligt artiklarna 32 och 34, ett beslut att vägra inresa i de situationer som avses i artikel 35.2 och ett beslut att återkalla flyktingstatus enligt artikel 38.

I Finland garanterar grundlagens 21 § var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Enligt 190 § i utlänningslagen får i beslut som fattats av Migrationsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten och Arbetskraftsbyrån och som avses i lagen ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Bestämmelser om besvärsförbud finns i 191 §. I fråga om asylärenden gäller besvärsförbudet med stöd av 191 § 1 mom. 7 punkten beslut där behandlingen av en asylansökan har konstaterats förfalla med stöd av 111 § 2 mom., dvs. när det tillfälliga skyddet har upphört och sökanden utifrån Migrationsverkets skriftliga förfrågan inte meddelar att han eller hon önskar få sin tidigare ansökan behandlad samt med stöd av 8 punkten i samma bestämmelse beslut där ett ärende har konstaterats förfalla till följd av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt flyttat bort

från Finland. I detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) konstateras med hänvisning till 191 § 1 mom. 7 och 8 punkterna att ett avgörande som innebär att ett ärende förfaller i sig är ett överklagbart avgörande i ett ärende enligt bestämmelserna i 5 § i förvaltningsprocesslagen. I 193 § i utlänningslagen bestäms om de beslut av Migrationsverket över vilka besvär anförs hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

Eftersom artikel 19.2 i direktivet gör det möjligt att avbryta prövningen utan att fatta beslut och artikel 39.1 b endast behandlar en vägran att ta upp prövningen av en asylansökan på nytt efter det att den har avbrutits i enlighet med artiklarna 19 eller 20, kan det anses att besvärsförbudet i 191 § 1 mom. 8 punkten motsvarar bestämmelserna i direktivet, och någon lagändring behövs inte på grund av artikel 39.1.

Enligt artikel 39.2 ska medlemsstaterna fastställa tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel. Enligt 190 § i utlänningslagen får i beslut som avses i lagen ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I 5 kap. i förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om anförande av besvär. Enligt lagens 22 § ska besvär anföras inom 30 dagar från att beslutet har delgivits. Då besvärstiden beräknas ska den dag då delgivningen sker inte medräknas. Med beaktande av bestämmelserna i 5 kap. i förvaltningsprocesslagen behöver lagen inte ändras med anledning av artikel 39.2.

Enligt artikel 39.3 ska medlemsstaterna vid behov fastställa föreskrifter i enlighet med sina internationella förpliktelser avseende rätten att stanna i den berörda medlemsstaten i avvaktan på resultatet, möjligheten till rättsmedel eller skyddsåtgärder i det fall att sökanden inte får stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på resultatet och grunderna för att överklaga ett beslut angående tillämpning av begreppet säkert tredjeland enligt artikel 25.2 c i överensstämmelse med den metod som tillämpas enligt artiklarna 27.2 b och 27.2 c. Med internationella förpliktelser som nämns i artikeln avses åtminstone flyktingkonventionen, Europeiska konventionen om

skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, i vilka antingen ingår ett förbud mot tillbakasändning eller för vilka ett förbud mot tillbakasändning har fastställts genom tolkning.

Enligt 200 § 1 mom. i utlänningslagen får ett i lagen avsett beslut om avlägsnande ur landet inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i lagen. Ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen hindrar inte verkställigheten av ett beslut, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt lagens 201 § 1 mom. får ett beslut av Migrationsverket om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd, inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i 2 eller 3 mom. i samma paragraf. Enligt 2 mom. kan ett avvisningsbeslut som har fattats med stöd av en ny ansökan eller genom tillämpning av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt 3 mom. kan ett beslut om avvisning som har fattats angående en utlänning som kommit från ett säkert asylsamtal eller från ett säkert ursprungsland eller angående en sökande vars ansökan har ansetts som uppenbart ogrundad, verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Tidsfristen ska då omfatta minst fem vardagar.

I direktivet sägs att sökandens rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i avvaktan på resultatet och hans eller hennes möjligheter till rättsmedel i det fall att han eller hon inte får stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på resultatet avgörs enligt medlemsstaternas internationella förpliktelser och nationella lagstiftning. Således är det tillräckligt att det föreskrivs om frågan i nationell lagstiftning, och därmed förutsätter direktivet inte någon lagändring i Finland.

Med stöd av artikel 39.4 får medlemsstaterna fastställa tidsfrister för domstolen enligt artikel 39.1 för att pröva den beslutande myndighetens beslut. I Finland har för domstolar inte i lag fastställts tidsfrister eftersom sådana kan anses vara problematiska med tanke på domstolarnas oberoende ställning. Tidsfrister kan också utgöra ett problem med tanke på säkerställandet av en rättvis rättegång. Denna bestämmelse är emellertid inte bindande för medlemsstaterna.

Den status som avses i artikel 39.5 har granskats ovan i samband med artikel 9.2. I Finland beviljas inte den status som avses i artikeln och bestämmelsen är därför inte av betydelse för Finland. Bakom artikeln ligger tanken att en person som beviljats denna status inte behöver överklaga sitt beslut, och att det inte heller för sökanden är nödvändigt att få information om grunderna för beslutet. Informationen är dock av betydelse om personens status senare ifrågasätts.

Enligt artikel 39.6 får medlemsstaterna i nationell lagstiftning fastställa under vilka förhållanden det kan anses att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sitt rättsmedel enligt artikeln, tillsammans med regler om det förfarande som ska följas. I förvaltningsprocesslagen finns inte någon sådan bestämmelse som avses i artikeln och artikeln förpliktar inte heller att införa någon sådan bestämmelse. Eftersom avsaknaden av reglering ändå kan medföra svårigheter för en effektiv domstolsverksamhet samt rättsskyddsproblem även för den som sökt internationellt skydd, ska en bestämmelse om detta tas in i utlänningslagen.

Kapitel VI Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser

Artikel 40. Enligt artikel 40 påverkas inte offentliga myndigheters möjlighet att överklaga administrativa och/eller rättsliga beslut enligt nationell lagstiftning genom direktivet. Enligt 6 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen har en myndighet besvärsmöjlighet på grundval av stadgande i lag eller om besvärsmöjligheten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka. I 195 § i utlänningslagen bestäms om Migrationsverkets rätt att överklaga sådana beslut av förvalt-

ningsdomstolen genom vilka beslut av Migrationsverket har upphävts eller ändrats. Artikel 40 påverkar inte denna rätt.

Artikel 41. Enligt artikel 41 ska medlemsstaterna se till att de myndigheter som genomför direktivet är bundna av tystnadsplikt enligt nationell lagstiftning vad avser alla uppgifter de får kännedom om i samband med sitt arbete. I artikeln anges inte innehållet och omfattningen av tystnadsplikten närmare, utan innehållet och omfattningen får fastställas i nationell lagstiftning.

En allmän bestämmelse om sekretess finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I lagens 6 kap. finns bestämmelser om handlingssekretess, tystnadsplikt för tjänstemän och sekretessbelagda handlingar. Tystnadsplikten gäller enligt lagens 23 § 2 mom. även andra personer som har en faktisk möjlighet att få kännedom om sekretessbelagda uppgifter. Övan i samband med artikel 13.2 behandlades tystnadsplikt för tolkar. Dessutom finns i lagstiftning som gäller arbetstagare inom andra branscher bestämmelser om tystnadsplikt som även gäller uppgifter om personer som ansöker om internationellt skydd när sådana uppgifter enligt lag ska vara sekretessbelagda. Lagstiftningen i Finland motsvarar de krav som ställs i artikeln och någon lagändring behövs inte.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Målet med denna proposition är att utlänningslagen ändras så att den motsvarar bestämmelserna i asylprocedurdirektivet. Syftet med direktivet är att förenhetliga EU-medlemsstaternas förfaranden för beviljande och återkallande av flyktingstatus.

Propositionen kompletterar utlänningslagen så att den bättre styr utredningen och avgörandet av ansökningar om internationellt skydd. De kompletteringar av utlänningslagen som föreslås utifrån direktivet motsvarar vedertagen tillämpningspraxis och de tolkningar av regeringens proposition (RP 28/2003 rd) och asylanvisningen som styr tillämpningspraxis. Fogandet av bestämmelserna till lagen förbättrar rättsskyddet för utlänningar som ansöker om internationellt skydd och främjar en jämlik behandling av

dem samt öppenheten och förutsägbarheten i beslutsprocessen.

I propositionen föreslås huvudsakligen att 6 kap. om internationellt skydd ska ändras och preciseras så att det motsvarar kraven i direktivet. I kapitlet tas in villkoret att den som söker internationellt skydd ska informeras om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. I lagen tas också in nya bestämmelser om återkallande och förfallande av ansökan om internationellt skydd samt om inhämtande av information i enskilda ärenden. Bestämmelsen om avgörande av ansökan om internationellt skydd preciseras i fråga om de uppgifter som används som motivering till beslutet.

För att komplettera den nuvarande bestämmelsen om asylutredning fogas till lagen en bestämmelse om asylsamtal. I lagen tas in kravet att när en sökande hörs i ett asylsamtal är det endast av grundad anledning tillåtet för en familjemedlem att vara närvarande samt möjligheten att i samband med samtalet spela in eller på annat sätt ta upp ljud och bild. Dessutom föreskrivs att ett protokoll över asylsamtalet ska upprättas och undertecknas och därefter ska sökanden få en kopia av det. I lagen tas in den i praktiken vedertagna möjligheten för en företrädare för en minderårig som saknar vårdnadshavare att vara närvarande under asylsamtalet.

Till lagens 13 kap. fogas en ny bestämmelse om förfallande i förvaltningsdomstolen av ett ärende som gäller internationellt skydd.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

De ändringar som föreslås i propositionen och som hänför sig till genomförandet av direktivet gäller främst de rättsskyddsgarantier som den sökande ges. Ändringarna motsvarar i stor utsträckning vedertagen tillämpningspraxis och bekräftar således i lag sådana förfaranden och garantier som redan används.

Den som ansöker om internationellt skydd ska ges information om asylförfarandet och sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Detta är en central rättsskyddsgaranti för den asylsökande, vilken möjliggör tillgodosendandet av övriga rättigheter under förfarandet.

randet. På Migrationsverkets webbplats finns det redan i dag anvisningar för asylsökande på flera olika språk. Det är emellertid möjligt att behovet att översätta anvisningarna till fler språk än tidigare måste övervägas i och med lagändringen så att sökandenas rätt att få information på sitt modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att de förstår, realiseras. Via Internet är det lätt att distribuera informationen.

Antalet asylsökande som kommer till ett visst land beror på många olika faktorer. De ändringar som föreslås här bedöms inte direkt påverka antalet asylsökande som anländer till Finland.

Propositionen har inte några direkta verkningar på statsfinanserna.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

De förslag som hänför sig till det nationella genomförandet av direktivet påverkar inte direkt förhållandena mellan myndigheterna eller myndigheternas behörighet. I propositionen föreslås framför allt att det i lag ska tas in bestämmelser om sådana omständigheter som baserar sig på nuvarande tillämpningspraxis. I fråga om återkallande av en ansökan om internationellt skydd föreslås emellertid att anmälan om återkallande i fortsättningen förutom till polisen och gränskontrollmyndigheten får lämnas också till Migrationsverket. Denna möjlighet förenklar förfarandet i vissa fall.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen förbättrar rättsskyddet för asylsökande. Preciseringen av lagstiftningen förbättrar också förutsägbarheten och öppenheten i asylförfarandet och främjar en likvärdig behandling av asylsökande.

I propositionen föreslås att utlänningslagens bestämmelser ska ändras så att de överensstämmer med bestämmelserna i asylprocedurdirektivet. Genom direktivet strävar man efter att harmonisera den nationella lagstiftningen i EU-medlemsstaterna när det gäller beviljande och återkallande av flyktingstatus. Detta torde minska asylsökandenas benägenhet att förflytta sig från en medlemsstat till en annan i de fall då detta sker

endast på grund av lagstiftningsmässiga skillnader mellan medlemsstaterna. Harmoniseringen av den nationella lagstiftningen i medlemsstaterna underlättar också EU-samarbetet angående frågor som gäller internationellt skydd.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Vid beredningen av propositionen har man som bakgrundsmaterial använt asylprocedurdirektivet, flyktingkonventionen, UNHCR:s handbok gällande konventionen samt asylanvisningen. Vid beredningen har man beaktat de diskussioner som medlemsstaterna och kommissionen fört angående genomförande av direktivet vid de möten som kommissionen ordnat för kontaktkommittén. Dessutom har man beaktat de ställningstaganden till direktivet som presenterats av UNHCR och de europeiska flyktingorganisationernas centralorganisation (European Council of Refugees and Exiles, ECRE). Vid beredningen av propositionen har man också gjort sig förtrogen med det lagberedningsmaterial som gäller genomförande av direktivet i vissa andra EU-medlemsstater.

Under ledning av inrikesministeriet har det ordnats beredningsmöten med representanter för utrikesministeriet, justitieministeriet, arbetsministeriet, Migrationsverket och Flyktingrådgivningen rf. Angående den föreslagna propositionen begärdes utlåtanden av utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, minoritetsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, polisinspektionen i Helsingfors härad, Utlänningsverket, Inrikesministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, UNHCR-kontoret i Stockholm, Flyktingrådgivningen rf, Amnesty International Finländska sektionen rf, Finlands Röda Kors, Förbundet för mänskliga rättigheter rf, Finlands Flyktinghjälp rf, Kyrkans Utlandshjälp, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Rädda Barnen rf och Mannerheims Barnskyddsförbund rf. Utlåtanden erhöles av 15

instanser och ett sammandrag av utlåtandena har uppgjorts.

Att sådana förfaranden som tidigare baserat sig på tillämpningspraxis, såsom förfallande och återkallande av ansökan, myndigheternas skyldighet att ge information och asylsamtal tas in i lagen har i utlåtandena ansetts vara bra med tanke på sökandenas rättsskydd samtidigt som de förtydligar sakläget. Bestämmelsen om asylsamtal, till den del som den gäller andra familjemedlemmars närvaro under samtalet, ansågs i vissa utlåtanden vara i någon mån problematisk i språkligt hänseende samt öppen för olika tolkningar. Vid den fortsatta beredningen av propositionen har man till denna del försökt precisera bestämmelsen och dess motivering.

Justitieministeriet lyfte i sitt utlåtande fram vissa andra bestämmelser i direktivet i fråga

om vilka behovet av ett nationellt genomförande enligt justitieministeriets uppfattning ännu borde övervägas. Med anledning av dessa ståndpunkter har man vid den fortsatta beredningen av propositionen bestämt sig för att i propositionen ta in nya bestämmelser om inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd och förfallande i förvaltningsdomstolen av ärenden som gäller internationellt skydd.

I flera utlåtanden lyftes också andra problem fram som hänför sig till asylförfarandet. I fråga om dessa kräver asylprocedurdirektivet emellertid inte något nationellt genomförande. Den viktigaste frågan gällde 200 och 201 § i utlänningslagen. I flera utlåtanden uttrycktes önskemål om att dessa paragrafer skulle förtydligas.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

95 a §. *Information till den som ansöker om internationellt skydd.* I den föreslagna nya 95 a § föreskrivs på det sätt som förutsetts i artikel 10.1 a i direktivet om information till den som ansöker om internationellt skydd. Bestämmelsen motsvarar också förutsetningen i artikel 34.1, enligt vilken motsvarande uppgifter ska lämnas också till asylsökande vilkas efterföljande asylansökningar är föremål för prövning enligt artikel 32.

Det är viktigt med tanke på rättsskyddet för den som ansöker om internationellt skydd att en bestämmelse om information tas in i lagen, eftersom tillgång till information i ett så tidigt skede som möjligt främjar realiseringen av sökandens övriga rättigheter under asylförfarandet. Vid beredningen av bestämmelsen övervägdes att en allmän skyldighet att ge information skulle tas in i utlänningslagens 1 kap. om allmänna bestämmelser, t.ex. som en del av 7 §. Detta ansågs emellertid inte vara ändamålsenligt eftersom behandlingen och utredningen av en ansökan om internationellt skydd är ett förfarande som avviker från ett normalt tillståndsförfarande och där sökandens egen utredning är av central betydelse.

I paragrafen bestäms att sökanden ska upplysas om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Sökanden ska särskilt upplysas om de medel som står till hans eller hennes förfogande för att lägga fram de fakta som behövs som grunder för ansökan. Informationen ska också omfatta konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter eller inte samarbeta med myndigheterna. Sökanden ska bl.a. upplysas om skyldigheten att hålla sig till sanningen och om påföljderna av att inte iaktta denna skyldighet. Dessutom ska sökanden informeras om att Migrationsverket kan anse att ansökan förfallit om sökanden inte har kontakt med den förläggning där han eller hon är registrerad eller med de myndigheter som behandlar ärendet.

Det är i första hand den polis eller gränskontrollmyndighet där ansökan om internationellt skydd lämnas med stöd av 95 § 1 mom. som ger information till sökanden. Avsikten är att säkerställa att sökanden får den information som han eller hon behöver i ett tillräckligt tidigt skede och således kan utöva de rättigheter som garanteras i asylförfarandet och uppfylla sina skyldigheter. Informationen kan också ges av förläggningen eller Migrationsverket så snart som möjligt efter att ansökan lämnats in. Det är viktigt att säkerställa att också asylsökanden som tagits i förvar ges de upplysningar som avses i paragrafen.

I praktiken ges informationen i regel skriftligen så att den som tar emot ansökan ger sökanden en broschyr som Migrationsverket utarbetat för asylsökande. Broschyren finns på Migrationsverkets webbplats (www.migri.fi) på flera olika språk. I broschyren berättas bl.a. om asylutredningen och om behandlingen av ärendet vid Migrationsverket, sökandens rättigheter och skyldigheter och om flera praktiska frågor. Broschyren innehåller också de för sökanden viktigaste kontaktuppgifterna.

Vid behov klargörs också behandlingen av ansökan och sökandens rättigheter och skyldigheter under förfarandet kort för sökanden. Informationen om behandlingen är särskilt viktig när sökanden lämnar in sin andra eller efterföljande ansökan i Finland. Sökanden ska alltid särskilt upplysas om möjligheten att kontakta ett biträde. Sökanden ges information om de instanser som hjälper asylsökanden och sökanden bistås vid behov med att skapa kontakten t.ex. genom att tillåta användning av telefon. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid minderåriga sökanden som saknar vårdnadshavare, eftersom en företrädare utses för dem först efter att ansökan lämnats in.

Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår. Behandlingen av ett asylärende är ett rätt kom-

plicerat förfarande där sökandens egen utredning är av central betydelse. Därför är det viktigt att alltid försöka försäkra sig om att sökanden verkligen förstår det språk som han eller hon får information på.

95 b §. Återkallande av ansökan om internationellt skydd. Det föreslås att i lagen tas in en ny bestämmelse om återkallande av ansökan om internationellt skydd, som hänför sig till artikel 19.1 i direktivet. Även om det i direktivet inte direkt förutsätts att det ska föreskrivas om frågan, är det motiverat att i lagen ta in en bestämmelse om förfarandet vid återkallande av en ansökan och om de rättsliga konsekvenserna av återkallandet med tanke på de nationella synpunkterna, särskilt rättsskyddsaspekterna för sökanden och den som tar emot anmälan om återkallande.

I 1 mom. bestäms om sökandens möjlighet att återkalla sin ansökan om internationellt skydd. Sökanden kan återkalla sin ansökan genom en skriftlig anmälan av vilken entydigt framgår sökandens avsikt att återkalla ansökan. Anmälan ska personligen lämnas till Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten. Ansökan kan återkallas också i samband med asylsamtalet vid Migrationsverket. Då gäller samma förfarande som vid andra fall av återkallande.

Sökanden ska själv skriva en anmälan om återkallande som han eller hon lämnar till Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten. Den myndighet som tar emot anmälan ser till att anmälan översätts. Sökanden ska i sin anmälan alltid uppge anledningen till återkallandet samt datera och underteckna den. Av de dokument som gäller återkallandet ska även framgå att utlännings återkallar sin ansökan av egen vilja utan påtryckningar från myndigheter. Uppgivandet av anledningen till återkallandet visar att återkallandet är genomtänkt.

I 2 mom. förutsätts att den myndighet som tagit emot en anmälan om återkallande ska fråga sökanden hur han eller hon förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och meddelas inreseförbud. Den som tar emot anmälan ska ha två ojäviga vittnen till återkallandet. Vittnena kan vara tjänstemän vid Migrationsverket eller polis- eller gränskontrollmyndigheter. Avsikten med bestämmelsen är att i samband med återkallandet garan-

tera rättsskyddet för å ena sidan sökanden och å andra sidan den tjänsteman som tagit emot anmälan. Den polis- eller gränskontrollmyndighet som tagit emot en anmälan om återkallande ska utan dröjsmål sända anmälan i original till Migrationsverket. Den som tar emot en anmälan om återkallande gör en anteckning om återkallandet i utlänningsregistret.

Enligt det föreslagna 3 mom. kan Migrationsverkets beslut om att ansökan ska förfalla förenas med ett beslut om avlägsnande ur landet, som antingen är ett beslut om utvisning eller avvisning, och med inreseförbud. Den som fattar beslutet får prövningsrätt vad gäller om det i ärendet har framkommit skäl att låta bli att fatta beslut om avlägsnande ur landet eller meddelande av inreseförbud. En ansökan om internationellt skydd upphör att vara anhängig först efter att Migrationsverket har fattat beslut om att ansökan ska förfalla.

När man överväger tillämpning av utlänningslagens 147 § i sådana fall då en asylsökande som kommer från en viss stat enligt allmän beslutspraxis har beviljats uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd, kan Migrationsverket fatta beslut om avlägsnande ur landet om sökanden har uppgivit att han eller hon inte motsätter sig avvisning.

På beslut om att en ansökan ska förfalla som fattats med stöd av denna paragraf, tillämpas utlänningslagens 191 § 1 mom. 8 punkt enligt vilken ändring inte får sökas genom besvär i beslut där ett ärende har konstaterats förfalla till följd av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt flyttat bort från Finland. Om Migrationsverket emellertid samtidigt fattar beslut om att sökanden ska avlägsnas ur landet, är detta beslut överklagbart. Bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning finns i 201 § 2 mom. När sökanden av egen vilja återkallar sin ansökan, torde det oftast vara fråga om att sökanden frivilligt lämnar landet.

95 c §. Förfallande av ansökan om internationellt skydd. Det föreslås att till lagen fogas en ny bestämmelse enligt vilken en ansökan om internationellt skydd ska förfalla om sökanden har avlidit eller lämnat landet. Bestämmelsen baserar sig på artikel 20 i direktivet enligt vilken medlemsstaterna förutsätts fatta ett sådant beslut i fall då det finns skäl

grund att anta att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan. I motsats till direktivet blir det inte i Finland aktuellt att fatta beslut om en ansökan i sak. Grundlagens 21 § förutsätter dock att det i ärendet fattas ett egentligt förvaltningsbeslut.

Enligt 1 mom. fattar Migrationsverket beslut om att en ansökan ska förfalla om sökanden har avlidit eller om man vet att sökanden har lämnat Finland eller sannolikt anses ha lämnat Finland.

Om sökanden har avlidit fattas ett beslut om att ansökan ska förfalla. Även om sökandens egna rättsskyddsbehov inte i sig kräver ett formellt beslut ärendet, kan det med tanke på rättsskyddet för sökandens familjemedlemmar vara viktigt att ett beslut fattas. Med tanke på den behöriga behandling som avses i 21 § i grundlagen är det naturligt att behandlingen av ett ärende som anhängiggjorts genom ansökan avslutas genom ett uttryckligt beslut av myndigheten, såsom i detta fall genom ett beslut om att ansökan ska förfalla.

Sökanden anses sannolikt ha lämnat Finland om hans eller hennes vistelseort enligt uppgifter från förläggningen har varit okänd under minst två månader eller om personen inte på minst två månader har kunnat kontaktas med de kontaktuppgifter som han eller hon senast uppgett. I den nya 95 a § förutsätts att myndigheterna ska försäkra sig om att sökanden är medveten om betydelsen av att vara anträffbar under asyلفörfarandet.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om att sökanden ska upplysas om rätten att lämna in en ny ansökan, om sökanden på nytt anmäler sig hos den behöriga myndigheten efter att det med stöd av 1 mom. fattats beslut om att hans eller hennes ansökan ska förfalla. Många asylsökanden som försvunnit från Finland sänds tillbaka till Finland med stöd av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten, och dessa vill inte nödvändigtvis ansöka om internationellt skydd i Finland. Det är dock viktigt att sökandena upplyses om sin rätt att söka internationellt skydd och få sin ansökan prövad i sak i Finland. Med stöd av lagens 102 § 1 mom. är en ny ansökan inte en förnyad ansökan eftersom den föregående ansökan inte har avgjorts i sak. Migrationsverket ska när en ny ansökan tas för behandling från fall till fall och med

beaktande av sökandens förmån avgöra om det är motiverat att börja utredningen från början eller om det är möjligt att fortsätta utredningen från den situation där den tidigare avbröts.

Tillämplig på de fall som avses i paragrafen är utlänningslagens 191 § 1 mom. 8 punkt enligt vilken ändring inte genom besvär får sökas i beslut där ett ärende har konstaterats förfalla till följd av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt flyttat bort från Finland. Sannolik flytt från Finland anses omfatta de situationer som avses i denna paragraf, och beslut om att en ansökan ska förfalla som fattats med stöd av denna paragraf kan således inte överklagas.

97 §. Asylutredning. Paragrafen ändras så att det nuvarande 4 mom. som gäller asylsamtal blir 2 mom. i den nya 97 a §. I övrigt förblir paragrafen oförändrad.

97 a §. Asylsamtal. Det föreslås att till lagen fogas en ny paragraf till vilken 97 § 4 mom. i den gällande lagen flyttas. Där bestäms om vissa sådana förfaranderegler för asylsamtal som krävs i direktivet.

I 1 mom. bestäms att när en sökande hörs i ett asylsamtal är det endast av grundad anledning tillåtet för en familjemedlem att vara närvarande. Bestämmelsen baserar sig på artikel 13.1 i direktivet enligt vilken personliga intervjuer normalt ska äga rum utan att familjemedlemmar är närvarande såvida inte den beslutande myndigheten finner det nödvändigt för en korrekt prövning att andra familjemedlemmar är närvarande.

Bestämmelsen fastställer vikten av att myndiga sökanden hörs personligen. I synnerhet i situationer då ett äkta par eller sambopar ansöker om internationellt skydd ska makarna höras var för sig och individuellt. Det är möjligt att makarna har sådana separata grunder för sina ansökningar som de inte vill uppge för den andra maken. Det kan exempelvis röra sig om sexuell våld eller våld inom familjen eller i närrelationer som den ena maken blivit utsatt för. Förekomsten av separata grunder måste förutom i asylsamtalet beaktas även i beslutsprocessen. Därför frågar man makarna under asylsamtalet om de vill ha separata beslut som de också vid behov får.

Med sådan grundad anledning som avses i bestämmelsen avses t.ex. situationer då sökanden uttryckligen ber att en familjemedlem ska vara närvarande och intervjuaren bedömer att närvaron är förenlig med sökandens bästa. Familjemedlemmens närvaro vid samtalet kan också anses vara grundad till exempel i de fall då sökanden inte har tillgång till biträde. Huruvida en grundad anledning föreligger måste alltid avgöras separat från fall till fall. När ärendet prövas måste man alltid försöka säkerställa förutsättningarna för en samtalssituation enligt sökandens bästa. Familjemedlemmens närvaro kan också begränsas till endast en del av samtalet.

I samband med det personliga samtalet ska myndigheternas tystnadsplikt särskilt observeras. Myndigheten får inte utan sökandens samtycke avslöja sådant som gäller ansökan om internationellt skydd för sökandens familjemedlem. Grunden för tystnadsplikten är säkerheten för sökanden och dennes närstående.

Vid behandlingen av ärenden som gäller minderåriga asylsökande tillämpas 6 § 1 mom. i utlänningslagen som anger att i beslutsfattande som gäller ett barn som är yngre än 18 ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Utgångspunkten är att alla minderåriga asylsökanden som saknar vårdnadshavare ska höras i ett asylsamtal. När samtal förs med en minderårig sökande som anlant tillsammans med sin vårdnadshavare iakttas 6 § i utlänningslagen och 14 § i förvaltningslagen. Utlänningslagens 6 § 2 mom. anger att innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn som fyllt 12 år ska barnet höras, om det inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter ska beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Även ett yngre barn kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas. Enligt 14 § 3 mom. i förvaltningslagen har en minderårig som har fyllt femton år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rätt. När samtal förs med minderåriga beaktas Migrationsverkets anvisning om intervjuer. Bestämmelsen i paragrafens 2 mom.

motsvarar 97 § 4 mom. i den gällande lagen, dock ändrad så att i bestämmelsen används uttrycket asylsamtal som också är rubrik för paragrafen.

I paragrafens 3 mom. bestäms om rätten att spela in asylsamtal i form av ljud och bild. Bestämmelsen motsvarar artikel 11.2 f i direktivet, enligt vilken de behöriga myndigheterna får registrera sökandens muntliga utsagor, förutsatt att han eller hon blivit upplyst om detta i förväg. Bestämmelsen motsvarar också rådande praxis i fråga om inspelningen av ljud, eftersom Migrationsverket i regel spelar in alla asylsamtal. Inspelningen är viktig med tanke på rättsskyddet för både sökanden och intervjuaren.

Migrationsverket får också vid behov spela in bild vid asylsamtal. Inspelning av bild kan behövas t.ex. då en minderårig sökande som saknar vårdnadshavare hörs. Det kan då ligga i barnets intresse att antalet personer som är närvarande under samtalet begränsas. Efteråt kan det också bli nödvändigt att analysera barnets gester och beteende under samtalet.

Sökanden ska underrättas om inspelningen innan den påbörjas. Migrationsverket ska i början av asylsamtal för sökanden klargöra hans eller hennes rättigheter och skyldigheter. En omständighet som sökanden ska upplysas om är att samtalet spelas in. Inspelning av ljud eller bild kräver inte samtycke av sökanden eller någon annan som är närvarande under samtalet. En uppfattning som sökanden eller någon annan närvarande eventuellt yttrat angående inspelningen ska emellertid antecknas i samtalsprotokollet. Det är viktigt att man strävar efter att säkerställa att inspelningen inte försvårar uppkomsten av en förtroendefull och trygg atmosfär under samtalet.

I paragrafens 4 mom. bestäms om det samtalsprotokoll som upprättas över asylsamtal, bekräftandet av protokollets innehåll samt den kopia som ska ges av protokollet. Bestämmelsen motsvarar artiklarna 14.1-14.3 i direktivet. UNHCR har i sina kommentarer angående direktivet ansett att man ska be sökanden bekräfta protokollets innehåll. Kontrollen av protokollets innehåll är enligt UNHCR:s uppfattning nödvändig för att

undvika missförstånd och också för att underlätta utredningen av motstridigheter.

I momentet förutsätts att över varje asylsamtal upprättas ett skriftligt asylsamtalsprotokoll där omständigheter som sökanden framfört och som inverkar på ärendet antecknas omsorgsfullt och objektivt. Om sökandens biträde ställer frågor ska både frågorna och sökandens svar antecknas i protokollet. Om sökanden vägrar svara på en fråga, ska också detta antecknas i protokollet. I asylsamtalsprotokollet görs också anteckningar om eventuella starka känslotillstånd hos sökanden.

Av asylsamtalsprotokollet ska framgå hur och på vilket språk utredningen har gjorts. Likaså tidpunkten för och pauserna under utredningen ska antecknas i protokollet. I protokollet görs en anteckning också om det vid tolkningen eller i växelverkan mellan sökanden och intervjuaren har framkommit omständigheter som kan bedömas ha inverkat på sökandens uppfattning om vad han eller hon berättat.

Efter samtalet ska samtalsprotokollet tolkas för sökanden. Sökanden ska underrättas om möjligheten att göra korrigeringar och tillägg till protokollet. Korrigeringar av felöversättningar eller oriktiga anteckningar ska inte vändas emot sökanden. Sökanden ska få sätta sig in i protokollet och behovet av att eventuellt komplettera det innan protokollet under-tecknas.

Sökanden bekräftar protokollets innehåll med sin underskrift på varje sida av protokollet. Strävan är att på så sätt säkerställa att grunderna för ansökan har antecknats riktigt och undvika eventuella missförstånd. Samtidigt är det ännu möjligt att reda ut eventuella motstridigheter. Om sökanden vägrar under-teckna protokollet, ska skälen för denna vägran anges i protokollet.

Sökanden ska avgiftsfritt ges en kopia av samtalsprotokollet genast eller så snart som möjligt efter samtalet. Kopian ska i regel ges genast efter samtalet och endast i undantagsfall kan det bli fråga om att ge kopian senare. Också då ska kopian ges så snart som möjligt efter samtalet. Sökanden ska få en kopia av protokollet oberoende av om han eller hon har undertecknat protokollet eller inte. Samtidigt ska sökanden upplysas om möjligheten

att lämna tilläggsutredningar om grunderna för ansökan senare under behandlingen av ansökan.

Om sökanden vägrar bekräfta protokollets innehåll med sin underskrift, ska detta inte hindra Migrationsverket från att fatta beslut om hans eller hennes ansökan. Vägran att bekräfta protokollets innehåll kan emellertid beaktas vid beslutsprövningen.

I paragrafens 5 mom. bestäms om möjligheten för en företrädare för en minderårig som saknar vårdnadshavare att vara närvarande under ett asylsamtal med den minderåriga. Bestämmelsen baserar sig på artikel 17.1 b i direktivet enligt vilken medlemsstaterna ska ge företrädaren möjlighet att närvara då en minderårig intervjuas och att ställa frågor och lämna synpunkter, inom en av intervjuaren fastställd ram.

Enligt 26 § 1 mom. i integrationslagen kan en företrädare utses för flyktningbarn, för barn som får tillfälligt skydd, för sådana barn som ansöker om uppehållstillstånd eller söker asyl och för sådana barn som fallit offer för människohandel och som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller utan någon annan laglig företrädare. I praktiken utses en företrädare för alla minderåriga asylsökande som befinner sig i landet utan vårdnadshavare.

I lagen införs den vedertagna principen att en företrädare får vara närvarande under ett asylsamtal med en minderårig som saknar vårdnadshavare. Eftersom en korrekt utredning av barnets bästa förutsätter att närvaron av en företrädare säkerställs då ett barn hörs i ett asylsamtal, ska företrädaren alltid ges tillfälle att vara närvarande. När en minderårig hörs i ett samtal får åtminstone barnets juridiska biträde, socialarbetare och någon annan för barnet eventuellt närstående person vara närvarande för att barnets bästa ska förverkligas.

Enligt 26 § 2 mom. i integrationslagen för företrädaren bl.a. den talan som ankommer på vårdnadshavaren i angelägenheter som gäller barnets person och förmögenhet. Företrädaren ser till att barnets intresse tillgodoses på bästa möjliga sätt i asyلفörfarandet. Företrädaren har rätt att vid asylsamtal ställa frågor och lämna synpunkter inom de gränser som intervjuaren anger. Sekretess-

plikten enligt offentlighetslagen gäller alla som är närvarande under samtalet.

97 b §. *Inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd.* Till lagen fogas en ny bestämmelse om inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd. Bestämmelsen baserar sig på artikel 22 b i direktivet enligt vilken medlemsstaterna inte vid prövning av enskilda ärenden får inhämta uppgifter från påstådda aktörer som bedriver förföljelse på ett sätt som skulle leda till att dessa aktörer får direkt information om att en ansökan har lämnats in av sökanden i fråga, och som skulle äventyra den fysiska integriteten hos sökanden och hos personer som är beroende av honom eller henne för sin försörjning, eller skulle äventyra friheten och säkerheten för hans eller hennes familjemedlemmar som bor kvar i ursprungslandet. Bestämmelsen motsvarar samtidigt också artikel 38.1 d som gäller insamling av uppgifter vid omprövning av flyktingstatus, vilken till innehåll i hög grad motsvarar artikel 22 b.

Bestämmelser om asylutredning och avgörande av ansökan om internationellt skydd finns i 97 och 98 § i den gällande lagen. I lagens 107 och 108 § föreskrivs i sin tur om upphörande och återkallande av flyktingstatus. I regeringens proposition RP 166/2007 rd föreslås att i dessa paragrafer också ska tas in bestämmelser om upphörande och återkallande av status som alternativt skyddsbehövande. Vid bedömningen av grunderna för en ansökan om internationellt skydd eller när man överväger om status ska upphöra eller återkallas, kan det uppkomma behov att kontrollera de uppgifter som sökanden lämnat eller att göra olika tilläggsutredningar, eventuellt också i sökandens hemland eller permanenta bosättningsland.

När de myndigheter som avses i denna lag inhämtat information i ett enskilt ärende ska särskild uppmärksamhet fästas vid att aktörer som bedriver förföljelse eller orsakar allvarlig skada inte får kännedom om asylansökan eller om att personen har flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande i Finland. Även om statens ansvar för sekretessen enligt direktivet endast gäller direkt röjande av uppgifter, föreslås inte någon sådan tilläggsförutsättning i lagen. Myndighe-

ternas ansvar gäller med andra ord information som både direkt och indirekt i enskilda fall lämnas till aktörer som bedriver förföljelse eller orsakar allvarlig skada.

Syftet med bestämmelsen är att ålägga myndigheterna att beakta säkerhetsintressen för den sökande och dennes anhöriga i sådana fall då uppgifter begärs från någon instans för att avgöra ett ärende som gäller internationellt skydd och som är anhängigt i Finland. För sökanden och dennes anhöriga är det viktigt att de finländska myndigheterna inte med anledning av asylutredningen eller upphörandet eller återkallandet av personens status kontaktar myndigheterna i asylsökandens hemland, eller i övrigt utför utredningar som gäller ansökan om internationellt skydd i sökandens hemland eller permanenta bosättningsland så att de lokala myndigheterna få kännedom om detta.

Lämnande av uppgifter om en person som ansöker om internationellt skydd, en asylsökande, en flykting eller en person som beviljats alternativt skydd till myndigheterna i personens hemland skulle strida mot flyktingkonventionens anda. Emellertid är det också med tanke på skapandet av en förtroendefull atmosfär viktigt att personen kan lita på att de uppgifter som han eller hon lämnat behandlas konfidentiellt.

98 §. *Avgörande av ansökan om internationellt skydd.* Det föreslås att 2 mom. preciseras så att det motsvarar artikel 8.2 b i direktivet enligt vilken medlemsstaterna ska se till att den beslutande myndigheten fattar sina beslut om asylansökningar efter en korrekt prövning. Medlemsstaterna ska därför se till att exakt och aktuell information erhålls från olika källor, t.ex. UNHCR, om den allmänna situation som råder i de asylsökandes ursprungsländer och, vid behov, i de länder som de asylsökande har rest igenom, och att denna information görs tillgänglig för den personal som ansvarar för att pröva asylansökningar och fatta beslut om dessa. Ett motsvarande villkor gäller för återkallande av flyktingstatus med stöd av artikel 38.1 c i direktivet.

Enligt 98 § 2 mom. i den gällande utlänningslagen bedöms förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd individuellt för varje sökande med beaktande av de utred-

ningar som han eller hon lagt fram om sina förhållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten. För genomförande av direktivet föreslås att bestämmelsen preciseras så att till den fogas villkoret att uppgifter om förhållandena i staten ska inhämtas från olika källor och att dessa uppgifter ska vara aktuella.

Till uppgifterna om förhållandena i staten hänvisas i allmänhet med begreppet information om ursprungslandet (*country of origin information*). Centralt med tanke på utredningen av ansökningar om internationellt skydd är informationen om de allmänna samhälleliga och politiska förhållandena samt människorättssituationen och lagstiftningen i staten. Informationen om ursprungslandet är till hjälp för att bedöma om sökandens berättelse är trovärdig och om rädslan för förföljelse är befogad samt för att känna igen sambandet mellan grundad rädsla och förföljelse. Informationen om ursprungslandet hjälper den som behandlar ansökan att bättre förstå förhållandena i sökandens hemland, permanenta bosättningsland eller transitland.

I UNHCR:s handbok refereras i punkt 42 till information om ursprungslandet där det konstateras att den sökandes redogörelse inte kan bedömas isolerat utan måste värderas utifrån de omständigheter som råder hans hemland. Kunskap om förhållandena i den sökandes hemland är av stor vikt (om än inte avgörande) när det gäller att avgöra den sökandes trovärdighet.

Migrationsverkets juridiska service och landinformation svarar för inhämtandet, analyseringen och distributionen av omfattande, opartisk, aktuell och korrekt landinformation. Migrationsverket har en elektronisk databas som heter Tellus, Internetförbindelser till internationella databanker och nyhetsbyråer samt ett omfattande skriftligt material om olika ursprungsländer. Dessutom inhämtas landsspecifik information via Finlands beskickningar utomlands och genom verkets informationsresor.

Med förhållandena i staten avses både förhållandena i sökandens hemland eller permanenta bosättningsland och i eventuella transitländer. Uppgifter om läget i en stat ska inhämtas från olika källor. En jämförelse av in-

formation från olika källor hjälper handläggaren att bilda en så objektiv bild som möjligt av läget i en viss stat. Centrala informationskällor vid granskningen av förhållandena i olika stater är UNHCR och de övriga FN-organisationerna samt andra internationella organisationer, statliga källor, EU:s samarbetsorgan, medborgarorganisationer och nyhetsbyråer.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin dom av den 11 januari 2007 i fallet *Salah Sheekh mot Nederländerna* i fråga om artikel 3 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna granskat sin egen datainsamling och konstaterat att utredningen i tillräcklig grad ska basera sig på nationellt material och material från andra tillförlitliga och objektiva källor, såsom t.ex. material som tagits fram av andra stater, FN-organisationer och kända medborgarorganisationer. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansåg vad gäller artikel 19 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna att det vore alltför snävt att utreda fall som hänför sig till artikel 3 så att man endast beaktar det material som lämnats av staternas nationella myndigheter utan att jämföra detta material med material från andra tillförlitliga och objektiva källor.

UNHCR upprätthåller databasen Refworld som bl.a. innehåller landinformation. UNHCR:s material om länder kan delas in i tre kategorier: landrapporter, anvisningar som gäller förutsättningar för beviljande av internationellt skydd och anvisningar som gäller återvändande. Landrapporterna innehåller sådan information om läget i ett visst land som samlats in från offentliga källor och som är viktig vid bedömningen av ansökningar om internationellt skydd. De anvisningar som gäller förutsättningarna för beviljande av internationellt skydd innefattar aktuell information när det gäller fastställande av flyktingstatus om viktiga ändringar i situationen i landet samt UNHCR:s rättsliga analys om de grupper som löper risk för att bli utsatta för förföljelser eller andra allvarliga människorättskränkningar. Anvisningarna om återvändande innehåller information om det senaste läget i landet när det gäller de omständigheter som bidrar till ett eventuellt

behov av internationellt skydd för personer som befinner sig utanför ett visst land, när de återvänder till landet.

Inom EU utbyts information om läget i olika länder särskilt i gruppen EURASIL, som lyder under kommissionen. I det s.k. Haag-programmet, som godkändes i november 2004, föreslås att det praktiska samarbetet ska utvecklas bl.a. för att tillsammans samla in, bedöma och använda information om ursprungsländer. Flera medborgarorganisationer och nyhetsbyråer producerar och förmedlar information om människorättssituationen i olika stater.

Uppgifterna om läget i en stat ska vara aktuella. När en ansökan om internationellt skydd avgörs, ska förutom vid händelser i det förflutna särskild uppmärksamhet fästas vid rättskränkningar som hotar sökanden i framtiden. Centralt är att bedöma vad som skulle hända om sökanden återsänds till sitt hemland, sitt tidigare permanenta boplatsskänsländ eller till något transitland. Därför ska man alltid ha tillgång till så aktuella uppgifter om förhållandena i staten som möjligt. Den information om ursprungslandet som utgör grund för avgörandet ska också kunna ifrågasättas och därför är det viktigt att t.ex. asylsökandenas juridiska biträden har en så omfattande rätt som möjligt att ta del av de uppgifter om ursprungsländerna och källor för denna information som asylbesluten baserar sig på.

198 a §. *Förfallande i förvaltningsdomstolen av ett ärende som gäller internationellt skydd.* Till lagen fogas en ny bestämmelse med tanke på situationer när en person som vid förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen söker ändring avbryter drivandet av ärendet utan att återkalla besväret. Bestämmelsen baserar sig på artikel 39.6 i direktivet, vilken ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell lagstiftning fastställa under vilka förhållanden det kan anses att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sitt rättsmedel, tillsammans med regler om det förfarande som ska följas.

Vid beredningen av propositionen konstaterades att situationer som avses i artikel 39.6 kan uppkomma i fråga om personer som har ansökt om internationellt skydd i Finland. Situationerna kan vara förenade med oklarheter

och därför är det ändamålsenligt att i lag föreskriva om möjligheten att fatta beslut om förfallande, med beaktande av å ena sidan ändringssökandens och å andra sidan domstolarnas synvinkel.

För ändringssökanden kan situationen vara problematisk om han eller hon efter att ha lämnat landet återvänder till Finland för att ansöka om tillstånd, eftersom personen då kan tas i förvar med stöd av ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning. Också den laga kraften och verkställbarheten av ett tidigare beslut om avvisning kan vara oklara i sådana fall.

Förvaltningsdomstolen kan med stöd av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen låta bli att pröva bristfälliga besvär efter att begäran om komplettering inte besvarats. Om ärendet har framskridit till avgörandeskedet när informationen att den som söker ändring har lämnat landet inte nödvändigtvis domstolen, som då avgör ärendet utifrån den utredning som den haft tillgång till. Slutresultatet är då ett materiellrättsligt avgörande i fråga om förutsättningarna för beviljande av asyl eller annat internationellt skydd. Avgörandet kan dock sannolikt inte delges, varvid besvärstiden enligt de allmänna förvaltningsrättsliga principerna inte börjar löpa. I övriga behandlingsskeden mellan ovan nämnda skeden kan domstolen föranledas till och med avsevärd fördröjning av försök att höra ändringssökanden, eftersom domstolen inte har tillgång till information om att den som söker ändring inte längre är intresserad av att fortsätta behandlingen av sitt ärende.

Förvaltningsdomstolarna får i regel information om att ändringssökanden lämnat landet av ändringssökandens juridiska biträde. I praktiken vågar biträdena inte just återkalla besvär. Alla ändringssökanden har inte heller något biträde. I dessa fall bör utbytet av information mellan Migrationsverket, förläggningarna och förvaltningsdomstolarna utvecklas så att informationen att sökanden sannolikt lämnat landet når domstolarna.

Förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan fatta beslut om att ett ärende som gäller ändringssökande i ett ärende om internationellt skydd ska förfalla om den som söker ändring har lämnat eller sannolikt anses ha lämnat Finland.

Domstolen kan anse att den som söker ändring sannolikt har lämnat Finland under samma förutsättningar som Migrationsverket i föreslagna 95 c §. Ändringssökandens vistelseort ska enligt uppgifter från förläggningen ha varit okänd i minst två månader eller så ska personen inte ha kunnat nås på minst två månader med de kontaktuppgifter som han eller hon senast uppgett.

201 §. *Verkställighet av beslut om avvisning.* Till 2 mom. fogas en hänvisning till den nya 95 b § som handlar om att ansökan förfaller efter att sökanden själv återkallat sin ansökan om internationellt skydd. I bestämmelsen konstateras att även i sådana fall då avvisningsbeslutet har fattats med stöd av 95 b § kan beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

2 Ikraftträdande

Enligt artikel 43 i asylprocedurdirektivet ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 1 december 2007. Medlemsstaterna får avvika från denna tidsfrist endast i fråga om artikel 15 i fråga om vilken de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet ska sättas i kraft senast den 1 december 2008. Därför föreslås lagen träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås att det i lagen ska tas in vissa förfaranden som för närvarande baserar sig på vedertagen tillämpningspraxis. Sådana är bl.a. återkallande och förfallande av ansökan, skyldigheten för myndigheterna

att ge information och vissa omständigheter som preciserar förandet av asylsamtal. Med tanke på 21 § i grundlagen stärker propositionen rättsskyddet för och en jämlik behandling av dem som ansöker om internationellt skydd i Finland samt insynen i och öppenheten inom förfarandet. Samtidigt är målet med propositionen att bättre styra utredningen och avgörandet av ansökningar om internationellt skydd och främja ett fullständigt genomförande av flyktingkonventionen och övriga internationella förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna.

I propositionen finns vissa bestämmelser som har beröringspunkter med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Exempelvis Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har behandlat de krav som ställs på information om ursprungslandet i sin dom av den 11 januari 2007 i fallet *Salah Sheekh mot Nederländerna* (punkt 136 i domen). I avgörandet ansåg domstolen i fråga om artikel 3 i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter att situationen ska bedömas såväl utifrån material som ändringssökanden och den svarande staten lämnat in som utifrån material som inhämtats på tjänstens vägnar. Utredningen ska i tillräcklig mån basera sig på nationellt material och material från andra tillförlitliga och objektiva källor. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna nämner som exempel material som tagits fram av andra stater, FN-organisationer och kända medborgarorganisationer.

Propositionen innehåller emellertid inte sådana ändringar som är betydande med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och den kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen av den 30 april 2004 (301/2004) 97 § 4 mom.,
ändras 98 § 2 mom. och 201 § 2 mom. samt
fogas till lagen nya 95 a—95 c, 97 a, 97 b och 198 a § som följer:

95 a §

Information till den som ansöker om internationellt skydd

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

95 b §

Återkallande av ansökan om internationellt skydd

En sökande kan återkalla sin ansökan om internationellt skydd genom att personligen göra en skriftlig anmälan om det till Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten. Av anmälan ska entydigt framgå att sökandens avsikt är att återkalla sin ansökan. Sökanden ska uppge anledningen till återkallandet i sin anmälan samt datera och underteckna den.

Den som tar emot en anmälan om återkallande ska be sökanden uppge hur han eller

hon förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och meddelas inreseförbud. Den som tar emot anmälan ska ha två ojäviga vittnen till återkallandet. Vittnena kan vara tjänstemän vid Migrationsverket eller polis- eller gränskontrollmyndigheter.

I samband med att Migrationsverket fattar beslut om att en ansökan förfaller, kan verket besluta att utlännningen ska avlägsnas ur landet och meddelas inreseförbud, om förutsättningar för avlägsnande ur landet och meddelande av inreseförbud föreligger med stöd av denna lag.

95 c §

Förfallande av ansökan om internationellt skydd

Migrationsverket fattar beslut om att en ansökan om internationellt skydd ska förfalla, om sökanden har avlidit eller om sökanden har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland. Sökanden kan anses sannolikt ha lämnat Finland, om hans eller hennes vistelseort enligt uppgifter från förläggningen har varit okänd under minst två månader eller om personen inte på minst två månader har kunnat kontaktas med hjälp av de kontaktuppgifter som han eller hon senast uppgett.

Om sökanden anmäler sig till den behöriga myndigheten efter det att Migrationsverket med stöd av 1 mom. har fattat beslut om att sökandens ansökan förfaller, ska sökanden

upplämnas om rätten att lämna in en ny ansökan.

97 a §

Asylsamtal

När en sökande hörs i ett asylsamtal är det endast av grundad anledning tillåtet för en familjemedlem att vara närvarande. När en minderårig asylsökande hörs ska 6 § i denna lag och 14 § i förvaltningslagen särskilt beaktas.

Under asylsamtalet ska det särskilt utredas hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett säkert asyl- eller ursprungsland samt till att meddelas inreseförbud. Med sökanden ska särskilt utredas på vilka grunder han eller hon anser att staten i fråga inte är säker för honom eller henne. Dessutom ska det utredas om det finns andra grunder än behov av internationellt skydd för att sökanden ska beviljas uppehållsrätt.

Asylsamtalet får spelas in i form av ljud och bild. Sökanden ska underrättas om inspelningen innan den påbörjas.

Över asylsamtalet ska upprättas ett protokoll. Efter samtalet ska protokollet tolkas för sökanden och sökanden ska underrättas om sin möjlighet att göra korrigeringar och tillägg till det. Sökanden ska bekräfta protokollets innehåll med sin underskrift. Sökanden ska ges en kopia av protokollet genast eller så snart som möjligt efter samtalet.

En företrädare som avses i 26 § 1 mom. i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) ska ges tillfälle att närvara under asylsamtal med en minderårig som saknar vårdnadshavare.

97 b §

Inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd

De myndigheter som avses i denna lag får inte i ett enskilt ärende som gäller internatio-

nell skydd inhämta information på ett sådant sätt att aktörer som utövar förföljelse eller orsakar allvarlig skada får kännedom om ärendet och att säkerheten för personen i fråga eller för dennes närstående äventyras.

98 §

Avgörande av ansökan om internationellt skydd

Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd bedöms individuellt för varje sökande med beaktande av de utredningar som han eller hon lagt fram om sina förhållanden i staten i fråga samt aktuella uppgifter från olika källor om förhållandena i staten.

198 a §

Förfallande i förvaltningsdomstolen av ett ärende som gäller internationellt skydd

Förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan fatta beslut om att ett ärende som gäller ändringssökande avseende internationellt skydd förfaller, om den som söker ändring har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland på det sätt som föreskrivs i 95 c § 1 mom.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 95 b §, 103 § 1 mom. 2 punkten eller 2 mom. 3 punkten kan beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den _____

20 .

Helsingfors den 12 juni 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Migrations- och Europaminister *Astrid Thors*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen av den 30 april 2004 (301/2004) 97 § 4 mom.,
ändras 98 § 2 mom. och 201 § 2 mom. samt
fogas till lagen nya 95 a—95 c, 97 a, 97 b och 198 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

95 a §

Information till den som ansöker om internationellt skydd

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

95 b §

Återkallande av ansökan om internationellt skydd

En sökande kan återkalla sin ansökan om internationellt skydd genom att personligen göra en skriftlig anmälan om det till Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten. Av anmälan ska entydigt framgå att sökandens avsikt är att återkalla sin ansökan. Sökanden ska uppge anledningen till återkallandet i sin anmälan samt datera och underteckna den.

Den som tar emot en anmälan om återkal-

lande ska be sökanden uppge hur han eller hon förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och meddelas inreseförbud. Den som tar emot anmälan ska ha två ojäviga vittnen till återkallandet. Vittnena kan vara tjänstemän vid Migrationsverket eller polis- eller gränskontrollmyndigheter.

I samband med att Migrationsverket fattar beslut om att en ansökan förfaller, kan verket besluta att utlänningsen ska avlägsnas ur landet och meddelas inreseförbud, om förutsättningar för avlägsnande ur landet och meddelande av inreseförbud föreligger med stöd av denna lag.

95 c §

Förfallande av ansökan om internationellt skydd

Migrationsverket fattar beslut om att en ansökan om internationellt skydd ska förfalla, om sökanden har avlidit eller om sökanden har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland. Sökanden kan anses sannolikt ha lämnat Finland, om hans eller hennes vistelseort enligt uppgifter från förläggningen har varit okänd under minst två månader eller om personen inte på minst två månader har kunnat kontaktas med hjälp av de kontaktuppgifter som han eller hon senast uppgett.

Om sökanden anmäler sig till den behöriga myndigheten efter det att Migrationsverket med stöd av 1 mom. har fattat beslut om att sökandens ansökan förfaller, ska sökanden upplysas om rätten att lämna in en ny ansökan.

97 §

Asylutredning

Under samtalet skall det särskilt utredas hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett säkert asyl- eller ursprungsland samt till att medde-

(jfr. 97 a § 2 mom.)

las inreseförbud. Med sökanden skall särskilt utredas på vilka grunder han eller hon anser att staten i fråga inte är säker för honom eller henne. Dessutom skall det utredas om det finns andra grunder än behov av internationellt skydd för att sökanden skall beviljas uppehållsrätt.

97 a §

Asylsamtal

(jfr. 97 § 4 mom.)

När en sökande hörs i ett asylsamtal är det endast av grundad anledning tillåtet för en familjemedlem att vara närvarande. När en minderårig asylsökande hörs ska 6 § i denna lag och 14 § i förvaltningslagen särskilt beaktas.

Under asylsamtalet ska det särskilt utredas hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett säkert asyl- eller ursprungsland samt till att meddelas inreseförbud. Med sökanden ska särskilt utredas på vilka grunder han eller hon anser att staten i fråga inte är säker för honom eller henne. Dessutom ska det utredas om det finns andra grunder än behov av internationellt skydd för att sökanden ska beviljas uppehållsrätt.

Asylsamtalet får spelas in i form av ljud och bild. Sökanden ska underrättas om inspelningen innan den påbörjas.

Över asylsamtalet ska upprättas ett protokoll. Efter samtalet ska protokollet tolkas för sökanden och sökanden ska underrättas om sin möjlighet att göra korrigeringar och tillägg till det. Sökanden ska bekräfta protokollets innehåll med sin underskrift. Sökanden ska ges en kopia av protokollet genast eller så snart som möjligt efter samtalet.

En företrädare som avses i 26 § 1 mom. i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) ska ges tillfälle att närvara under asylsamtal med en minderårig som saknar vårdnadshavare.

97 b §

Inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd

De myndigheter som avses i denna lag får inte i ett enskilt ärende som gäller internationellt skydd inhämta information på ett sådant sätt att aktörer som utövar förföljelse eller orsakar allvarlig skada får kännedom om ärendet och att säkerheten för personen i fråga eller för dennes närstående äventyras.

98 §

Avgörande av ansökan om internationellt skydd

Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd bedöms individuellt för varje sökande med beaktande av de utredningar som han eller hon lagt fram om sina förhållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten.

98 §

Avgörande av ansökan om internationellt skydd

Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd bedöms individuellt för varje sökande med beaktande av de utredningar som han eller hon lagt fram om sina förhållanden i staten i fråga samt *aktuella* uppgifter från olika källor om förhållandena i staten.

198 a §

Förfallande i förvaltningsdomstolen av ett ärende som gäller internationellt skydd

Förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan fatta beslut om att ett ärende som gäller ändringssökande avseende internationellt skydd förfaller, om den som söker ändring har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland på det sätt som föreskrivs i 95 c § 1 mom.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 103 § 1 mom. 2 punkten eller med

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 95 b §, 103 § 1 mom. 2 punkten eller

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

stöd av 103 § 2 mom. 3 punkten kan beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

2 mom. 3 punkten kan beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den *20* .
