

Regeringens proposition till riksdagen förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras.

I propositionen föreslås det att det protokoll som upprättas över ett asylsamtal inte längre ska kontrolleras vid asylsamtalet, om inte det anses ändamålsenligt, och att användningen av de resedokument som utfärdas för personer som beviljats internationellt skydd begränsas när det gäller den stat där personen är medborgare eller personens tidigare permanenta bosättningsland.

I propositionen föreslås det även att bestämmelserna om verkställbarheten av sådana beslut om utvisning som fattas i samband med beslut om internationellt skydd ändras så att de överensstämmer med motsvarande bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning. De föreslagna bestämmelserna möjliggör en snabbare verkställighet av beslut om utvisning som fattas i samband med vissa beslut om internationellt skydd. I utlänningslagen föreslås även vissa skärpningar som Europaparlamentets och rådets direktiv om asylförfaranden och skyddsgrundsdirektiv tillåter.

Syftet med propositionen är att effektivisera ansökningsprocesserna i anslutning till internationellt skydd genom att utveckla myndigheternas verksamhet och genom att förenkla ansökningsförfarandena.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	5
2 EU-rättsakternas målsättning och huvudsakliga innehåll.....	6
2.1 Förfarandedirektivet	6
2.1.1 Asylsamtal och möjlighet att korrigera protokoll	6
2.1.2 Verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd	6
2.2 Skyddsgrundsdirektivet	7
2.2.1 Internationellt skyddsbehov ”sur place”	7
2.2.2 Upphörande av internationellt skydd och resedokument.....	8
2.3 Reform av Europeiska unionens migrations- och asylsystem	8
3 Nuläge och bedömning av nuläget	10
3.1 Allmänt	10
3.2 Bestämmelser om asyلفörfarandet	10
3.2.1 Asylsamtal och kontroll av protokollet över asylsamtalen.....	10
3.2.2 Givande av internationellt skydd	13
3.2.3 Resor för dem som får internationellt skydd	14
3.2.3.1 Resor till den stat där personen är medborgare eller ett tidigare permanent bosättningsland	14
3.2.3.2 Resedokument som beviljas till personer som får internationellt skydd	17
3.3 Bestämmelser om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd ..	18
3.3.1 Fattande av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd.....	18
3.3.2 Verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd	19
3.3.3 Bedömning vid beslut om utvisning och dess verkställighet i ärenden som gäller internationellt skydd	20
3.4 Internationella förpliktelser och central rättspraxis	22
3.4.1 Verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd	22
3.4.2 Sur place-skäl som en person själv har skapat.....	23
3.5 Nationellt handlingsutrymme	25
4 Målsättning	26
5 Förslagen och deras konsekvenser	27
5.1 De viktigaste förslagen	27
5.1.1 Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal.....	27
5.1.2 Internationellt skyddsbehov ”sur place”	27
5.1.3 Resor till ursprungslandet och begränsning av giltighetsområdet för resedokument	28
5.1.4 Verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd	28

5.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	28
5.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	28
5.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	31
5.2.3 Samhälleliga konsekvenser.....	33
5.2.4 Konsekvenser för grundläggande och mänskliga rättigheter.....	33
5.2.5 Konsekvenser för sökande av internationellt skydd.....	34
5.2.6 Konsekvenser för personer som får internationellt skydd.....	35
5.2.7 Konsekvenser för minderåriga och för sökande i utsatt ställning.....	36
5.2.8 Samverkan med andra projekt.....	36
6 Alternativa handlingsvägar.....	38
6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	38
6.1.1 Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal.....	38
6.1.2 Verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd.....	39
6.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater.....	39
6.2.1 Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal.....	39
6.2.2 Resor till ursprungslandet och resedokument.....	40
6.2.3 Verkställighet av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd.....	41
7 Remissvar.....	42
8 Specialmotivering.....	44
9 Ikraftträdande.....	51
10 Verkställighet och uppföljning.....	51
11 Samband med andra propositioner.....	51
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	51
LAGFÖRSLAG.....	55
Lag om ändring av utlänningslagen.....	55
BILAGA.....	60
PARALLELLTEXT.....	60
Lag om ändring av utlänningslagen.....	60

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering Ett starkt och engagerat Finland 20.6.2023 innehåller ett stort antal skrivningar om internationellt skydd. I programmet konstateras att man inför de skärpningar som är möjliga enligt skyddsgrundsdirektivet, förfarandedirektivet och återvändandedirektivet och bästa praxis till stöd för regeringens mål att skärpa invandringspolitiken. Syftet med programmet är att ändra de centrala bestämmelserna i Finlands asylpolitik så att de motsvarar en allmän nordisk nivå. Regeringsprogrammet förutsätter dessutom att behandlingen av ansökningar om internationellt skydd effektiviseras så att behandlingstiderna blir betydligt kortare än i nuläget. Behandlingstiderna vid Migrationsverket har förlängts efter att antalet ansökningar ökade avsevärt åren 2015 och 2016, och verket har inte lyckats hitta tillfredställande lösningar på detta. Under senare år har behandlingstiderna också förlängts bland annat på grund av mer komplicerade ansökningar om internationellt skydd, och med beaktande av den lagstadgade skyldigheten att pröva ansökningarna – med några undantag – inom sex månader, är det också nödvändigt att genom lagstiftning försöka förkorta behandlingstiderna jämfört med nuläget.

Enligt programmet är avsikten att flytta tyngdpunkten i asylprocessen till asylsamtalen, att stärka betydelsen av de motiveringar som framförts vid asylsamtalen i förfarandet och att slopa genomgången av protokollet över asylsamtal med sökanden, dock med beaktande av rättsskyddet och med särskild uppmärksamhet på grupper med särskilda behov. På så sätt strävar man efter att förkorta ovan nämnda behandlingstider och att spara resurser för själva asylsamtalen och för utredning av ärendet. I programmet konstateras dessutom att det under regeringsperioden ska göras heltäckande utredningar om behandlingen av asylansökningar och om procentandelen godkända ansökningar i olika EU-länder.

Regeringsprogrammet innehåller också en skrivning om internationellt skydd enligt vilken statusen som skyddsbehövande upphör när behovet av skydd upphör eller om en person genom att resa på semester till sitt ursprungsland utnyttjar det skydd som statusen ger. I skrivningen konstateras dessutom att hindren för informationsutbyte mellan myndigheter undanröjs och att en effektiv tillsynsmodell skapas. Att det bör vara ett undantag att personer som har fått internationellt skydd reser till hemlandet är en åsikt som bekräftas av internationell rätt och är den princip som Migrationsverket har följt, och därför förtydligar reformen också praxis både för myndigheterna och för personer som får internationellt skydd.

I synnerhet flera reformer i anslutning till asylprocessen är sådana utvecklingsobjekt som Migrationsverket har lyft fram redan under en längre tid. Dessutom vill man granska de reformer som nämns i regeringsprogrammet i en situation där säkerhetsmiljön i Finland obestridligen har förändrats, och även asylsystemet kan utnyttjas bland annat i hybridoperationer av en främmande stat. Man vill förhindra missbruk av asylförfarandet till exempel genom att ingripa i fall där en person genom sitt eget agerande kan anses ha utnyttjat asylprocessen på ett bedrägligt eller avsiktligt sätt.

Regeringsprogrammet förutsätter också att de som fått avslag återvänder eller återsänds till utreseländerna så snart som möjligt. I regeringsprogrammet konstateras dessutom att ogrundade nya ansökningar förhindras. I Schengenutvärderingarna som gäller Finland har det också förutsatts ett effektivare genomförande av återsändanden.

Bestämmelserna i utlänningslagen (301/2004) om verkställigheten av ett beslut om avvisning ändrades senast år 2019 (RP 273/2018 rd¹). Syftet med ändringarna var att påskynda verkställandet av beslutet om avvisning i situationer med nya ansökningar. Vid beredningen av ändringarna framkom ett behov av att snabbare verkställa även utvisningsbeslut i anslutning till beslut om internationellt skydd som fattas i ett påskyndat förfarande. Beredarna fick dock kännedom om detta ändringsbehov i ett så sent skede av beredningen att man inte hann genomföra det. Bestämmelserna om verkställigheten av beslut om utvisning i utlänningslagen ändrades senast år 2018 (RP 24/2018 rd²) så att vissa beslut om utvisning som gäller allmän ordning eller säkerhet kan verkställas snabbare. Samtidigt gjordes vissa strukturella ändringar i bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet.

För att uppnå ovan nämnda mål har man i propositionen i synnerhet sammanställt reformer för att effektivisera asyلفörfarandet och göra det smidigare.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet.

Förutom migrationsavdelningen har i synnerhet inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning och polisavdelning samt Migrationsverket och Polisstyrelsen deltagit i beredningen av propositionen. Dessutom har justitieministeriet hörts.

Under beredningen av propositionen utreddes lagstiftningen i de andra EU-medlemsstaterna, bland annat genom en enkät som skickades ut via Europeiska migrationsnätverket. Dessutom kontaktades vissa medlemsstater separat för att få mer information. De utredningar som gjordes vid inrikesministeriets migrationsavdelning om behandlingen av ansökningar om internationellt skydd och om procentandelen godkända ansökningar i olika EU-länder gav bakgrundsinformation för beredningen.

Bästa praxis för registrering av ansökningar om internationellt skydd utreddes i en tväradministrativ myndighetsarbetsgrupp vars mandatperiod var den 4 april till den 4 oktober 2024. I gruppens arbete deltog förutom migrationsavdelningen även inrikesministeriets polisavdelning, Polisstyrelsen, polisinrättningen i Helsingfors, staben för Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket. På basis av utredningen gjordes inga lagändringar.

Utkastet till regeringspropositionen var ute på remiss mellan den 25 november 2024 och den 7 januari 2025. För utlåtanden använde webbplatsen utlåtande.fi och utlåtande begärdes särskilt av följande instanser: justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Gränsbevakningsväsendet, Domstolsverket, Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Östra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Sydöstra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Sydvästra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Finlands Advokatförbund, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, UNHCR:s byrå i Stockholm, Amnesty Internationals finländska sektion, Flyktingrådgivningen rf och Finlands Flyktinghjälp rf.

¹ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksEnesitys/Documents/RP_273+2018.pdf

² https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksEnesitys/Documents/RP_24+2018.pdf

Beredningsunderlaget till denna regeringsproposition är tillgängligt på inrikesministeriets webbplats <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/alla-im-projekt> med identifieringskoden SM057:00/2023.

2 EU-rättsakternas målsättning och huvudsakliga innehåll

2.1 Förfarandedirektivet

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

Förfarandedirektivet genomfördes nationellt i Finland genom den ändring (194/2015) av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juli 2015. Efter genomförandet har sådana ändringar i lagstiftningen som hänför sig till förfarandedirektivet gjorts genom flera ändringar av utlänningslagen, det vill säga en ändring (646/2016) som trädde i kraft den 1 september 2016, en ändring (501/2016) som trädde i kraft den 20 juni 2018, en ändring (437/2019) som trädde i kraft den 1 juni 2019 och därefter genom en ändring (426/2024) som trädde i kraft den 1 september 2024.

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

2.1.1 Asylsamtal och möjlighet att korrigera protokoll

Enligt artikel 17.1 om asylsamtal ska medlemsstaterna se till att det i samband med en personlig intervju antingen upprättas en ingående, objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter eller att det görs en utskrift. I artikel 17.2 ges medlemsstaterna möjlighet att föreskriva om ljud- eller videoupptagning, i vilket fall upptagningen ska finnas tillgänglig för sökanden om denne så önskar. I artikel 17.3 konstateras att sökanden ska ges möjlighet att muntligen och/eller skriftligen kommentera felöversättningar eller missuppfattningar i rapporten eller utskriften i samband med att intervjun avslutas eller inom en fastställd tidsfrist innan den beslutande myndigheten fattar beslut. Sökanden ska slutligen ombes bekräfta att rapportens eller utskriftens innehåll återger intervjun korrekt. Detta kan frångås, om den personliga intervjun tas upp i enlighet med punkt 2 och om upptagningen i fråga får användas som bevisning i sådana överklaganden som avses i kapitel V i förfarandedirektivet.

I artikel 17.4 konstateras att den beslutande myndigheten har rätt att fatta beslut om ansökan trots att sökanden vägrar att bekräfta innehållet i rapporten över samtalet, men i detta fall ska skälen till vägran noteras i sökandens akt.

2.1.2 Verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd

I artikel 46 i förfarandedirektivet föreskrivs det om rätten till ett effektivt rättsmedel. I artikel 46.5 finns huvudregeln, enligt vilken medlemsstaterna ska låta sökande stanna på deras territorium under den tid rätten till överklagande gäller och, om de har överklagat beslutet, i avvaktan på resultatet av omprövningen (överklagandets automatiskt suspensiva verkan). Med avvikelse från detta anges i artikel 46.6 situationer där en domstol ska ha rätt att avgöra om den

sökande får stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på resultatet av prövningen, antingen på begäran av sökanden eller ex officio, om beslutet leder till att sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten upphör. Dessa situationer omfattar bland annat att ansökan inte har tagits upp till prövning som ny ansökan samt att det är fråga om en uppenbart ogrundad asylansökan. Om en medlemsstat vill tillämpa den möjlighet som direktivet ger att avvika från sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten medan ansökan behandlas, förutsätts det i direktivet att medlemsstaten anger bestämmelser om detta i nationell lag.

2.2 Skyddsgrundsdirektivet

Bestämmelser om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 (omarbetning, nedan *skyddsgrundsdirektivet*).

Skyddsgrundsdirektivet genomfördes nationellt i Finland genom den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juli 2014 (422/2014). Genom skyddsgrundsdirektivet omarbetades rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall 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 *det tidigare skyddsgrundsdirektivet*). Finland genomförde det tidigare skyddsgrundsdirektivet genom den lag om ändring av utlänningslagen (323/2009) som trädde i kraft den 1 juni 2009. Efter genomförandet har sådana ändringar i lagstiftningen som hänför sig till skyddsgrundsdirektivet gjorts genom flera ändringar av utlänningslagen, det vill säga en ändring (422/2014) som trädde i kraft den 1 juli 2014, en ändring (332/2016) som trädde i kraft den 29 april 2016 och därefter genom en ändring (666/2024) som trädde i kraft den 2 januari 2025.

2.2.1 Internationellt skyddsbehov ”sur place”

Artikel 5 i skyddsgrundsdirektivet behandlar uppkomsten av ett internationellt skyddsbehov i en så kallad *sur place*-situation, där det är fråga om en välgrundad fruktan för förföljelse eller en verklig risk för att lida allvarlig skada på grund av händelser som har ägt rum efter det att sökanden lämnade ursprungslandet. Artikel 5.3 ger medlemsstaterna möjlighet att besluta att en sökande som lämnar in en efterföljande ansökan normalt inte ska beviljas flyktingstatus om risken för förföljelse grundar sig på omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet, om detta inte påverkar Genèvekonventionen.

Den 30 oktober 2001 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv samt miniminormer för när medborgare i tredje land eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd. Dessutom behandlades dessa personers rättsliga ställning. (KOM/2001/0510 slutlig) Av förslaget framgår att kommissionen hade för avsikt att reglera en situation där verbet "skapa" används i den artikel i direktiv 2004/83 som motsvarar artikel 5.3 i direktiv 2011/95 och där den sökandes fruktan för förföljelse är "fabrikerad" av sökanden själv. Således hänvisar artikel 5.3 till en situation där en person uppsåtligt skapar förutsättningar för asyl, inte till att sökandens förhållanden förändras till exempel på grund av att han eller hon genuint omvänder sig till en annan religion i en medlemsstat och därför skulle vara i fara i sitt hemland.

I Finland har artikel 5.3 i direktivet inte införlivats i den nationella lagstiftningen i samband med tidigare ändringar av utlänningslagen.

2.2.2 Upphörande av internationellt skydd och resedokument

Enligt artikel 11.1 a och d i skyddsgrundsdirektivet upphör en tredjelandsmedborgare eller en statslös person att vara en flykting, om han eller hon av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land som han eller hon lämnat eller fortsatt att uppehålla sig utanför på grund av fruktan för förföljelse. Enligt artikel 14.1 i direktivet ska en medlemsstat återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons flyktingstatus om vederbörande inte längre är flykting enligt artikel 11. Enligt artikel 14.2 ska den medlemsstat som har beviljat flyktingstatus i varje enskilt fall bevisa att den berörda personen har upphört att vara eller aldrig har varit flykting enligt artikel 14.1.

Enligt artikel 16.1 i skyddsgrundsdirektivet ska en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte längre anses uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, då de omständigheter som ledde till att status som subsidiärt skyddsbehövande beviljades inte längre föreligger, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs. Enligt artikel 19.1 i direktivet ska medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som subsidiärt skyddsbehövande om vederbörande inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande enligt artikel 16. Enligt artikel 19.4 ska medlemsstaten i varje enskilt fall bevisa att den berörda personen inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 19.1.

Enligt artikel 25.1 i skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till personer som innehar flyktingstatus utfärda resedokument i den form som anges i bilagan till Genèvekonventionen, för resor utanför deras territorier, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Enligt artikel 25.2 i skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och som inte kan få ett nationellt pass, utfärda dokument som gör det möjligt för dem att resa utanför deras territorium, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

2.3 Reform av Europeiska unionens migrations- och asylsystem

Europaparlamentet och rådet uppnådde den 20 december 2023 politiskt samförstånd om det nya migrations- och asylavtalet, som också kallas *pakten*. Avtalet antogs slutligen av Europeiska unionens råd den 14 maj 2024. De nya reglerna bidrar till en systematisk hantering av migrationen och införande av effektiva och enhetliga förfaranden. Helheten omfattar flera migrationsförfordningar som medlemsstaterna måste genomföra inom två år.

Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen (2024/1348), nedan *procedurförordningen*, antogs den 14 maj 2024, och avsikten är också att förordningen i fråga ska upphäva det tidigare nämnda förfarandedirektivet (2013/32/EU). Avsikten med asylprocedurförordningen är att göra asyl-, återsändande- och gränsförfarandena snabbare och effektivare. Förordningens innehåll och ämnesområden motsvarar delvis förfarandedirektivet. Den andra rättsakten i anknytning till den aktuella regeringspropositionen är förordningen om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet (2024/1347), nedan *skyddsgrundsförordningen*. Förordningen i fråga upphäver samtidigt det tidigare

skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU). De nya rättsakterna i migrationspaketet börjar tillämpas på sommaren 2026 efter en tvåårig övergångsperiod.

Den 15 oktober 2024 inrättade inrikesministeriet ett projekt för att genomföra rättsakterna i pakten, men även ministeriets befintliga projekt granskas med tanke på den kommande lagstiftningen. Även de reformer som ingår i denna regeringsproposition har speglats mot bestämmelserna i pakten och man har strävat efter att minimera behovet av ändringar i de nu föreslagna lagändringarna vid genomförandet av pakten.

Liksom enligt förfarandedirektivet får enligt procedurförordningen bestämmelser utfärdas nationellt om en eventuell kontroll av protokollet över asylsamtal i slutet av eller efter asylsamtalet. Enligt artikel 14 ska sökanden ges möjlighet att kommentera rapporten om asylsamtalet, men huruvida denna möjlighet ska ges i samband med att den personliga intervjun avslutas eller inom en fastställd tidsfrist anges inte i förordningen. Möjligheten att kommentera behöver inte ges, om det finns en upptagning av intervjun som bevis vid överklagandeförfarandet.

I artikel 68 i procedurförordningen finns bestämmelser om överklagandets suspensiva verkan. Artikel 37 i procedurförordningen förutsätter också att beslutet om återvändande ska utfärdas antingen som en del av beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd eller i en separat akt samtidigt med beslutet om avslag eller utan onödigt dröjsmål därefter.

Artikel 5 i skyddsgrundsförordningen gäller internationellt skyddsbehov ”sur place”. Liksom i skyddsgrundsdirektivet ger också skyddsgrundsförordningen medlemsstaterna möjlighet att besluta att låta bli att bevilja flyktingstatus i en situation där sökanden har lämnat in en ny ansökan och uppsåtligt har fabricerat sur place-skäl som berättigar till asyl.

Enligt skäl 53 i det inledande stycket i skyddsgrundsförordningen skulle en resa till ursprungslandet, beroende på omständigheterna inbegripet vistelsens varaktighet och syfte, kunna utgöra en indikation på att personer som beviljats flyktingstatus åter har begagnat sig av skyddet i ursprungslandet eller på nytt bosatt sig i sitt ursprungsland eller att grunderna för beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande inte längre föreligger för personer som beviljats denna status. Artiklarna 11, 14, 16 och 19 i skyddsgrundsförordningen motsvarar de punkter i skyddsgrundsdirektivet som beskrivs närmare ovan i punkt 2.2.2 om upphörande och återkallande av internationell skyddsstatus. Även artikel 25 om resehandlingar överensstämmer med skyddsgrundsdirektivet.

2.4 Återvändandedirektivet

Europaparlamentet och rådet antog den 16 december 2008 direktivet om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (2008/115/EG), nedan *återvändandedirektivet*. I artikel 13 i återvändandedirektivet finns bestämmelser om rättsmedel. Artikel 13.1 förutsätter att en tredjelandsmedborgare ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av ett beslut om återvändande inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning. Enligt artikel 13.2 ska ovan nämnda myndighet eller organ ha befogenhet att pröva beslut om återvändande, inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.

Europeiska kommissionen antog den 16 november 2017 en rekommendation (2017/2338) om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, nedan *handbok om återvändande*. Handboken om återvändande innehåller anvisningar för de nationella myndigheterna om hur bestämmelserna i återvändandedirektivet ska tolkas. I handboken om återvändande rekommenderar kommissionen att automatisk suspensiv verkan för överklaganden av återvändandebeslut endast beviljas i vissa villkorade fall, det vill säga när det handlar om förbud mot tillbakasändning, för att uppnå rätt balans mellan rätten till ett effektivt rättsmedel och behovet att säkerställa återvändandeförfarandenas effektivitet. Medlemsstaterna kan besluta att inte bevilja automatisk suspensiv verkan av överklaganden när överklagandet hänvisar till andra orsaker (till exempel brister i förfarandet, respekt för att hålla familjemedlemmarna samlade, skydd av andra rättigheter eller intressen) och när det inte finns risk för obotlig skada för livet eller allvarlig och oåterkallelig försämring av hälsotillståndet. De berörda myndigheterna ska i varje fall behålla rätten att besluta att tillfälligt uppskjuta verkställigheten av ett beslut i enskilda fall där det bedöms som nödvändigt av andra skäl (till exempel familjeskäl, hälsoskydd eller för barnets bästa).

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Allmänt

I den regeringsproposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen som gällde det nationella genomförandet av förfarandedirektivet (RP 218/2014 rd³) konstaterades det att utlänningslagens kapitel om internationellt skydd uppfyller många förpliktelser i det omarbetade förfarandedirektivet, i synnerhet med beaktande av motiveringarna till den tidigare lagen om genomförande av förfarandedirektivet (RP 86/2008 rd⁴) och myndigheternas anvisningar om asylförfarandet samt den tillämpningspraxis som stöder sig på dem. Möjligheten i skyddsgrundsdirektivet att låta bli att bevilja flyktingsstatus i en situation där sökanden i en efterföljande ansökan uppsåtligt har fabricerat sur place-skäl har tidigare utelämnats ur utlänningslagen.

3.2 Bestämmelser om asylförfarandet

3.2.1 Asylsamtal och kontroll av protokollet över asylsamtalet

I 97 a § i utlänningslagen finns bestämmelser om asylsamtal. I Finland ansvarar Migrationsverket för att hålla asylsamtal. Under asylsamtalet utreds orsakerna till att sökanden har ansökt om internationellt skydd och det ska särskilt utredas hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett säkert ursprungsland samt till att meddelas inreseförbud. Dessutom ska det utredas om det finns andra grunder än behov av internationellt skydd för att sökanden ska beviljas uppehållsrätt. Asylsamtalet är ett av de viktigaste skedena – om inte det viktigaste skedet – i ansökningsprocessen för internationellt skydd, och Migrationsverket fäster ständigt vikt vid att samtalet ska löpa så smidigt som möjligt. Som underlag används till exempel Europeiska unionens asylbyrås (EUAA) anvisningar och utbildning.⁵ Förutom att Migrationsverket i egenskap av beslutande myndighet ansvarar för att på ett tillräckligt sätt utreda personens behov av internationellt skydd, har också sökanden ett

³ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksEnesitys/Documents/rp_218+2014.pdf

⁴ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksEnesitys/Documents/rp_86+2008.pdf

⁵ EUAA Practical guide: Personal interview: <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-personal-interview> (8.7.2024)

ansvar vid utredningen av sitt ärende. Sökanden är skyldig att försöka presentera alla väsentliga omständigheter som påverkar personens ärende och orsakerna till ansökan, eller på motsvarande sätt orsakerna till varför aktuella omständigheter saknas. Sökandens yttranden ska anses vara konsekventa och trovärdiga, och de ska inte stå i strid med tillgängliga enskilda och allmänna uppgifter. Sökanden ska alltså visa att sökanden är allmänt trovärdig.

Asylsamtalen får spelas in i form av ljud och bild. Sökanden ska underrättas om inspelningen innan den påbörjas. I praktiken spelar Migrationsverket vanligen in alla asylsamtal i form av ljud. Det anses viktigt med tanke på både sökandens och intervjuarens rättsskydd. Enligt 12 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) har var och en rätt att ta del av en handling som gäller honom själv. Med handling avses enligt 5 § i offentlighetslagen även ett meddelande som avser ett visst objekt eller ärende och uttrycks i form av tecken som på grund av användningen är avsedda att höras samman och vilket kan uppfattas endast med hjälp av automatisk databehandling eller en ljud- eller bildåtergivningsanordning eller något annat hjälpmedel. Ljudinspelningen förvaras hos Migrationsverket i samband med uppgifterna om ansökan i fråga och är tillgänglig för sökanden eller dennes biträde under processen.

Ett protokoll ska upprättas över asylsamtalen. Enligt motiveringarna till regeringens proposition 86/2008 rd och Migrationsverkets asylanvisning ska de omständigheter som sökanden framfört och som inverkar på ärendet antecknas omsorgsfullt och objektivt i protokollet över asylsamtal. 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 protokollet över asylsamtal görs också anteckningar om eventuella starka känslotillstånd hos sökanden. Enligt motiveringarna till regeringspropositionen och asylanvisningen ska det också framgå av protokollet över asylsamtalen hur och på vilket språk utredningen har gjorts. Likaså ska tidpunkten för och pauserna under utredningen 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, och korrigering av felöversättningar eller oriktiga anteckningar ska inte vändas emot sökanden. Sökanden bekräftar protokollets innehåll med sin underskrift. Dessutom undertecknar också övriga närvarande personer den sista sidan av protokollet, där alla som deltagit i samtalet anges. Om sökanden vägrar underteckna protokollet, ska också skälen för denna vägran anges i protokollet. Sökanden ska ges en kopia av protokollet genast eller så snart som möjligt efter samtalet. Förfarandet är detsamma även för andra höranden av klienter, till exempel Dublinhörande, där man samlar in de uppgifter som behövs för att utreda vilken stat som ansvarar för behandlingen av ansökan.

På många ställen antecknar Migrationsverket asylsamtalen direkt i intervjuåtgärden i UMA-systemet i stället för i en separat Word-fil, eller om en separat fil används, läggs den till intervjuåtgärden innan åtgärden bekräftas. Således fungerar bekräftandet av åtgärden i praktiken också som avslutande av hela samtalet, eftersom åtgärden inte bekräftas förrän allt väsentligt har antecknats och samtalet har slutförts.

En genomgång av asylsamtalen görs i slutet av Migrationsverkets asylsamtal, då tolken i närvaro av Migrationsverkets intervjuare läser protokollets innehåll ord för ord för sökanden, som om han eller hon så önskar kan göra tillägg och korrigeringar. Om man inte hinner gå igenom protokollet under samtalstiden ordnas ett nytt asylsamtal där kontrollen av protokollet fortsätter tills protokollet har kontrollerats i sin helhet. När kontrollen är klar bekräftar sökanden protokollet med sin underskrift och får en kopia av protokollet. Även efter detta har sökanden möjlighet att ge in tilläggsutredningar till protokollet och sin ansökan överhuvudtaget.

Med biträdets och sökandens samtycke kan Migrationsverket också tillämpa en förenklad kontroll av protokollet, varvid biträdet efter samtalet ordnar en tidpunkt då protokollet går igenom med sökanden med hjälp av en tolk och eventuella tillägg och korrigeringar samt det undertecknade protokollet sänds till Migrationsverket inom överenskommen tid. Beslut om ansökan kan fattas först därefter. Enligt Migrationsverket används förfarandet i mycket liten utsträckning.

För att effektivisera asylprocessen har Migrationsverket redan i många år utöver samtal med personlig närvaro också genomfört höranden och asylsamtal på distans. Ordlandet av distanssamtal kräver alltid prövning från fall till fall, eftersom det inte kan anses vara det förnuftigaste alternativet med tanke på processen för alla sökande. I och med ändringen av utlänningslagen (426/2024) som trädde i kraft i september 2024 kräver distanssamtal inte längre sökandens samtycke, utan Migrationsverket kan fatta beslut självständigt enligt prövning från fall till fall. Om samtalet ordnas på distans skickas protokollet till sökanden via mottagningsförläggningen.

Migrationsverket bedömer huruvida asylgrunderna har utretts tillräckligt, och de överinspektörer som bereder besluten har den yrkesskicklighet som krävs för att bedöma när det är möjligt att fatta beslut om det som sökanden berättar i asylsamtal. Migrationsverket har länge framfört att det ofta är onödigt att gå igenom samtalsprotokollet med sökanden under själva samtalstillfället, eftersom tillägg och korrigeringar i protokollet ofta inte är betydelsefulla med tanke på slutresultatet av det beslut som fattas om ansökan; i praktiken går det vanligen åt flera timmar av intervjuarens arbetstid till att enbart sitta i samtalsrummet när tolken läser protokollet för sökanden.

För att närmare utreda uppfattningen ovan bad inrikesministeriet Migrationsverket lämna in 20 anonymiserade samtalsprotokoll som tagits genom slumpmässigt urval och vars tolkningsspråk är arabiska. Som språk valdes arabiska, eftersom det är det vanligaste tolkningsspråket för asylsamtal. Protokollen bestod av både första och senare samtal, och även de asylgrunder som utreddes varierade stort. Materialet innehöll protokoll från alla geografiska områden vid Migrationsverkets asylenhet (numera avdelningen för internationellt skydd), dvs. runt om i Finland, och samtalen hölls av olika intervjuare. När samtalsprotokollen granskades framgick det tydligt att nyttan av kontrollerna av protokollen i förhållande till samtalens slutprodukt är mycket liten. Av de tillägg till protokollet som sökandena gjort i protokollen i urvalet kunde cirka 7,5 procent anses vara så betydande att tilläggen till innehållet gav en verklig tilläggsutredning i sökandens ärende. Största delen av tilläggen var att förklara det som redan sagts på nytt. I fråga om korrigeringarna var andelen betydande korrigeringar 5,3 procent och ofta var korrigeringarna till exempel translitterering av egennamn. I analysen tog inte inrikesministeriet ställning till om de tillägg och korrigeringar som ansågs vara betydelsefulla också uttryckligen var betydelsefulla med tanke på slutresultatet av beslutet om ansökan, utan endast till om de var väsentliga med tanke på innehållet i sökandens berättelse som helhet eller annars. Även om det begärda urvalet av 20 protokoll är litet jämfört med det totala antalet samtal som Migrationsverket ordnar årligen, är statistiken över tilläggen och korrigeringarnas betydelse ändå riktgivande.

Förutom att överinspektörernas arbetstid går åt till att vara närvarande vid kontrollerna av protokollen är problemet med förfarandet också de fortsatta samtalen till följd av kontrollerna och de praktiska arrangemangen kring dem. Om kontrollen av ett samtalsprotokoll inte blir klar inom den tid som reserverats för samtalet, måste Migrationsverket ordna ett fortsatt samtal med sökanden endast för att kontrollen av protokollet ska fortsätta. Samtalsarrangemangen kan vara mycket besvärliga till exempel på grund av alla parterers scheman, Migrationsverkets resurser och tillgången till tolkar. Arrangemangen påverkas förutom av personalen även av det

begränsade antalet tillgängliga samtalsrum. Antalet rum kan inte ökas dynamiskt med snabb tidtabell om det till exempel plötsligt skulle ordnas exceptionellt många fortsatta samtal. Mycket ofta kan man boka ett fortsatt samtal först efter en lång tid – till och med månader – vilket direkt påverkar behandlingstiden för ansökan.

I Migrationsverkets urval av 20 protokoll ovan bokades i tio fall minst ett fortsatt samtal endast på grund av att man inte hann kontrollera protokollet inom den reserverade samtalstiden. Migrationsverket statistikför inte samtalen utifrån orsaken till att de bokas, men enligt verkets expertbedömningar bokas vid 40 procent av de första samtalen ett fortsatt samtal endast på grund av att kontrollen av protokollet är ogjord eller pågår. När det gäller minderåriga kan samtalen i praktiken alltid göras inom utsatt tid, eftersom samtalen i regel är kortare än för vuxna. Protokollet kontrolleras i genomsnitt 1–3 timmar beroende på samtalets typ och innehåll, men det kan ta ännu längre tid, ibland till och med en hel samtalsdag. Frågan påverkas också av tolkens kompetens och yrkesskicklighet, eftersom det finns stora skillnader i hur snabbt tolkarna arbetar. I vilket fall som helst kan man konstatera att det i det nuvarande förfarandet går åt betydande myndighetsresurser till att kontrollera protokoll, särskilt när man jämför nyttan av kontrollen med samtalets slutprodukt.

3.2.2 Givande av internationellt skydd

Enligt 87 § 1 mom. i utlänningslagen ska en utlänning som befinner sig i landet beviljas asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning, och om han eller hon på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd.

Enligt 88 § i utlänningslagen ska en utlänning som befinner sig i landet beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl enligt 87 § inte uppfylls, om det finns grundad anledning att förmoda att utlänningen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd. Med allvarlig skada avses

- 1) dödsstraff eller avrättning,
- 2) tortyr eller annan behandling eller bestraffning som är omänsklig eller kränker människovärdet,
- 3) allvarlig och personlig fara som föranleds av urskillningslöst våld i samband med en internationell eller intern väpnad konflikt.

I 88 b § i utlänningslagen konstateras att en sådan välgrundad fruktan för förföljelse som avses i 87 § 1 mom. eller en sådan verklig risk för att lida allvarlig skada som avses i 88 § 1 mom. kan grunda sig på händelser som har ägt rum efter det att sökanden lämnade sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, eller på verksamhet som sökanden har deltagit i sedan han eller hon lämnade landet. Skyddsbehovet i en så kallad sur place-situation fogades till den nationella lagstiftningen i enlighet med direktivet genom en ändring av utlänningslagen (323/2009) som trädde i kraft den 1 september 2009. I den dåvarande regeringspropositionen (RP 166/2007 rd⁶)

⁶ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_166+2007.pdf

ansågs det vara väsentligt med tanke på ikraftsättandet av direktivet och sökandens rättsskydd att en exakt paragraf fogades till lagen för situationer där sökandens personliga omständigheter har förändrats väsentligt efter att sökanden har lämnat ursprungslandet. Det förekommer situationer där behovet av internationellt skydd uppkommer först efter att utlänningslämnanat sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland. Det kan vara fråga om en situation där förhållandena i asylsökandens hemland eller permanenta bosättningsland har förändrats. Sökandens egen situation har också kunnat förändras på ett sådant sätt som gör det omöjligt för sökanden att återvända till sitt hemland eller permanenta bosättningsland. När direktivet genomfördes nationellt ansågs det inte nödvändigt att separat föreskriva om situationer där en sökande själv skulle kunna fabricera sur place-skäl för att nå ovan nämnda status utan att det handlar om exempelvis en äkta övertygelse eller en politisk ståndpunkt. Således är det med stöd av den nuvarande lagstiftningen inte möjligt att ingripa i situationer där skälen för flyktingstatus har orsakats uppsåtligt.

Det finns skillnader mellan flyktingstatus och status för alternativt skydd i fråga om tillståndets längd. Till följd av ändringen av utlänningslagen 666/2024 som trädde i kraft den 2 januari 2025 är det första uppehållstillståndet som beviljas på grund av flyktingstatus tre år och uppehållstillstånd som beviljas på grund av alternativt skydd ett år.

3.2.3 Resor för dem som får internationellt skydd

3.2.3.1 Resor till den stat där personen är medborgare eller ett tidigare permanent bosättningsland

Enligt 107 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen upphör en persons flyktingstatus, om personen av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare och enligt 4 punkten om personen av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse. Enligt 107 § 2 mom. upphör en persons status som alternativt skyddsbehövande, om de förhållanden som beslutet att bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs.

När en person som beviljats internationellt skydd ansöker om fortsatt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd undersöker Migrationsverket om det av personens ansökan eller resedokument eller ur registersystem framgår resor till ursprungslandet, dvs. den stat där personen är medborgare eller, i fråga om en statslös person, till det tidigare permanenta bosättningslandet. En persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande kan övervägas på basis av resor även vid andra tillfällen än i samband med prövningen av fortsatt tillstånd. Resor kan också komma fram i samband med andra ärenden vid Migrationsverket till exempel när en person ansöker om resedokument för flykting eller främlingspass eller finskt medborgarskap hos Migrationsverket. Även till exempel Gränsbevakningsväsendet har lämnat uppgifter till Migrationsverket om personer som har rest till sitt ursprungsland. Om det framkommer resor överförs ärendet vid Migrationsverket till ett team som specialiserat sig på prövning av upphörande av internationell skyddsstatus. Teamet gör en förhandsprövning där man utreder om det finns förutsättningar för att gå vidare till en egentlig prövning av upphörande av internationell skyddsstatus. Man kan till exempel preliminärt utreda om resan i fråga har riktats mot den stat där personen är medborgare eller till exempel dess grannstat. Om ärendet framskrider till prövning av upphörande av internationell skyddsstatus, hör man den person som beviljats internationellt skydd i ärendet och utreder man närmare till exempel resans syfte och längd. Principerna för prövningen av upphörande av internationell skyddsstatus liknar i praktiken mycket en utredning som gjorts för beviljande av internationellt skydd, och det är alltid fråga om en prövning från fall till fall.

På det sätt som beskrivs ovan kan Migrationsverket ha fått information om en persons resor till sitt ursprungsland på flera olika sätt. Enligt Migrationsverkets bedömning når informationen om resor i en del fall verket först efter lång tid eller i en del fall inte alls. Problem förekommer särskilt i situationer där personer reser utanför Schengenområdet från en annan plats än Finland. Alla ursprungsländer för personer som beviljats internationellt skydd placerar inte inrese- och utresestämplar på resedokumentet på behörigt sätt. Det är också möjligt att resan görs vid inofficiella gränsövergångsställen, varvid resedokumentet inte heller nödvändigtvis stämplas. Man känner också till fall där en person har rest till den stat där personen är medborgare med hjälp av sitt nationella pass som inte i något skede har visats upp för Migrationsverket. Personen kan då samtidigt ha ett resedokument som beviljats av Migrationsverket.

I 107 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen anges inte särskilt resor till den stat där personen är medborgare för att på nytt begagna sig av den statens skydd. I rättspraxis har man dock ansett att resor till den stat där personen är medborgare kan leda till att statusen upphör. Då har man till exempel fäst vikt vid resans syfte och längd. Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt beslut HFD 2020:61⁷ lyft fram punkterna om grunderna för återkallande av flyktingstatus i FN:s flyktingorganisation UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning.

Det internationella skyddssystemet har i syfte att erbjuda skydd till dem som behöver det. Upphörandeklausulerna i artikel 1 C i Genèvekonventionen grundar sig på uppfattningen att internationellt skydd inte bör ges när detta inte längre är nödvändigt eller är berättigat. Å andra sidan har UNHCR konstaterat att ställningen som flykting inte ständigt kommer att granskas på nytt mot bakgrund av tillfälliga förändringar och att en person som tillerkänts ställning som flykting behåller denna tills dess att han eller hon omfattas av någon av konventionens upphörandeklausuler.⁸ Resor till ursprungslandet kan i princip betraktas som ett tecken på att personen inte längre upplever sig riskera förföljelse. Resor kan dock inte i alla situationer betraktas som att personen av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare. Ett allmänt internationellt undantag från detta har ansetts vara synnerligen vägande personliga skäl för resor, såsom en familjemedlems allvarliga sjukdom eller dödsfall. På motsvarande sätt kan till exempel ansökan om skilsmässa i hemlandet för att den ska vara giltig internationellt eller hämtning av minderåriga barn i samband med familjeåterförening vara godtagbara skäl för resor. I dessa situationer anses det förstäeligt att personen samtycker till att ta risken för förföljelse för att återvända till ursprungslandet. Utöver resans syfte har även resans längd betydelse för bedömningen, eftersom en resa som görs av vägande skäl under några dagar tolkas på ett annat sätt än regelbundna resor på grund av semester. Man kan också fästa vikt vid destinationen om man till exempel kan anse att något av ursprungslandets områden inte är lika farligt för personen som något annat.

Enligt UNHCR:s handbok upphör en person inte att vara flykting, om personen inte av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare. En flykting kan bli tvungen att mot sin vilja begagna sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare, till exempel på uppmaning av en myndighet i sitt hemvistland eller för att få en internationellt giltig skilsmässa. Det vanligaste exemplet på att en flykting på nytt begagnar sig av landets skydd är enligt handboken att flyktingen önskar återvända till den stat där han eller hon är medborgare. Erhållande av ett pass eller inresetillstånd i syfte att återvända kan i avsaknad av bevis på motsatsen betraktas som ett tecken på att flyktingskapet upphör. Enligt handboken ska en

⁷ <https://www.kho.fi/sv/index/beslut/prejudikat/1590573598757.html>

⁸ UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, punkterna 111 och 112.

flyktings besök i den stat där han eller hon är medborgare med ett resedokument utfärdat av myndigheterna i det land han eller hon är bosatt i bedömas individuellt. Att besöka en gammal eller sjuk förälder har i detta avseende en annan innebörd än regelbundna semesterbesök eller besök för att etablera affärskontakter.⁹ Upphörande av flyktingstatus på grund av att en flykting på nytt av fri vilja återvänder till sitt ursprungsland gäller såväl flyktingar som har ett medborgarskap som statslösa flyktingar. Att av fri vilja återvända avser återvändande till medborgarskapslandet eller det land i vilket man hade sin vanliga vistelseort med avsikt att bosätta sig. Till exempel att tillfälligt besöka det tidigare hemlandet med ett resedokument utfärdat av myndigheterna i det land personen i fråga bosatt sig i är inte liktydigt med att av fri vilja återvända.¹⁰

Angående alternativt skydd och förändringar av omständigheterna som är en förutsättning för upphörande har man i rättspraxis ansett att förändringar i personens personliga omständigheter bör beaktas utöver förändringarna i de allmänna förhållandena i landet. Detta har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat i sitt beslut HFD 2020:129¹¹. I det aktuella fallet hade en utlänning vistats under lång tid i den stat där han var medborgare på ett annat ställe än sin hemort. Med beaktande av hans långvariga vistelse skulle hans personliga omständigheter anses ha förändrats i den mån att han inte längre var i behov av skydd.

Beslut om upphörande av internationell skyddsstatus på grund av resor till ursprungslandet

	2020	2021	2022	2023	2024 (till den 21 maj)
Flyktingstatus har upphört	76	53	41	33	15
Flyktingstatus har inte upphört	21	30	24	14	2
Status som alternativt skyddsbehövande har upphört	36	32	31	31	9
Status som alternativt skyddsbehövande har inte upphört	3	16	11	11	1

Källa: Migrationsverket

Av tabellen ovan framgår de prövningar av upphörande av internationell skyddsstatus som hänför sig till resor till ursprungslandet. I detta ingår inte fall som blivit kvar i det så kallade förhandsprövningsskedet som beskrivs ovan, utan endast de fall där det har fattats ett egentligt

⁹ UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, punkterna 120–125.

¹⁰ UNHCR Handbook, punkterna 133–134.

¹¹ <https://www.kho.fi/sv/index/beslut/prejudikat/1606134135468.html>

beslut om att internationellt skydd ska upphöra eller inte upphöra. Såsom framgår av tabellen har den internationella skyddsstatusen upphört i de flesta fall som har gått vidare till prövning av upphörande av internationell skyddsstatus.

Konsekvenserna av resor till medborgarskapslandet eller det tidigare permanenta bosättningslandet för den internationella skyddsstatusen har varit någorlunda oklara för personer som har beviljats internationellt skydd. Att förtydliga konsekvenserna av resor leder också till större medvetenhet bland dem som får internationellt skydd.

3.2.3.2 Resedokument som beviljas till personer som får internationellt skydd

Enligt 134 § 2 mom. i utlänningslagen beviljas en utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd främlingspass. Enligt 135 § 1 mom. beviljas resedokument för flykting utlänningar som erhållit flyktingstatus som avses i 106 § och vars flyktingstatus inte upphört eller återkallats. Giltighetsområdet för främlingspass och resedokument för flykting har inte begränsats i utlänningslagen.

I artikel 25 i skyddsgrundsdirektivet nämns inte begränsning av giltighetsområdet för utfärdade resedokument, men enligt artikeln ska resedokument som utfärdas till flyktingar överensstämma med bestämmelserna i bilagan till Genèvekonventionen. Enligt artikel 28 i konventionen ska fördragsslutande stater för de flyktingar som lovligt vistas inom statsområdet utfärda resedokument för resor utanför statsområdet, såvida inte tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar emot detta. Dokumentet ska vara giltigt under minst ett år. På dokumenten ska tillämpas föreskrifterna i bilagan till konventionen. I enlighet med 4 § i bilagan till konventionen, ska dokumentet vara giltigt för största möjliga antal länder, utom i särskilt bestämda fall eller i undantagsfall.

I cirka 30–50 procent av de fall som beskrivs i statistiken ovan har personen rest till sitt ursprungsland antingen med ett resedokument som utfärdats av Finland eller med ett gammalt nationellt pass som var i kraft innan personen fick sin status. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande beviljas resedokument för att bland annat kunna åtnjuta sin rörelsefrihet inom och utanför Europeiska unionen. Resedokument beviljas i allmänhet för fem år. Resedokumentet beviljas eftersom personer som får internationellt skydd inte kan förutsättas vända sig till den stat där de är medborgare för att få resedokument. Mot denna bakgrund anses det inte ändamålsenligt att de som får skydd använder utfärdade resedokument för att resa till medborgarskapslandet eller det tidigare permanenta bosättningslandet, vars förföljelse de har flytt från. Nuvarande praxis gör det möjligt att resa. Dessutom kan möjligheten att resa till ursprungslandet anses ha betydelse även med tanke på andra samhällseliga fenomen. Ett begränsat resedokument kan också för sin del anses eventuellt förebygga att unga flickor skickas till sitt eget eller sina föräldrars ursprungsland bland annat för att stympas eller bli offer för tvångsäktenskap. Dessa fenomen har identifierats även i Finland.¹² ¹³ Med ett begränsat resedokument är det åtminstone inte lika okomplicerat att resa till ursprungslandet som med ett obegränsat resedokument. Enligt UNHCR:s handbok ska resedokumentet som beviljas till

¹²

<https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/Muistio+Pakkoavioliittojen+ehk%C3%A4isyn+ja+torjunnan+tilannekuva+sek%C3%A4+kartoitus+jatkotoimenpiteist%C3%A4+.pdf/6ba42422-92ab-9ef8-b476-33b0fcf08eec>

¹³ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162904/STM_2021_16_J.pdf

personer som får internationellt skydd vara giltiga för resor till så många länder som möjligt, men i särskilda fall kan man göra undantag från detta.¹⁴

Asyl eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd kan förvägras en utlänning som har begått eller som av grundad anledning misstänks ha begått en gärning som avses i 87 § 2 mom. eller 88 § 2 mom. Det är fråga om så kallade uteslutningsklausuler, varvid personen på grund av sitt eget agerande inte anses förtjäna internationellt skydd, till exempel om personen har gjort sig skyldig till en krigsförbrytelse. Om en sådan person inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet, beviljas personen tillfälligt uppehållstillstånd i enlighet med 89 § i utlänningslagen. Personen kan då beviljas främlingspass. Inte heller i dessa situationer anses nuvarande praxis, där resedokumentet kan användas för resor till den stat där personen är medborgare eller till det tidigare permanenta bosättningslandet, vara ändamålsenlig.

En begränsning av resedokumentens giltighet vad gäller medborgarskapslandet och det tidigare permanenta bosättningslandet leder till större medvetenhet bland dem som får internationellt skydd om hur resor eventuellt påverkar deras skyddsstatus.

3.3 Bestämmelser om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd

3.3.1 Fattande av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd

I 98 § 4 mom. i utlänningslagen anges att om ett beslut om internationellt skydd avslås, beslutas 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. Finlands nationella lagstiftning motsvarar således redan nu EU:s procedurförordning som träder i kraft senare och där det föreskrivs att ett beslut om avlägsnande ur landet ska fattas i samband med ett avslagsbeslut om internationellt skydd eller utan onödigt dröjsmål därefter.

Enligt 142 § 2 mom. 4 punkten i utlänningslagen avses med avvisning i situationer som gäller internationellt skydd att en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd avlägsnas ur landet, om han eller hon efter inresan inte har beviljats uppehållstillstånd. Med stöd av 148 § 2 mom. i utlänningslagen kan även en sådan utlänning avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant. I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen 143/2024 rd föreslås att det till paragrafens 2 mom. fogas att även en utlänning vars vistelse under den tid ansökan behandlas inte är laglig i enlighet med vad som föreskrivs i 40 § kan avvisas.

Enligt 143 § i utlänningslagen avses med utvisning att en utlänning avlägsnas ur landet när utlänningen vistas i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet eller efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd inte längre gäller. Enligt 149 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen får en utlänning som har haft uppehållstillstånd utvisas ur landet, om han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs.

I 147 a § i utlänningslagen föreskrivs om tiden för frivillig återresa. I ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska det fastställas en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar inom vilken utlänningen frivilligt kan avlägsna sig ur landet. Tidsfristen för frivillig återresa räknas från den

¹⁴ UNHCR Handbook, s. 59

tidpunkt då beslutet blir verkställbart. Tidsfristen kan av särskilda skäl förlängas. En tidsfrist för frivillig återresa fastställs emellertid inte om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet eller nationell säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd avslagits såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig, eller om ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning i enlighet med 103 § eller det är fråga om en uppenbart ogrundad ansökan enligt 101 §. Risken för avvikande ska bedömas i enlighet med 121 a §.

En utlänning samt hans eller hennes make som befinner sig i Finland eller en därmed jämförbar person ska enligt 145 § i utlänningslagen ges tillfälle att bli hörd i ett sådant ärende avseende nekad inresa, avvisning, utvisning eller meddelande av inreseförbud som berör honom eller henne. När beslut om avlägsnande ur landet fattas ska en helhetsbedömning enligt 146 § i utlänningslagen göras. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Vid bedömningen beaktas också hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen, utlänningens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet.

3.3.2 Verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd

Bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning finns i 201 § i utlänningslagen. Huvudregeln för dem som ansöker om internationellt skydd finns i paragrafens 3 mom. och anger att i en situation där en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, får ett beslut om avvisning, som får överklagas genom besvär, inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i nämnda paragraf. Om den som ska avvisas överklagar beslutet hos förvaltningsdomstolen, får han eller hon invänta förvaltningsdomstolens beslut i Finland.

När besvär anförs över förvaltningsdomstolens beslut behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen. Besvär hindrar inte verkställigheten av beslutet om avvisning, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten, kan beslutet inte verkställas förrän verkställighetsförbudet har upphävts eller beslutet vinner laga kraft genom högsta förvaltningsdomstolens beslut.

Enligt 201 § 2 mom. i utlänningslagen får ett avvisningsbeslut inte verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a §. Verkställighet är dock tillåten om det finns risk för att personen flyr eller personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

Bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning vid påskyndat förfarande och i samband med att ansökan avvisas utan prövning finns i 201 § 4 och 5 mom. Då får beslutet verkställas efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat, eller tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. I det senare fallet ska det före verkställigheten säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

I 201 § 6 mom. anges att ett beslut om avvisning som fattats med stöd av 95 b, 101 eller 103 § inte får verkställas förrän en i 198 b § 1 mom. avsedd ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet har avgjorts. Då ska ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet göras inom sju dagar från det att beslutet har delgivits sökanden. Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar.

Bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning som fattats med anledning av nya ansökningar finns i 201 § 7–9 mom. Enligt 201 § 7 mom. i utlänningslagen hindrar inte inlämning av en andra ny ansökan att ett avvisningsbeslut med anledning av den tidigare nya ansökan verkställs, förutom om avvisningen har grundat sig på att sökanden har återkallat sin ansökan om internationellt skydd. Enligt 201 § 9 mom. hindrar inte en första ny ansökan som inte uppfyller förutsättningarna för att tas upp till prövning att ett lagakraftvunnet beslut som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökan bara är att direkt förhindra eller fördröja verkställigheten av beslutet. I dessa situationer ger den nya ansökan inte utlänningen rätt att vistas i Finland, och därför avslutar ett beslut i ärendet inte heller denna rätt och det finns således inget behov av att foga ett nytt beslut om avlägsnande ur landet till asylbeslutet.

Verkställigheten av alla beslut om utvisning omfattas av 200 § 1 mom. i utlänningslagen, som är identiskt med 201 § 3 mom., dvs. huvudregeln för verkställigheten av beslut om avvisning i ärenden som gäller internationellt skydd. Enligt momentet får ett beslut om utvisning, som får överklagas genom besvär, inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i lagen. Om den som ska utvisas överklagar beslutet hos förvaltningsdomstolen, får han eller hon invänta förvaltningsdomstolens beslut i Finland. När besvär anförs över förvaltningsdomstolens beslut behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen. Besvär hindrar inte verkställigheten av beslutet om utvisning, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten, kan beslutet inte verkställas förrän verkställighetsförbudet har upphävts eller beslutet vinner laga kraft genom högsta förvaltningsdomstolens beslut.

I utlänningslagen föreskrivs med andra ord inte om verkställigheten av beslut om utvisning på samma sätt som om verkställigheten av beslut om avvisning i 201 § 4–9 mom., där ett snabbare verkställande av beslutet om avvisning möjliggörs. I en situation där en utlänning som ska utvisas ansöker om internationellt skydd ska man därför alltid också bifoga ett beslut om utvisning till det negativa asylbeslutet, oberoende av om det till exempel är fråga om en ny ansökan och om den har tagits upp till prövning.

I Migrationsverkets anvisning om avlägsnande ur landet (MIGDno-2019–833) behandlas en situation där den som ska utvisas ansöker om internationellt skydd. I anvisningen hänvisas till artikel 46.6 i förfarandedirektivet, enligt vilken en domstol – om ett beslut leder till att utlänningens rätt att stanna kvar i medlemsstaten upphör – ska ha rätt att avgöra om utlänningen får stanna kvar i medlemsstaten i avvaktan på resultatet av ändringssökande. Om ett beslut om avlägsnande ur landet inte fogas till ett negativt asylbeslut, har domstolen inte den möjlighet som avses i bestämmelsen.

Enligt anvisningen behöver ett beslut om avvisning inte alltid fogas till asylbeslutet på nytt då det gäller en ny ansökan, om ett verkställbart beslut om avvisning redan har fattats för utlänningen. Detta beror på huruvida utlänningens rätt att vistas i Finland upphör till följd av beslutet. Enligt Migrationsverkets tolkning ska ett beslut om utvisning alltid fattas på nytt i samband med varje negativt beslut som fattas i samband med en ny ansökan.

Alla beslut om avlägsnande ur landet omfattas av 202 § 1 mom. i utlänningslagen, enligt vilket ett beslut emellertid inte får verkställas, om det finns skäl att misstänka att tillbakasändningen av en utlänning till ursprungslandet eller något annat land utsätter honom eller henne för en sådan fara som avses i 147 §. Nämda paragraf föreskriver om förbud mot tillbakasändning och enligt den får ingen avvisas, utvisas eller till följd av nekad inresa sändas tillbaka till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som

kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

3.3.3 Bedömning vid beslut om utvisning och dess verkställighet i ärenden som gäller internationellt skydd

Den största skillnaden mellan avvisning och utvisning i utlänningslagen hänför sig till verkställigheten av besluten. Beslut om avvisning kan i vissa situationer verkställas snabbare än beslut om utvisning i samband med ett avslag på ansökan om internationellt skydd. Verkställandet av beslut om utvisning bestäms alltid på samma sätt, oberoende av grunden för beslutet om avslag. Till skillnad från i Finland skiljer sig inte verkställandet av beslut om återsändande i EU-bestämmelserna i fråga om huruvida personen har vistats i landet med uppehållstillstånd (utvisning) eller om det är fråga om återsändande av en person som vistats i landet på någon annan grund än med uppehållstillstånd (avvisning).

I regel fattas ett beslut om avvisning i samband med avslag på ansökan om internationellt skydd, eftersom internationellt skydd i allmänhet söks vid ankomst till landet, då personen inte har uppehållstillstånd i Finland. Det är dock möjligt att en person som redan har vistats i Finland till exempel med uppehållstillstånd på grund av arbete eller familjeband gör en eller flera ansökningar om internationellt skydd i det skede då beslutet om utvisning har blivit verkställbart och verkställandet av beslutet har börjat ordnas, endast för att fördröja verkställandet av avlägsnandet ur landet.

Utvisning kan också komma i fråga i en situation där en person som ansöker om internationellt skydd redan tidigare har haft status som internationellt skyddsbehövande i Finland, men denna status har återkallats eller upphört och det redan i den tidigare processen har bestämts att personen ska utvisas ur landet. För närvarande är det i viss mån oklart i utlänningslagen huruvida en asylansökan som gjorts efter ett beslut om återkallande eller upphörande kan betraktas som en ny ansökan. Detta beror på att det i 102 § om ny ansökan hänvisas till en tidigare ansökan, medan återkallande och upphörande av skyddsstatus sker på myndighetsinitiativ. I artikel 40.4 i EU:s förfarandedirektiv hänvisas i dessa situationer till ett tidigare förfarande och inte till en tidigare ansökan. Enligt direktivet betraktas alltså också ansökningar som gjorts efter att det internationella skyddet upphört eller återkallats som nya ansökningar.

Antalet asylansökningar av utlänningar som ska utvisas har under de senaste åren varierat på årsnivå och legat både under och över hundra ansökningar. Det finns ingen information om hur många beslut om utvisning som har fattats på de första asylansökningarna och hur många som har fattats på nya ansökningar.

Beslut om utvisning som har fattats i samband med asylbeslut 2022–2024.

	Utvisas
2022	
ASYLANSÖKAN	130
avskrivna ärenden	3
negativt beslut	76
utan prövning	51
2023	

ASYLANSÖKAN	87
avskrivna ärenden	2
negativt beslut	51
utan prövning	34
1.1–31.8.2024	
ASYLANSÖKAN	53
avskrivna ärenden	2
negativt beslut	36
utan prövning	15
ALLA TOTALT	270

Källa: Migrationsverket

I dessa situationer har verkställigheten av beslutet om utvisning inte påskyndats i den gällande lagen, och utvisningsförfarandet inklusive ändringssökande kan ta mycket lång tid, till och med flera år. I praktiken har det också förekommit missbruk av systemet så att en person har väntat på att beslutet ska vinna laga kraft i 30 dagar, under vilken tid han eller hon också har besvärsmätt, och omedelbart efter denna tid lämnat in en ny asylansökan. Genom att göra nya ansökningar är det med andra ord möjligt att i praktiken helt förhindra verkställandet av utvisningen. Det kan också vara fråga om utlännningar som utvisas på grund av brott. Situationen är ägnad att försämra asylsystemets funktion och trovärdighet.

Migrationsverket har en jour för nya ansökningar vars syfte är att svara på sådana situationer där sökanden lämnar in en ny ansökan först i det skede när han eller hon ska avlägsnas ur landet. Eftersom polisen, som ansvarar för avlägsnandet ur landet, inte har befogenheter att pröva ansökningar om internationellt skydd, kontaktar polisen alltid Migrationsverket med anledning av asylansökningar som lämnats in i samband med avlägsnandet ur landet. Migrationsverket kan inom jouden för nya ansökningar bedöma om det finns skäl att misstänka att verkställandet av det tidigare beslutet i ljuset av de nya uppgifterna skulle leda till brott mot förbudet mot tillbakasändning. I de situationer som avses i bestämmelsen kan verket snabbt fatta beslut om en ny ansökan utan något nytt beslut om avlägsnande ur landet, varvid beslutet också kan verkställas genast och sökanden inte kan förhindra tillbakasändning genom att anhängiggöra en ny ansökan strax före tillbakasändningen, med undantag för situationer där det finns tydliga grunder som överskrider tröskeln för att ta upp ärendet till prövning. Migrationsverket har avtalat separat om jouden med polisen och den kan också ordnas utanför tjänstetid. Jouden används särskilt i situationer där sökanden redan har tidigare asylansökningar i bakgrunden. Jouden för nya ansökningar lämpar sig inte för utvisningsärenden, vilket innebär att möjligheten att förhindra tillbakasändning genom att i sista stund anhängiggöra en ny ansökan innan utvisningen verkställs gör det möjligt att missbruka systemet.

3.4 Internationella förpliktelser och central rättspraxis

3.4.1 Verksställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd

Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990, nedan *Europakonventionen*) innehåller artikel 13 om rätt till ett effektivt rättsmedel. Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 7 till konventionen får en utlänning som lagligen är bosatt inom en stats territorium utvisas därför endast efter ett i laga ordning

fattat beslut. Utlänningen ska ha rätt att framlägga skäl som talar mot utvisningen, få sin sak omprövad, och för dessa ändamål företräddas genom ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin avgörandepaxis ansett att de effektiva rättsmedel som avses i artikel 13 förutsätter att rättsmedlen har en automatiskt suspensiv inverkan i fall där det finns vägande skäl att anta att en person verkligen kan bli offer för behandling som strider mot artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen. Detta har konstaterats t.ex. i avgörandet *Gebremedhin v. Frankrike* (26.4.2007, punkt 67) och domen *Hirsi Jamaa m.fl. v. Italien* (23.2.2012, punkt 200).

Artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000/C 364/01) gäller rätten till asyl. Enligt artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna får ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln i fråga. Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

Europeiska unionens domstol har i sitt avgörande i mål C-562/13 *Abdida* (ECLI:EU:C:2014:2453, 18.12.2014) konstaterat att återvändandedirektivet inte innehåller något krav på att det rättsmedel som avses i artikel 13.1 i samma direktiv ska ha suspensiv verkan. Inte desto mindre ska rättsmedlets egenskaper dock fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas. Av denna orsak konstaterade domstolen i fallet i fråga att artiklarna 5 och 13 i återvändandedirektivet, i förening med artiklarna 19.2 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning i vilken det inte föreskrivs att det ska finnas ett rättsmedel med suspensiv verkan mot ett beslut om återvändande vars verkställighet kan medföra att den berörda tredjelandsmedborgaren utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras.

3.4.2 Sur place-skäl som en person själv har skapat

Österrikes begäran om förhandsavgörande i anknytning till sur place-skäl som en person själv har skapat C-222/22 (ECLI:EU:C:2024:192, 29.2.2024) gällde tillämpningen av artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet. En person i Österrike hade lämnat in en ny ansökan, eftersom han hade konverterat till kristendomen efter att ha lämnat sitt ursprungsland. Förhandsavgörandet gällde framför allt tolkningen av Österrikes nationella lagstiftning i förhållande till kravet på prövning av ansökningar från fall till fall även i sur place-situationer, men avgörandet behandlade också vad som avses med skäl som sökanden själv har skapat och på grund av vilka flyktingstatus kan vägras.

Domstolen konstaterade att det av ordalydelsen i artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet framgår att det är endast om den risk för förföljelse som sökanden har åberopat till stöd för en efterföljande ansökan grundar sig ”på omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet” som sökanden ”normalt” inte ska beviljas flyktingstatus. Detta adverb utesluter således inte att en sökande, även under sådana omständigheter, på vissa villkor kan tillerkännas flyktingstatus.

I domen konstateras dessutom att artikel 5 i direktivet, såsom anges i dess rubrik, avser ”internationella skyddsbehov” som uppstår ”sur place”. En gemensam definition av detta begrepp bör såsom anges i skäl 25 i direktivet införas. I artikel 5.1 och 5.2, vilka i motsats till punkt 3 i nämnda artikel är tillämpliga på alla ansökningar om internationellt skydd, preciseras att en välgrundad fruktan för förföljelse kan grunda sig inte bara på händelser som har ägt rum sedan sökanden lämnade sitt ursprungsland, utan även på verksamhet som sökanden ägnat sig åt efter att ha lämnat det landet. Den omständighet att uttrycket ”i synnerhet” används i artikel 5.2, med hänvisning till den situation där det fastställs att denna verksamhet är ett uttryck för och en fortsättning på åsikter eller en inställning som sökanden hade i ursprungslandet, innebär att verksamhet som inte utgör ett sådant uttryck eller en sådan fortsättning i princip även kan åberopas, oberoende av om det sker i samband med en första ansökan om internationellt skydd eller en efterföljande ansökan. Av det ovan anförda följer att artikel 5.3 i direktivet utgör ett undantag från den princip som fastställs i punkterna 1 och 2 i artikeln. Enligt bestämmelsen tillåts nämligen att en risk för förföljelse, som åberopats till stöd för en efterföljande ansökan om internationellt skydd på grundval av omständigheter som sökanden själv har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet, ”normalt” ska leda till att flyktingstatus utesluts. Med hänsyn till bestämmelsens beskaffenhet som undantag ska, såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, det handlingsutrymme som medlemsstaterna tillerkänns enligt artikel 5.3 tolkas restriktivt.

Denna tolkning bekräftas enligt domstolen av flyktingdefinition i artikel 1 A led 2 i Genèvekonventionen, vilken återges i artikel 2 d i direktiv 2011/95. Enligt denna definition föreskrivs inte någon begränsning i form av att en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av minst ett av de skäl till förföljelse som anges i denna bestämmelse inte får grunda sig på verksamhet som sökanden har ägnat sig åt efter att ha lämnat ursprungslandet och som inte är ett uttryck för eller en fortsättning på åsikter eller en inställning som sökanden hade i ursprungslandet. Denna tolkning vinner även stöd av förarbetena till artikel 5.3 i direktiv 2011/95. Det framgår nämligen av förslaget till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning (KOM/2001/0510 slutlig), framlagt av Europeiska kommissionen den 30 oktober 2001, att kommissionen genom att använda verbet ”skapa” i den artikel som i direktiv 2004/83 motsvarade artikel 5.3 i direktiv 2011/95, avsåg att reglera en situation där sökandes fruktan för förföljelse ”hade fabricerats” av denne själv.

Av det ovan anförda följer att syftet med att flyktingstatus till följd av en efterföljande ansökan om internationellt skydd, med stöd av artikel 5.3 i direktiv 2011/95, kan nekas är att sanktionera sökandens avsiktliga missbruk när denne har ”fabricerat” de omständigheter på vilka risken för den förföljelse som sökanden kan komma att utsättas för i ursprungslandet grundar sig och således har manipulerat det tillämpliga förfarandet för att beviljas internationellt skydd, med hänsyn till den ofrånkomligt avsiktliga dimensionen av uttrycket ”omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat”. En sådan tolkning vinner slutligen stöd av direktivets huvudsakliga syfte, vilket är dels att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.

För att besvara frågan huruvida de omständigheter som åberopats i en efterföljande ansökan till stöd för att det föreligger en risk för förföljelse på grund av ett av de skäl som anges i artikel 10.1 i direktiv 2011/95, vilka kan leda till att flyktingstatus erkänns, omfattas av en avsikt att missbruka och manipulera det tillämpliga förfarandet, konstaterar domstolen slutligen att en individuell bedömning av ansökan måste göras mot bakgrund av samtliga föreliggande

omständigheter, med beaktande av alla relevanta uppgifter. Denna bedömning ska genomföras av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med artikel 4.3 i direktivet. Domstolen betonar att frågan huruvida den sökande efter att ha lämnat sitt ursprungsland har ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, såsom anges i artikel 4.3 d i direktivet, i detta avseende endast utgör en av de omständigheter som de behöriga nationella myndigheterna ska beakta vid denna individuella bedömning. Myndigheterna ska nämligen göra en fullständig prövning av alla omständigheter i det enskilda fallet, med beaktande av samtliga faktorer som räknas upp i artikel 4.3 a–e.

Av ovan nämnda följer att artikel 5.3 i direktiv 2011/95 inte kan tolkas så, att ett frivilligt införlivande av denna bestämmelse befriar medlemsstaterna från att föreskriva en skyldighet för de behöriga nationella myndigheterna att göra en individuell bedömning av varje efterföljande ansökan om internationellt skydd. Denna bestämmelse kan inte heller tolkas så, att ett sådant införlivande gör det möjligt för medlemsstaterna att uppställa en presumtion för att varje efterföljande ansökan som grundar sig på omständigheter som sökanden själv har skapat efter att ha lämnat sitt ursprungsland i princip härrör från avsikten att missbruka och manipulera förfarandet för beviljande av internationellt skydd och att det ankommer på sökanden att motbevisa denna presumtion.

3.5 Nationellt handlingsutrymme

Förfarande- och skyddsgrundsdirektiven är inte direkt tillämplig lagstiftning, till skillnad från asylprocedurförordningen, skyddsgrundsförordningen och screeningförordningen som tillämpas från och med sommaren 2026, utan de ger på vissa ställen medlemsstaterna ett stort nationellt handlingsutrymme i bestämmelserna. Vid genomförandet av skyddsgrunds- och förfarandedirektiven har Finland använt handlingsutrymme i anslutning till uppkomsten av ett internationellt skyddsbehov i en *sur place*-situation, till skillnad från vad som föreslås i den aktuella propositionen; till exempel ansågs den utlänningslag som var i kraft vid genomförandet av förfarandedirektivet (RP 218/2014 rd) i tillräcklig utsträckning uppfylla det som nämns i direktiven. Även skyddsgrundsförordningen låter medlemsstaterna reglera denna fråga efter eget övertäggande.

Efter att lagändringarna i anslutning till det nationella genomförandet av de omarbetade förfarande- och skyddsgrundsdirektiven trädde i kraft har omvärlden för Finlands migrations- och asylpolitik förändrats väsentligt. Antalet personer som söker internationellt skydd mångdubblades i Europa till följd av invandringskrisen 2015–2016, och till exempel 2015 sökte över 32 000 personer internationellt skydd i Finland. Till följd av att antalet ansökningar mångdubblades blev också olika ansökningstyper och -profiler vanligare, och även det totala antalet negativa beslut ökade betydligt jämfört med tidigare år. En del av dem som ansökte om asyl 2015–2016 lämnade inte landet efter att ha fått ett negativt beslut, utan ansökte på nytt om internationellt skydd. I gruppen fanns också några som inte hade något verkligt behov av internationellt skydd vid ankomsten till Finland, men som efter ett eller flera negativa beslut som vunnit laga kraft uppsåtligen kunde anses ha skapat ett *sur place*-skäl för att få rätt till internationellt skydd. Med beaktande av att förbudet mot tillbakasändning är ovillkorligt kan en sådan person inte avlägsnas ur landet, utan han eller hon beviljas enligt nuvarande lagstiftning flyktingstatus om villkoren för asyl uppfylls.

Ovan nämnda punkt i skyddsgrundsdirektivet och -förordningen som innehåller handlingsutrymme handlar framför allt om de omständigheter som sökanden själv skapat och deras inverkan på sökandens asylprocess. Den förändrade omvärlden, mångfalden av ansökningar om internationellt skydd samt strävan att förebygga missbruk av asylförfarandet

talat för att utnyttja handlingsutrymmet i skyddsgrundsdirektivet till den del som direktivet gäller uppkomsten av ett internationellt skyddsbehov i en *sur place*-situation. Dessutom är det motiverat att utnyttja handlingsutrymmet med tanke på förfarandets trovärdighet. Till övriga delar har artikel 5 i skyddsgrundsdirektivet redan tidigare inkluderats i den nationella lagstiftningen.

Enligt förfarandedirektivet och procedurförordningen får bestämmelser utfärdas nationellt om huruvida samtalsprotokollet ska gås igenom med sökanden på myndighetsinitiativ eller om sökanden till exempel ska ges en viss tidsfrist inom vilken kompletteringar till protokollet kan lämnas in. Handlingsutrymmet påverkas av om samtalet spelas in i form av bild och/eller ljud och om samtalsprotokollet är ordagrant. I Finland har det blivit vedertagen praxis att inkludera kontrollen av protokollet i själva asylsamtalen, även om protokollet i många EU-medlemsstater och i synnerhet i jämförelseländerna inte gås igenom med sökanden på myndighetsinitiativ till exempel under samtalet, utan sökanden har möjlighet att inom utsatt tid kommentera protokollets innehåll via sitt biträde eller utan biträde. Med beaktande av Migrationsverkets framtida prövningsrätt i frågan håller de föreslagna bestämmelserna på att ändra situationen i Finland så att lagstiftningen motsvarar mittpunkten i det handlingsutrymme som förfarandedirektivet och procedurförordningen ger. Tillvägagångssättet ligger också närmare de övriga medlemsstaternas genomsnittliga tillvägagångssätt.

Förfarandedirektivet och återvändandedirektivet gör ingen skillnad i fråga om huruvida ett beslut om återsändande blir verkställbart, beroende på om det är fråga om avvisning eller utvisning. I EU-bestämmelserna görs överhuvudtaget ingen skillnad mellan om den som ska återsändas tidigare har vistats i landet med uppehållstillstånd eller om det är fråga om återsändande av en person som vistats i landet tidigare på någon annan grund än med uppehållstillstånd. Till denna del har Finland således inom ramen för EU-lagstiftningen handlingsutrymme att förenhetliga bestämmelserna om avvisning och utvisning.

4 Målsättning

Genom propositionen genomförs skrivningen i Petteri Orpos regeringsprogram om att effektivisera asylsystemet i Finland och utveckla kvaliteten på det samt om att införa de skärpningar som är möjliga enligt skyddsgrunds- och förfarandedirektiven och bästa praxis i syfte att ändra de centrala bestämmelserna i Finlands asylpolitik så att de motsvarar en allmän nordisk nivå.

Målet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet tydligare flytta tyngdpunkten i behandlingen av ansökan om internationellt skydd till asylsamtal bland annat genom att ändra sättet att gå igenom protokollet över asylsamtal. En ändring av tyngdpunkten innebär att asylsamtalens betydelse betonas allt mer i behandlingen av ansökan. Syftet med ändringen är att förkorta behandlingstiderna för asylansökningarna, eftersom behandlingstiderna har förlängts avsevärt på grund av det ökade antalet ansökningar särskilt under 2015 och 2016. Under senare år har utredningen av asylansökningar också komplicerats till följd av många skäl som är oberoende av Migrationsverket. Migrationsverket har inte lyckats hitta tillfredsställande lösningar på att förkorta behandlingstiderna och därför är det av yttersta vikt att också överväga lagstiftningslösningar. Å andra sidan är syftet med förslagen i propositionen också att förebygga missbruk av asylprocessen och förenkla vissa ansökningsprocesser, vilket utöver effektivitet även syftar till besparingar. En effektiv behandling av ansökningarna som grundar sig på en god utredning är i både sökandens och myndigheternas intresse. Många av de föreslagna reformerna är sådana som migrationsmyndigheterna redan tidigare har framfört och understött, och avsikten med

reformerna är att betona de skyldigheter en person som ansöker om eller får internationellt skydd har i utredningen av sitt ärende.

Syftet med de ändringar som föreslås i propositionen är också att effektivisera avlägsnandet ur landet och förhindra missbruk av asylsystemet i sådana situationer i anslutning till ansökan om internationellt skydd där ett beslut om utvisning av personen fattas. Samtidigt strävar man efter att förtydliga strukturen i bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet.

Syftet med propositionen är också att i enlighet med regeringsprogrammet förtydliga hur resor till ursprungslandet bland personer som beviljats internationellt skydd kan leda till att skyddsstatusen upphör. Således är avsikten att på lagnivå införa i internationell rätt etablerad praxis för undantag i anknytning till resor till ursprungslandet i en situation där personen har beviljats internationellt skydd. Att förtydliga situationen är till fördel både för dem som får internationellt skydd och för myndigheterna.

5 Förslagen och deras konsekvenser

5.1 De viktigaste förslagen

5.1.1 Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal

I propositionen föreslås det att Migrationsverket i fortsättningen inte ska gå igenom protokollet över asylsamtal under själva samtalet med en person som söker internationellt skydd, utan att sökandena ges en tidsfrist på två veckor, som också kan vara längre om ärendets art så kräver. Tidsfristen kan förlängas, om sökanden verkligen har försökt ge in en tilläggsutredning i sitt ärende, men inte har kunnat göra det av orsaker som inte beror på sökanden själv. Om sökanden så vill kan de inom tidsfristen ge in tillägg och korrigeringar till protokollet efter samtalet. Samtidigt stryks kravet på att protokollet ska undertecknas. Eventuella tillägg och korrigeringar till protokollet betraktas som en tilläggsutredning till ansökan och Migrationsverket fattar inte beslut om ansökan innan tidsfristen har löpt ut. Ansökningarna prövas i olika förfaranden som inte är helt jämförbara och dessutom kan det finnas betydande skillnader i längden på samtalsprotokollen inom ett visst förfarande. Om tidsfristen på två veckor inte räcker till, kan Migrationsverket fastställa en lämplig tidsfrist för tillägg och korrigeringar i varje enskilt fall, men tidsfristen ska ändå vara skälig med hänsyn till ärendets natur och protokollets längd. Förvaltningsdomstolarnas möjlighet enligt 197 a § i utlänningslagen att bestämma en tidsfrist för att ge in en tilläggsutredning i ett utlänningsärende motiverades då det begav sig (RP 32/2016 rd) med att lämnande av senare tilläggsutredningar utan tidsfrist ohjälpligen fördröjer domstolens avgörande i ärendet och senarelägger meddelandet av beslutet, eftersom det automatiskt innebär att beredningen av ärendet fortgår. En tydlig och skälig tidsfrist för tillägg och korrigeringar i samtalsprotokollet ska på samma sätt säkerställa att behandlingen av asylansökan inte drar ut på tiden i onödan och att ansökan inte heller avgörs innan sökanden har haft en verklig möjlighet att ge in en tilläggsutredning. Det ligger också i sökandens intresse att behandla ansökan utan dröjsmål. Det föreslagna förfarandet ska utöver asylsamtal också gälla Migrationsverkets höranden vid prövning av upphörande eller återkallande av internationell skyddsstatus.

Såsom förfarandedirektivet förutsätter i anknytning till slopandet av genomgången av samtalsprotokollet, spelar Migrationsverket in alla samtal i form av ljud, och ljudfilen i fråga är tillgänglig i vilket skede av processen som helst, även i förfarandet för ändringssökande. Detta påverkas inte av de föreslagna bestämmelserna.

5.1.2 Internationellt skyddsbehov ”sur place”

I propositionen föreslås en ändring i anknytning till bestämmelsen om internationellt skyddsbehov efter att en person har lämnat ursprungslandet (sur place-situation) i artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet. Det föreslås att det i utlänningslagen tas in en möjlighet enligt skyddsgrundsdirektivet att låta bli att bevilja flyktingstatus i en situation där sökanden lämnar in en ny ansökan vars skäl han eller hon själv uppsåtligen har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet och som inte kan anses utgöra ett uttryck för sökandens verkliga övertygelse, åsikter eller livssituation. Sökandens agerande ska med fog uppfylla definitionen av uppsåtlighet så att det enda syftet med sökandens agerande kan anses vara att skapa skäl för sin asylansökan. Agerandet i fråga kan till exempel vara skapande av sådant innehåll i sociala medier som tydligt är avsiktligt och vars syfte är att främja asylärendet eller annat – vanligen – offentligt agerande, för vilket det inte kan anses finnas andra grunder än att skapa bevis på de förutsättningar för asyl som sökanden har fabricerat.

5.1.3 Resor till ursprungslandet och begränsning av giltighetsområdet för resedokument

I propositionen föreslås att bestämmelserna om upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande preciseras. Det föreslås att det till lagen fogas hur resor påverkar prövningen av upphörande av internationell skyddsstatus, vilket också motsvarar nuvarande rättspraxis.

I propositionen föreslås dessutom att giltighetsområdet för resedokument som beviljas på grund av internationellt skydd framöver ska begränsas i fråga om medborgarskapslandet eller det tidigare permanenta bosättningslandet. I propositionen föreslås att man dock av exceptionellt vägande skäl kan avvika från detta, varvid resedokument undantagsvis beviljas för bara ett år. Giltighetstiden på ett år anses vara tillräcklig för att göra en resa av ett tvingande skäl. Enligt förslaget ska begränsningen också gälla personer som har fått uppehållstillstånd med stöd av 89 § i utlänningslagen, dvs. personer som på grund av sitt eget agerande inte har ansetts förtjäna internationellt skydd.

5.1.4 Verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd

I propositionen föreslås att bestämmelserna om verkställigheten av beslut om utvisning ska ändras, så att besluten om utvisning i vissa situationer i anslutning till ansökan om internationellt skydd kan verkställas snabbare än i nuläget. De föreslagna bestämmelserna är förenliga med bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avvisning.

5.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal under samtalet

Att på myndighetsinitiativ ordna kontrollen av protokoll under Migrationsverkets asylsamtal förlänger ofta behandlingen av ansökan om internationellt skydd med flera veckor eller till och med månader. Med beaktande av nyttan av kontrollen av protokollet med tanke på processen som helhet är det inte motiverat att protokollet kontrolleras som en del av samtalet. Genom propositionen strävar man i enlighet med regeringsprogrammet efter att effektivisera behandlingen av ansökningar och därmed spara på mottagningskostnader när ansökningsprocesserna förkortas. Att öka effektiviteten i myndighetsprocesserna – dock utan att försämra kvaliteten – har också ekonomiska effekter.

Asylprocessen innehåller flera olika typer av ansökningar som inte kan jämföras sinsemellan till exempel i fråga om asylsamtal eller protokollets längd. Det kan också förekomma stora variationer i protokollängden mellan ansökningar av samma profil och även yrkesskickligheten hos tolken som deltar i samtalet påverkar kontrollen av protokollet. Vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av att slopa kontrollen av protokollet ska man alltså beakta att det inte går att ge exakta bedömningar, utan att beloppen endast är riktgivande. Enligt Migrationsverkets expertbedömning blir man vid 40 procent av de första samtalen tvungen att boka ett fortsatt samtal endast på grund av att man inte hinner kontrollera protokollet under det första samtalet. Det fortsatta samtalet ordnas vanligen cirka 3–6 veckor efter det första samtalet. År 2023 höll Migrationsverket cirka 1 940 första asylsamtal (vuxna; första ansökningar och nya ansökningar). Samma år var dygnskostnaden för mottagningen i genomsnitt 35 euro. På basis av ovan nämnda bedömning, om det fortsatta samtalet för kontroll av protokollet i nämnda 40 procent av fallen (cirka 795 sökande) kan bokas till exempel först en och en halv månad efter det första samtalet, och avgörandet av ansökan således fördröjs med lika lång tid, orsakar detta kostnader på cirka 1 250 000 euro för staten vad gäller mottagningsutgifterna. En fördröjning på tre veckor medför på motsvarande sätt kostnader på 585 000 euro. Om fördröjningen är längre än 1,5 månader blir naturligtvis kostnaderna ännu högre. Enligt Migrationsverkets framsynsnätverk kommer antalet ansökningar om internationellt skydd (inkluderar inte nya ansökningar) att ligga mellan 3 000 och 4 000 under de kommande åren. Om antalet sökande år 2025 skulle vara 3 500, skulle de besparingar som slopandet av kontrollen av protokollet medför i fråga om dessa sökande således ligga mellan 1 030 000 och 2 060 000 euro, om man räknar med att ett fortsatt samtal orsakar en fördröjning på 3–6 veckor.

Om kontrollen av protokollet överförs på sökandens ansvar innebär detta i praktiken att behovet av rättshjälp kan öka när de sökande ber biträden ordna kontrollen av protokollet. Om ett biträde ordnar ett kontrolltillfälle är det mycket svårt att bedöma de genomsnittliga kostnaderna för ordnandet, bland annat å ena sidan på grund av att protokollens längd kan variera mycket på det sätt som beskrivs ovan och å andra sidan på grund av att det är svårt att förutse hur många av de sökande som vill gå igenom protokollet över asylsamtal med ett biträde efter samtalet. Å andra sidan är genomgången av protokollet inte heller längre en förpliktande åtgärd framöver, och därför kan biträdet överväga saken och är inte skyldigt att ordna tillfället i fråga för sina klienter. Som exempel, med utgångspunkt i antalet samtal som ordnades 2023, om hälften av de sökande som endast på grund av kontroll av protokollet vill gå igenom protokollet med hjälp av sitt biträde på ett fortsatt samtal och biträdet går med på detta, skulle tilläggskostnaderna för rättshjälpen i stora drag vara cirka 840 euro per sökande och 334 000 euro sammanlagt. Uppskattningarna grundar sig på justitieministeriets uppskattning av ökningen av de offentliga rättsbiträdenas arbetsmängd i fråga om arrangemangen för tillställningen (åtgärder före och efter), de genomsnittliga tolkkostnaderna (standardvärdet för tillställningens längd är fyra timmar och tolkspråket arabiska) samt själva ersättningen för biträdet (statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp, 6 §) och är med beaktande av ovan nämnda osäkerheter endast riktgivande. Utifrån Migrationsverkets uppskattning av ansökningar som görs 2025 skulle tilläggskostnaderna för rättshjälp vara cirka 580 000 euro, om hälften av de sökande (enligt uppskattningen ovan 40 %) vars protokoll inte kontrolleras under asylsamtal skulle vilja gå igenom det med sitt biträde. De ekonomiska konsekvenserna i anknytning till rättshjälpen med anledning av de ändringar som föreslås i propositionen är allra svårast att förutse.

Vid en jämförelse av de tilläggskostnader för rättshjälpen som reformen eventuellt medför med besparingarna från mottagningstjänsterna ska man dock beakta att besparingarna från mottagningstjänsterna är större än kostnaderna för rättshjälpen. Huruvida sökanden överhuvudtaget är berättigad till rättshjälp påverkar också kostnaderna, eftersom sökanden, om han eller hon inte är berättigad till rättshjälp, avtalar om ersättningen direkt med sitt biträde och

kostnaderna då inte påverkar utgifterna för den offentliga rättshjälpen. När man dessutom beaktar att kontrollen av protokollet har ändrats i enlighet med propositionen och att den av de skäl som anges där ändras från förpliktande åtgärd till frivillig åtgärd, kan kontrollen inte ur rättshjälppsynpunkt anses vara en nödvändig åtgärd för alla sökande, varvid inte heller kostnader för rättshjälp skulle uppstå för största delen av de sökande.

Den tid som går åt till att kontrollera protokollet under samtalet kan i fortsättningen användas för andra uppgifter vid Migrationsverket, vilket främjar målet att effektivisera behandlingen av ansökningar. Även om det inte finns statistikbaserad information kan man med hjälp av siffrorna ovan i stora drag beräkna att 5 820 timmar har använts enbart för att kontrollera protokoll under samtalen år 2023 (den genomsnittliga tid som går åt till att kontrollera samtalsprotokoll är uppskattningsvis tre timmar). För Migrationsverkets överinspektörer innebär detta personalkostnader på 227 000 euro, dvs. 3,2 årsverken. På motsvarande sätt kan man utifrån uppskattningen av antalet sökande år 2025 uppskatta att personalkostnaderna för att kontrollera dessa sökandens protokoll uppgår till 410 000 euro, dvs. något under 6 årsverken. Genom reformen genomförs regeringsprogrammets skrivning om effektivare ansökningsförfaranden samt de produktivetsåtgärder som förväntas av Migrationsverket, och sloandet av kontrollen av protokoll frigör 3,2 årsverken av arbetstiden för verkets överinspektörer. Denna tid kan bland annat användas för beslutsfattande.

I och med att kontrollen av protokollen över asylsamtal slopas behöver Migrationsverket göra en del ändringar i UMA-systemet, vilket medför små kostnader för verket. De ändringar som reformen medför kan dock göras i samband med andra ändringar i UMA-systemet och inom Migrationsverkets ram, varvid de totala kostnaderna inte är betydande.

De ändringar som föreslås i den aktuella regeringspropositionen har framför allt en dimension i anknytning till myndigheternas verksamhet, och till följd av det som anförts ovan orsakar ändringarna inga ökade kostnader för förvaltningsdomstolarna.

Internationellt skyddsbehov "sur place"

Införandet av artikel 5 i skyddsgrundsdirektivet i utlänningslagen anses inte medföra några betydande ekonomiska konsekvenser. Enligt Migrationsverkets expertbedömning finns det högst enstaka sådana sökande per år, och därför kan man inte tala om några betydande konsekvenser för till exempel Migrationsverkets arbetsmängd vad gäller en senare granskning av förutsättningarna för tillståndet.

Resor till ursprungslandet och begränsning av giltighetsområdet för resedokument

Migrationsverket kan med stöd av den befintliga lagen överväga att den internationella skyddsstatusen ska upphöra när en person reser till sitt ursprungsland. Den föreslagna ändringen förtydligar dock hur resor påverkar prövningen av upphörande av status. Med beaktande av att Migrationsverket redan nu överväger fall där en person reser till sitt ursprungsland, bedöms ändringen inte medföra ekonomiska konsekvenser.

Migrationsverket beviljar årligen flera tusen resedokument för flyktingar. Genom den föreslagna ändringen avgränsas medborgarskapslandet eller det tidigare permanenta bosättningslandet för en person som beviljats internationellt skydd utanför giltighetsområdet för resedokument som utfärdats av Finland. Det system för att utfärda dokument som Migrationsverket använder gör det redan nu möjligt att göra en begränsning, så till denna del anses ändringen inte orsaka ekonomiska konsekvenser. Däremot kräver undantag från begränsningen av giltighetsområdet mer utredning och prövning och därmed arbete.

Verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd

Genom ändringarna i verkställigheten av beslut om utvisning påskyndas avlägsnande ur landet och förhindras missbruk av asylsystemet. Om det handlar om personer som sökt internationellt skydd och som till följd av ett snabbare verkställande av besluten om utvisning i fortsättningen vistas en kortare tid i mottagningssystemet, kan man genom ändringarna spara på mottagningskostnader. Besparingar uppnås i viss mån också inom behandlingskostnaderna, när antalet nya ansökningar minskar.

Om verkställande av beslut om utvisning jämföras med verkställande av beslut om avvisning har det uppskattats att antalet ansökningar om avbrytande av och förbud mot verkställighet kommer att öka. Detta skulle öka förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd och därför orsaka ekonomiska kostnader. Polisen orsakas kostnader när avlägsnanden ur landet återkallas. Om avlägsnandet ur landet redan har förberetts och avbryts på grund av en ogrundad ny ansökan, orsakar detta förutom extra tjänstearbete i vissa situationer även kostnader för de resarrangemang i anslutning till avlägsnandet ur landet som polisen redan gjort, såsom eventuella avbokade flyg och inkvartering av följeslagare.

På grund av de arvoden som Migrationsverket betalar för jouren för nya ansökningar ökar kostnaderna sannolikt något. Merkostnaderna beror på hur stort ytterligare behov det finns av jouren och om jourverksamheten infaller under tjänstetid eller utanför den. Kostnaderna för den ökade jourverksamheten är dock små i förhållande till den kostnadsbesparing som uppnås genom att personernas olagliga vistelse i Finland förkortas.

5.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal

Slopandet av kontrollerna av protokoll under största delen av samtalen frigör arbetstid för Migrationsverkets överinspektörer för uppgifter som kan påskynda och effektivisera asylprocessen. Eftersom den överinspektör som deltar i samtalet inte längre följer kontrollen av protokollet i slutet av samtalet, har överinspektören mer arbetstid för till exempel beslutsfattande, vilket förkortar ansökningarnas behandlingstider. Eftersom man inte behöver boka fortsatta samtal för att kontrollera protokollet kan behandlingstiderna i vissa fall förkortas med upp till flera månader. Samtidigt frigörs fler tider för samtal som ordnas för att utreda de egentliga asylgrunderna. På det hela taget kan reformen påskynda processerna, men också bidra till en vettigare fördelning av Migrationsverkets arbetstid.

Framöver ska Migrationsverket informera sökandena om möjligheten att ge in tillägg och korrigeringar till samtalsprotokollet efter samtalet, om protokollet inte har kontrollerats under själva samtalet. Anvisningarna om informationen till de sökande ska preciseras till denna del. Dessutom kan man eventuellt bli tvungen att redigera underlagen till samtalsprotokollen, om Migrationsverket anser att underlagen i nuläget är vilseledande eller annars kräver förnyelse på grund av att man slopar kontrollen av protokollet.

Ändringen ökar sannolikt rättsbiträdenas arbetsmängd om de sökande efter samtalet vill gå igenom samtalsprotokollen med deras hjälp och biträdena samtycker till detta. Särskilt offentliga rättshjälpsbyråer och rättsbiträden belastas, eftersom de i huvudsak ger rättshjälp i det förvaltningsskede då ansökningar om internationellt skydd behandlas. Å andra sidan har biträdena möjlighet att ordna en genomgång av protokollet med den sökande på önskat sätt och det är inte alltid nödvändigt att själv närvara vid tillfället. De ökade arbetsmängden kan alltså

till exempel inte jämföras med rätten att delta i nya asylsamtal (RP 247/2020 rd¹⁵), vilket innebär att biträdet har rätt att delta i asylsamtalen med varje sökande som biträdet bistår, utan det handlar om att arbetsmängden ska minska. Om biträdet inte behöver närvara vid själva kontrollen, kommer uppgifterna att öka främst på grund av de praktiska arrangemangen vid tillställningen och på grund av att biträdet kanske vill bekanta sig med sökandens ärende före kontrollen i stället för att bekanta sig med ärendet först vid ett eventuellt ändringssökande. När biträdet samtycker till att ordna kontroller av protokoll, kan detta i vilket fall som helst på årsnivå minska antalet klienter som biträdet i fråga kan sköta. Således kan det på sikt uppstå ett tryck på att öka biträdesresurserna.

Internationellt skyddsbehov "sur place"

Införlivandet av artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet i den nationella lagstiftningen påverkar knappast myndighetsverksamheten, eftersom det endast är fråga om en ny sorts prövning av avgörandet av en ansökan om internationellt skydd. Motsvarande övervägande har kunnat göras redan nu, även om det inte har påverkat beslutets slutresultat på samma sätt som efter reformen. Utarbetandet av eventuella anvisningar kan orsaka arbete i det inledande skedet av reformen, men själva beslutsprövningen kräver ingen betydande förändring i Migrationsverkets verksamhetssätt.

Resor till ursprungslandet och begränsning av giltighetsområdet för resedokument

Att enbart betona betydelsen av resor på författningsnivå medför inga betydande förändringar vid Migrationsverket. Motsvarande övervägande gällande resor har gjorts redan tidigare, men genom den föreslagna ändringen förtydligas konsekvenserna av resor till ursprungslandet ytterligare inom beslutsfattandet. En begränsning av resedokument som utfärdats av Finland innebär däremot att en person som reser till den stat där han eller hon är medborgare i regel ska skaffa pass från medborgarskapslandet. Anskaffningen av ett nationellt pass kan redan i sig med beaktande av omständigheterna vara en grund för att upphäva flyktingstatus. Således kan man bedöma att resor framöver oftare än tidigare leder till att den internationella skyddsstatusen upphör, om resorna i regel kräver att man skaffar ett nationellt pass.

Genom den föreslagna ändringen avgränsas hemlandet eller det permanenta bosättningslandet för en person som beviljats internationellt skydd utanför giltighetsområdet för resedokument som utfärdats av Finland. Det system som Migrationsverket använder gör det redan nu möjligt att göra begränsningar, så till denna del anses ändringen knappt påverka Migrationsverkets verksamhet. Genom ändringen möjliggörs också ett giltighetsområde utan begränsningar av exceptionellt vägande skäl. Behandlingen av ansökningar om resedokument utan begränsningar kan antas vara mer krävande vid Migrationsverket. Eftersom ett sådant dokument dock är giltigt i endast ett år, anses detta å andra sidan förebygga onödiga ansökningar om obegränsade resedokument och därmed trycket på Migrationsverkets ärendehantering.

Verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd

Förslagen om verkställigheten av beslut om utvisning effektiviserar avlägsnanden ur landet, eftersom man framöver inte längre behöver vänta lika länge som i nuläget på att beslut om utvisning ska bli verkställbara. Detta har en konkret inverkan på polisens verksamhet.

¹⁵ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_247+2020.pdf

Ändringarna har en positiv inverkan på inriktningen av polisens resurser på brottsbekämpning och brottsutredning i allmänhet. Detta framhävs särskilt i huvudstadsregionen.

Antalet fall som kommer till Migrationsverkets jour för nya ansökningar ökar något, eftersom även de som fått ett verkställbart beslut om utvisning framöver omfattas av juren.

Att samla bestämmelserna om avvísning och utvisning och förenhetliga bestämmelserna om deras verkställighet kan i viss mån underlätta myndigheternas arbete både i beslutsfattandet och i verkställandet av besluten.

Om verkställande av beslut om utvisning jämföras med verkställande av beslut om avvísning har det under remissbehandlingen uppskattats att antalet ansökningar om avbrytande av och förbud mot verkställighet kommer att öka, vilket skulle öka förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd. Enligt Domstolsverket meddelade förvaltningsdomstolarna sammanlagt 1 339 interimistiska beslut om verkställighet i utlänningsärenden år 2022, sammanlagt 1 430 år 2023 och sammanlagt 1 287 under 1–10/2024. Enligt 199 § 4 mom. i utlänningslagen ska beslut om en i 198 b § 1 mom. avsedd ansökan fattas inom sju dagar. Enligt Migrationsverkets uppgifter fattades sammanlagt 130 beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd år 2022, sammanlagt 87 år 2023 och sammanlagt 53 under 1–8/2024.

5.2.3 Samhälleliga konsekvenser

Ansökan om och beviljande av internationellt skydd medför konsekvenser som allmänt berör samhället. Det ligger i både sökandens och samhällets intresse att internationellt skydd beviljas med så smidiga förfaranden som möjligt för dem som verkligen behöver det och att systemet samtidigt fungerar på ett sätt som förebygger missbruk och är effektivt. Detta påverkar också trovärdigheten i hela förfarandet.

Det internationella skyddets trovärdighet ökar också av att man effektivt ingriper i de fall där det inte längre finns behov av skydd.

Syftet med de föreslagna ändringarna i bestämmelserna om verkställigheten av beslut om utvisning är att effektivisera och påskynda tillbakasändningarna samt minska antalet asylansökningar som görs utan grund. Det har visat sig vara särskilt problematiskt att en utlänning som gör nya ansökningar genom sitt eget agerande i praktiken helt kan förhindra att han eller hon avlägsnas ur landet. Personer som utnyttjar asylsystemet kan också vara sådana personer som ska avlägsnas ur landet på grund av brott. Personer som blir kvar i landet och lämnar in nya ansökningar är benägna att marginaliseras i samhället och till och med dras in i kriminell verksamhet. Den nuvarande situationen försämrar också hela asylsystemets allmänna trovärdighet.

5.2.4 Konsekvenser för grundläggande och mänskliga rättigheter

Liksom vid nästan alla reformer av utlänningslagen, ska också de nu föreslagna bestämmelserna granskas med beaktande av förbudet mot tillbakasändning enligt 9 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilket en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon på grund av detta riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Bestämmelser om förbud mot tillbakasändning finns också i många internationella människorättskonventioner (artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen, artiklarna 2, 6 och 7 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 3 i konventionen mot tortyr) och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 19). Enligt FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna har varje person som utsatts för

förföljelse rätt att söka asyl och åtnjuta skydd i en annan stat. Rätten att söka asyl grundar sig på att förbudet mot tillbakasändning förutsätter att staten utreder en persons skyddsbehov före tillbakasändningen. Med stöd av internationella människorättskonventioner ska utlänningar garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i landet avgörs. De föreslagna bestämmelserna påverkar inte personens rätt att ansöka om internationellt skydd eller i fråga om artikel 5 i skyddsgrundsdirektivet att skyddsstatus i en situation som avses i artikel 5.3 (skäl som man själv skapat och som berättigar till asyl) inte skulle beviljas, för att på så sätt trygga ett ovillkorligt förbud mot tillbakasändning.

Enligt 21 § i grundlagen, som gäller rättsskydd, har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Propositionen har inga konsekvenser för sökandenas garantier för rättsskydd. Sökanden ska ha rätt att ge in tillägg och korrigeringar till sitt samtalsprotokoll på samma sätt som i nuläget innan den beslutande myndigheten fattar beslut om ansökan.

Grundlagsutskottet har i sina betänkanden ofta betonat att det enda målet för lagberedningen i samband med reglering som är känslig med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna enligt utskottet inte endast ska vara att påskynda och effektivisera behandlingen. (GrUU 34/2016 rd, s. 3–4, GrUU 8/2018 rd, s. 3, GrUU 2/2021 rd, stycke 18, GrUU 15/2021 rd). Även om en effektivisering av behandlingen av ansökningar om internationellt skydd är ett centralt mål i denna proposition, är syftet också att föreslå förändringar som ska förtydliga myndigheternas verksamhet. Målen eftersträvas med metoder som inte äventyrar sökandens rättsskydd. Reformerna påverkar inte personernas möjlighet att ansöka om internationellt skydd eller få sin ansökan behandlad individuellt och jämlikt i förhållande till andra i samma ställning. Särskilt förnyandet av asylsamtalen så att den sökandes möjlighet att ge in tillägg och korrigeringar till samtalsprotokollet bevaras kommer att trygga den sökandes rätt att få ett beslut på sin ansökan så snabbt som möjligt.

Enligt 9 § 2 mom. om rörelsefrihet i grundlagen har var och en rätt att lämna landet. Enligt artikel 33 i skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna tillåta fri rörlighet inom sina territorier för personer som har beviljats internationellt skydd på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium. Enligt artikel 45.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kan rörelse- och uppehållsfrihet i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen medges tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium. Områdesbegränsningar av resedokument som utfärdas till personer som beviljats internationellt skydd begränsar inte deras rörelsefrihet eller möjlighet att avlägsna sig ur landet om de så önskar. Ändringen i anknytning till upphörandet av den internationella skyddsstatusen anses inte medföra några konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Det föreslås att bestämmelserna om verkställighet av beslut om utvisning ändras samtidigt som man ser till att de som ska utvisas har ett tillräckligt rättsskydd i alla situationer i enlighet med 21 § i grundlagen. De föreslagna ändringarna överensstämmer med de redan gällande bestämmelserna om verkställighet av beslut om avvisning. När det är fråga om ett beslut som fattats på den första ansökan om internationellt skydd får personen i regel stanna kvar i landet i väntan på domstolens avgörande av ett besvär som personen lämnat in. Undantag är situationer som anges i lagen och där ansökan lämnas utan prövning eller behandlas i ett påskyndat asylförfarande. En person för vilken ett beslut om utvisning fattas i ett asylförfarande har i praktiken alltid redan genomgått en tidigare utvisningsprocess där man tagit ställning till avlägsnande ur landet.

5.2.5 Konsekvenser för sökande av internationellt skydd

Ett grundläggande drag för ett gott asylförfarande kan anses vara att sökanden oberoende av medlemsstat får en effektiv och jämlik behandling som respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna. Man måste tillgodose sökandenas rättsskydd och rättssäkerhet samt se till att ansökningarna behandlas individuellt. Å andra sidan har också den som ansöker om internationellt skydd ett ansvar vid utredningen av sitt ärende. Sökanden är skyldig att lämna bevis som stöd för sin ansökan och att ange alla omständigheter som är väsentliga för ärendet – eller ett godtagbart skäl till att de saknas. Att protokollet inte längre kontrolleras under samtalet med sökanden begränsar inte sökandens rätt att ge in tillägg och korrigeringar till det som antecknats under samtalet eller möjligheten att påverka innehållet i sin ansökan. Om protokollet över asylsamtalet inte kontrolleras under själva samtalet, påskyndar dessutom den tidsfrist som ges sökanden för att ge in eventuella tillägg och korrigeringar behandlingen av ärendet och sökanden får beslutet snabbare. Ansökan är färdig att avgöras senast efter att tidsfristen gått ut, om det inte uppkommer andra behov av information som är oberoende av samtalet. Behandlingen av ansökan fördröjs inte enbart på grund av att ett fortsatt samtal ska bokas för sökanden bara för kontroll av protokollet. När besluten fattas snabbare har detta en positiv konsekvens för alla sökande – oberoende av beslutets slutresultat.

Beroende på processen och sökandenas personliga omständigheter kan det i framtiden förekomma skillnader emellan i fråga om vilken möjlighet som ges att kontrollera protokollet. Till exempel i fråga om minderåriga är det sannolikt mest ändamålsenligt att även i fortsättningen gå igenom protokollet i slutet av samtalet. Dessa skillnader kan dock inte anses vara oskäligen med beaktande av att alla sökande har en verklig möjlighet att komplettera sitt samtalsprotokoll och med beaktande av skillnaderna mellan ansökningsprocesserna.

Ett fullständigt genomförande av artikel 5 i skyddsgrundsdirektivet även i fråga om punkt 3 påverkar de sökande som uppsåtligen kan anses ha skapat ogrundade förutsättningar för asyl. Genom att bevilja dem alternativt skydd i stället för flyktingstatus försvagas deras skyddsstatus, men försämringen kan anses motiverad på grund av deras uppsåtliga agerande. Å andra sidan säkerställer man genom att bevilja alternativt skydd att förbudet mot tillbakasändning inte överträds trots att förutsättningarna inte återspeglar sökandens verkliga situation.

Ändringsförslagen angående verkställigheten av beslut om utvisning gäller personer som ansöker om internationellt skydd. Det handlar dock inte om sådana asylsökande som nyss har anlänt till Finland och ansökt om asyl. Personer som är föremål för beslut om utvisning har redan vistats i Finland med uppehållstillstånd, som har upphört eller återkallats. I praktiken har det i dessa fall observerats att i synnerhet nya ansökningar görs i det skede då avlägsnandet ur landet börjar beredas, i syfte att fördröja verkställandet av avlägsnandet ur landet.

5.2.6 Konsekvenser för personer som får internationellt skydd

Resor till den stat där personen är medborgare eller ett tidigare permanent bosättningsland har redan med stöd av gällande lagstiftning kunnat leda till att den internationella skyddsstatusen upphör, och därför är det inte fråga om någon ny grund för att statusen ska upphöra. Migrationsverket får regelbundet frågor om resandets betydelse. Om lagstiftningen tydligare anger resandets betydelse vid prövningen av om statusen ska upphöra, kan detta också anses förbättra förståelsen för de eventuella följderna av det egna agerandet bland personer som beviljats internationellt skydd.

Såsom beskrivs i punkt 3.2.4 känner man redan i nuläget till fall där en person som beviljats internationellt skydd har skaffat ett nationellt pass och använt det för resor till hemlandet utan

att berätta om det nationella resedokumentet för Migrationsverket. Information om fallen har erhållits till exempel från gränsmyndigheterna i Finland och Norden. Det är möjligt att liknande agerande fortsätter trots att det föreskrivs om hur resor påverkar prövningen av internationell skyddsstatus samt om begränsningar i resedokumenten. Till denna del är det viktigt att samarbetet mellan myndigheterna effektiviseras.

Begränsningen av giltighetsområdet för ett resedokument för flykting och ett främlingspass för en person som beviljats alternativt skydd påverkar direkt alla personer som beviljats internationellt skydd och som ansöker om resedokument. Enligt uppgifter från Migrationsverket utfärdas tusentals nya resedokument årligen till personer som beviljats internationellt skydd. Begränsningen påverkar kvotflyktingar, personer som beviljats skyddsstatus i asylprocessen samt personer som fått uppehållstillstånd på grund av familjeband och som fått skyddsstatus i samband med ett positivt beslut om uppehållstillstånd. Konsekvensen av begränsningen är dock mindre, eftersom de personer som får skydd är i behov av skydd just i förhållande till den stat som är föremål för begränsningen, och därför har de i regel inte behov av eller ens möjlighet att resa dit. Genom det föreslagna undantaget ska det även i framtiden vara möjligt att i mycket exceptionella och nödvändiga situationer utfärda ett resedokument med obegränsat giltighetsområde, om detta anses motiverat. Giltighetstiden på ett år kan anses vara tillräcklig för att göra en enskild resa av ett tvingande skäl. På grund av den kortare giltighetstiden för ett obegränsat resedokument bör en person som får skydd ansöka om ett nytt resedokument snabbare än vanligt om han eller hon vill resa även efter en resa till ursprungslandet. På basis av det som nämns ovan kan detta dock inte anses vara oskäligt.

I propositionen föreslås att också giltighetsområdet för främlingspass som utfärdas till personer som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 89 § i utlänningslagen begränsas. Liksom för personer som beviljats internationellt skydd är konsekvensen av begränsningen mindre, eftersom den gäller den stat där personen är medborgare eller det tidigare permanenta bosättningslandet och personen inte kan avlägsnas ur landet på grund av den behandling som personen riskerar att utsättas för i den staten.

5.2.7 Konsekvenser för minderåriga och för sökande i utsatt ställning

I artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter föreskrivs det att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet (FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991)).

De ändringar som föreslås i propositionen anses inte medföra några betydande konsekvenser för minderåriga eller för personer i utsatt ställning som söker internationellt skydd. Samtal med minderåriga tar vanligtvis mindre tid än samtal med vuxna och det ligger också i barnets intresse att slutföra samtalsprocessen under samtalet. Med beaktande av att syftet med samtalet är att skapa en förtroendefull relation mellan intervjuaren och den intervjuade är det mest ändamålsenliga förfarandet för barnet sannolikt att även göra en kontroll av protokollet under samtalet. Att inte kontrollera protokollet i detta sammanhang skulle vara mycket exceptionellt. Likaså kan det för vissa personer i utsatt ställning vara motiverat att kontrollera protokollet under samtalet, så att man till exempel kan minimera sökandens behov av att upprepade gånger gå igenom traumatiska händelser.

Begränsningen av giltighetsområdet för resedokument för flykting och främlingspass för alternativt skyddsbehövande påverkar också barn och unga som får internationellt skydd, om resedokument ansöks för dem. Enligt förslaget kan de i framtiden inte använda ett resedokument som Finland utfärdat för resor till sitt hemland eller sitt tidigare permanenta bosättningsland.

Med beaktande av att begränsningen görs i förhållande till det land i vilket barnet har ansetts vara i fara kan denna begränsning inte anses strida mot barnets intresse.

Till övriga delar har de föreslagna ändringarna närmast en förkortande inverkan på ansökningsprocesserna, vilket också är till fördel för minderåriga och sökande i utsatt ställning.

5.2.8 Samverkan med andra projekt

Flera lagprojekt för att reformera utlänningslagen är under beredning eller har just blivit klara. Grundlagsutskottet har ansett att genomförandet av reformer i anslutning till samma sakhetlighet genom separata regeringspropositioner kan innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition på grundval av bristfällig information och inte kan väga in de kumulativa effekter som förorsakas av olika förslag (se GrUU 60/2014 rd, s. 3/II). Utskottet har påpekat att regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUB 3/2016 rd, s. 3, GrUU 11/2023 rd, s. 5, GrUU 14/2023 rd, s. 5, GrUU 15/2023 rd, s. 6–7, GrUU 16/2023 rd, s. 6).

Det kan vara svårt att exakt identifiera och bedöma samverkan av de förändringar som olika projekt medför och de framtida konsekvenskedjorna, men trots detta görs ett försök att beskriva dem nedan. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt reformernas samverkan vad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Det väsentliga är dock att beakta möjligheten att det senare uppstår konsekvenser och omständigheter som man inte har kunnat förutse i propositionens beredningsskede.

De flesta ändringsförslagen i denna regeringsproposition gäller framför allt hur Migrationsverket kan behandla ansökningar om internationellt skydd effektivare och mer övervägt. Slopandet av kontrollen av protokollet och ändringarna i det inledande skedet av ansökan förbättrar närmast Migrationsverkets möjligheter att sköta sina lagstadgade uppgifter. När ansökningsprocessens längd förkortas uttryckligen för asylutredningens del, är det lättare att hålla de tidsfrister som fastställts i synnerhet i reformen av gränsförfarandet och det påskyndade förfarandet (RP 30/2024¹⁶). Denna proposition anses inte medföra några negativa konsekvenser för de sökandes rätt att få sitt ärende behandlat på behörigt sätt och utan obefogat dröjsmål, eftersom reformerna anses effektivisera ansökningsprocesserna och reformernas samverkan således inte kommer att äventyra de sökandes rättigheter. Även paktens kommer att fastställa sådana tidsfrister för myndighetsverksamheten som ännu inte finns i utlänningslagen och genom att göra processerna smidigare stöder denna regeringsproposition också uppnåendet av paktens mål.

Att införliva de skärpta bestämmelserna i skyddsgrundsdirektivet i utlänningslagen (RP 29/2024) påverkar rättigheterna för alternativt skyddsbehövande. Enligt den ändring av utlänningslagen (666/2025) som trädde i kraft den 2 januari 2025 är det första tillståndet som beviljats på grund av alternativt skydd ett år i stället för fyra år som tidigare, varefter skyddsbehovet granskas på nytt. Dessutom kan status som alternativt skyddsbehövande hävas enklare i framtiden, eftersom det räcker att man har gjort sig skyldig till ett grovt brott i stället för att som tidigare ha gjort sig skyldig till ett särskilt grovt brott och äventyrat samhällets säkerhet. Således innebär införlivandet av artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet i den nationella lagstiftningen såsom föreslås i denna proposition att beviljandet av alternativt skydd i stället för

¹⁶ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksEnEsitys/Documents/RP_30+2024.pdf

flyktingstatus medför konkreta konsekvenser för uppehållstillståndets art och processerna för fortsatt tillstånd, till skillnad från tidigare då beviljandet av både asyl och alternativt skydd innebar ett fyra år långt kontinuerligt uppehållstillstånd. Samverkan av denna reform med andra reformer anses inte heller belasta myndigheternas verksamhet, eftersom det även på lång sikt är fråga om högst några fall per år.

Liksom i fråga om flera andra propositioner om ändring av utlänningslagstiftningen som lämnats eller kommer att lämnas till riksdagen under innevarande regeringsperiod, är syftet med förslagen om verkställigheten av beslut om utvisning ett effektivare genomförande av återresor och återsändanden. En del av ändringarna leder indirekt till effektivare återsändanden, medan andra har en mer direkt påverkan. I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 143/2024 rd) finns ändringsförslag som är exempel på de senare och som gäller bestämmelserna om tagande i förvar samt bedömning av risken för avvikande och skyldigheten för den person som ska sändas tillbaka att samarbeta med myndigheterna i alla skeden av förfarandet för avlägsnande ur landet. Syftet med projektet Utveckling av bestämmelserna om avlägsnande ur landet i utlänningslagen (SM035:00/2024) är att utveckla bestämmelserna om avlägsnande ur landet utifrån de utmaningar som kommit fram vid tillämpningspraxis. I projektet utreds dessutom möjligheten att förenhetliga bestämmelserna om avvísning och utvisning eller att till och med förena dem till ett förfarande för avlägsnande ur landet. Ändringarna i lagstiftningen bedöms kunna leda till effektivare genomförande av återsändanden. Detta är emellertid möjligt bara till en viss punkt, eftersom verkställandet av avlägsnanden ur landet i sista hand beror på samarbetet med det tredje land till vilket utlänningshållningen håller på att återsändas.

En samverkan mellan de nu föreslagna ändringarna och ändringarna som ingick i lagen om ändring av utlänningslagen 472/2024 bedöms vara att olaglig vistelse i landet minskar. Genom lagändringen 472/2024 föreskrevs till exempel att en ny grund för att vägra uppehållstillstånd är att en utlänning utan godtagbart skäl inte har lämnat landet efter det att ett beslut om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart eller har undvikit myndigheter eller försvårat förberedelserna inför återsändandet eller avlägsnandet ur landet. Dessutom föreskrevs att en ny grund för att vägra uppehållstillstånd är att en utlänning har vistats olagligt i landet innan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in. Budskapet med ändringarna är att olaglig vistelse i landet inte är ett alternativ som bör eftersträvas vare sig för samhället eller för individen. Olaglig vistelse i landet medför negativa konsekvenser för individen, till exempel på grund av otillräcklig försörjning. Personer som vistas olagligt i landet kan bli offer för olika typer av utnyttjanden och kan själva göra sig skyldiga till brott. Däremot är det svårare att bedöma huruvida propositionerna i samverkan har den effekten att människor lämnar kvar olagligt i landet i strid med målen i propositionerna för att undvika att avlägsnandet ur landet verkställs. Detta kan vara mer sannolikt i en situation där det handlar om personer som har vistats i Finland med uppehållstillstånd och som ansöker om internationellt skydd efter att tillståndet har upphört, än i en situation där personer inte har haft uppehållstillstånd i Finland och avvisas.

Avsikten med den aktuella propositionen är att ingripa i missbruk av asylsystemet genom att möjliggöra ett snabbare verkställande av beslut om utvisning än i nuläget vid nya ansökningar och således förhindra ogrundade nya ansökningar. Avsikten är också att ingripa i ogrundade nya ansökningar genom projektet för revidering av mottagningslagen (SM020:00/2024), där man granskar en begränsning av mottagnings tjänsterna under den tid som nya ansökningar behandlas. Nya ansökningar granskas också som en del av lagstiftningsprojektet om det nationella genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt (SM032:00/2024). En sådan samverkan som eftersträvas genom de lagändringar som bereds i ovan nämnda projekt och de ändringar som föreslås i denna proposition är att asylsystemet inte ska belastas till följd av

ogrundade nya ansökningar. Detta bidrar till att öka hela asylsystemets funktion och trovärdighet.

I denna proposition föreslås det att bestämmelserna om verkställigheten av avlägsnanden ur landet i utlänningslagen ändras strukturellt, så att bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd samlas i en paragraf (den föreslagna 200 a §). Målet är att bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i utlänningslagen ska förtydligas genom samverkan av de lagändringar som genomförs i denna proposition samt i lagstiftningsprojektet om det nationella genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt och i projektet Utveckling av bestämmelserna om avlägsnande ur landet i utlänningslagen. Detta har en positiv effekt på arbetet hos de myndigheter som tillämpar lagen.

6 Alternativa handlingsvägar

6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

6.1.1 Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal

Artikel 17.3 i förfarandedirektivet gör det möjligt att helt avstå från förfarandet där sökanden kan ge in tillägg och korrigeringar till protokollet över asylsamtalet, förutsatt att det finns en upptagning och en utskrift av asylsamtalet och upptagningen av samtalet i fråga får användas vid överklaganden. Då behöver medlemsstaten inte begära att sökanden bekräftar att protokollets innehåll återger samtalet korrekt. Även då ska sökanden dock ges möjlighet att kommentera sådana eventuella motsägelser eller oförenligheter i utsagorna som framkommit under samtalet, vilket redan nu är Migrationsverkets uppgift under asylsamtalet.

Ett annat möjligt förfarande för att slopa kontrollen av protokollet under samtalet är alltså enligt direktivet att helt låta bli att ge möjlighet att ge in tillägg och korrigeringar. Då är det dock möjligt att man i större utsträckning än i nuläget skulle åberopa brister i protokollet i besvärsskedet, varvid förvaltningsdomstolarna i praktiken skulle bli tvungna att lämna in någon typ av kontroll av protokollet när besvären avgörs, eller alternativt återförvisa ärendet till Migrationsverket för ny behandling. Detta skulle inte vara en förnuftig eller effektiv lösning med tanke på processen, eftersom det sannolikt antingen skulle belasta förvaltningsdomstolarna oskäligt mycket eller upphäva Migrationsverkets möjligheter till en smidigare och snabbare behandling av ansökningarna.

6.1.2 Verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd

Vid beredningen av ändringsförslagen övervägde man verkställighetsbestämmelserna i utlänningslagen i större utsträckning än bestämmelserna om verkställigheten av vissa beslut om utvisning, eftersom det är svårt att gestalta bestämmelserna i fråga som helhet. Denna observation gjordes också i förstudieprojektet om en totalreform av utlänningslagen (SM024:00/2021), där man konstaterade att bestämmelserna om verkställighet är svårtolkade och därför svåra ur både lagtillämparnas och klientens synvinkel. Hösten 2024 inledde inrikesministeriet ett lagberedningsprojekt om avlägsnande ur landet (SM035:00/2024), där man granskar verkställighetsbestämmelserna och bestämmelserna om avlägsnande ur landet på ett mer övergripande sätt, inklusive möjligheten att avstå från skillnaderna mellan avvisning och utvisning.

Av ovan nämnda anledning kom man fram till att strukturen i bestämmelserna i detta skede ska ändras så att de beslut om avlägsnande ur landet som fattas i ett ärende som gäller internationellt

skydd ska samlas i samma paragraf. Man kom fram till denna lösning också av den anledningen att den lagstiftning som beretts i samband med EU:s migrations- och asylreform, inklusive procedurförordningen, för närvarande genomförs nationellt i medlemsstaterna. I kommande projekt är det också möjligt att uppdatera bestämmelserna till behövliga delar i förhållande till lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

6.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater

6.2.1 Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal

I många medlemsstater tillämpas inte det förfarande för genomgång av samtalsprotokollet som används i Finland. I allmänhet ges sökanden en annan form av möjlighet att påverka protokollet över sitt personliga samtal när samtalets förlopp antecknas i protokollet i omfattande grad. I vissa länder, såsom Tyskland, går man igenom protokollet med sökanden i slutet av samtalet, men protokollet är inte en ordagrann utskrift, utan man gör sammandrag av sökandens berättelse. En sådan praxis som kan jämföras med Finland, där man i protokollet ordagrant antecknar sökandens berättelse om asylgrunderna och dessutom går igenom protokollet med sökanden under samtalet, finns till exempel i Österrike och Tjeckien.

I *Frankrike* spelas samtalet in i form av ljud, men inget ordagrant protokoll upprättas – i stället är det en kombination av sammandrag och ordagranna punkter. Sökanden får om han eller hon så önskar protokollet innan beslutet om ansökan har fattats, men detta måste begäras separat. Sökanden har dessutom rätt att få en inspelning av samtalet innan beslutet har fattats och även därefter för att anföra besvär.

I *Sverige* har den som ansöker om internationellt skydd rätt att påverka det slutliga protokollet över asylsamtal genom tillägg och korrigeringar. Normalt går sökanden igenom protokollet med sitt biträde och ger därefter in eventuella tillägg och korrigeringar till svenska Migrationsverket. Systemet är så flexibelt i Sverige att en genomgång av protokollet med sökanden kan inledas under samtalet, men om tiden tar slut ombeds sökanden gå igenom resten av protokollet med sitt biträde inom en viss tidsfrist. Det finns inga särskilda bestämmelser i lag om biträdets skyldighet att gå igenom protokollet med sin klient, men i praktiken anser alla biträden att denna uppgift hör till deras uppdrag. Enligt svenska Migrationsverket fungerar systemet mycket bra och smidigt.

I *Norge* har genomgången av protokoll över asylsamtal ordnats på samma sätt som i Sverige. I största delen av fallen går man inte igenom protokollet med sökanden i slutet av samtalet, utan sökanden har möjlighet att själv i efterhand ge in eventuella tillägg och korrigeringar. Dessutom står en ljudinspelning av samtalet till sökandens förfogande om han eller hon så önskar. Det norska migrationsverket har dock också möjlighet att gå igenom protokollet med sökanden om det till exempel finns skäl att misstänka problem med tolkningen eller om det finns någon annan motiverad anledning till detta. Om protokollet läses högt för sökanden, ombeds sökanden bestyrka protokollets riktighet med sin underskrift. I sedvanliga fall tas dock ingen underskrift, utan protokollet anses giltigt om sökanden inte efter samtalet lämnar in ändringar till det.¹⁷

¹⁷ UDI 2013–011 Intervju i söknader om beskyttelse, <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2013-011/> (20.1.2025)

6.2.2 Resor till ursprungslandet och resedokument

Giltighetsområdet för resedokument som utfärdas till flyktingar och personer som beviljats alternativt skydd begränsas i flera stater genom att lämna personens hemland utanför giltighetsområdet. Till exempel Sverige, Norge, Nederländerna, Österrike, Tyskland, Tjeckien, Lettland, Frankrike, Litauen och Estland begränsar resedokumentens giltighetsområden. Det förekommer variation i huruvida giltighetsområdet begränsas för alla resedokument som utfärdas till personer som beviljats internationellt skydd eller endast till exempel resedokument för flyktingar.

Enligt en rapport som Europeiska migrationsnätverket publicerade 2019 kan resor och återvändande till ursprungslandet leda till att flyktingstatusen upphör i alla EU-medlemsstater, Norge och Schweiz. I sju av de dåvarande medlemsstaterna¹⁸ nämndes på författningsnivå resor separat som en möjlig omständighet som leder till att flyktingstatusen upphör. Även i Schweiz hade det gjorts en lagändring, enligt vilken resor till hemlandet leder till att flyktingstatusen upphör, om det inte på ett tillförlitligt sätt kan påvisas att resan har gjorts under tvång. När det gäller resor som gjordes av en alternativt skyddsbehövande hade medlemsstaterna olika praxis, men alla medlemsstater ansåg att resor till ursprungslandet var ett möjligt tecken på att skyddsbehovet hade upphört.

¹⁸ Österrike, Cypern, Estland, Italien, Portugal, Slovakien och Storbritannien

I *Belgien* och *Slovakien* beaktades särskilt resans längd och det område dit personen hade rest, med beaktande av möjligheten till internflykt och därmed till att skyddsbehovet upphörde.¹⁹

I *Sverige* har personens hemland lämnats utanför giltighetsområdet för resedokument som utfärdas till flyktingar och personer som beviljats alternativt skydd. Giltighetsområdet för resedokument för statslösa flyktingar har inte begränsats, men områdesbegränsningen av resedokument för personer som beviljats alternativt skydd gäller också det tidigare permanenta bosättningslandet.

I *Danmark* har giltighetsområdet för resedokument som utfärdas till personer som beviljats internationellt skydd begränsats vad gäller de länder där personen hotas av förföljelse. Ändring i resebegränsningen kan sökas med en särskild blankett. Även om resebegränsningen slopas hindrar detta inte att resans konsekvenser undersöks när personen återvänder till Danmark.

I *Norge* begränsas giltighetsområdet för ett resedokument för flykting i fråga om medborgarskapslandet och det tidigare permanenta bosättningslandet. I exceptionella fall kan en person dock beviljas ett resedokument för en enskild resa, till exempel om en flykting reser till sitt hemland för att träffa en familjemedlem med en livshotande sjukdom.

I *Tyskland* godkände regeringen den 9 september 2024 ett lagförslag som bland annat gällde resor till ursprungslandet bland personer som beviljats internationellt skydd. I lagförslaget föreslås det att om en utlänning reser till den stat där han eller hon är medborgare, antas personen av fri vilja på nytt ha begagnat sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare, om inte resan anses vara tvingande. I lagförslaget föreslås dessutom att personer som beviljats internationellt skydd ska vara skyldiga att meddela migrationsmyndigheterna om resan till ursprungslandet samt orsaken till resan.

6.2.3 Verkställighet av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd

Det finns skillnader mellan systemen för avlägsnande ur landet i EU:s medlemsländer. De flesta medlemsländer gör ingen skillnad mellan huruvida personen har vistats i landet med uppehållstillstånd eller om det är fråga om återsändande av en person som vistats i landet på någon annan grund än med uppehållstillstånd. Då avlägsnas personen ur landet genom utvisning.

I *Sverige* har återsändande indelats i två olika metoder, avvisning och utvisning, på samma sätt som i Finland. Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas i fråga om personer som ansökt om internationellt skydd, förrän en eventuell besvärprocess har slutförts och beslutet har fått laga kraft. Vad som konstateras ovan tillämpas inte om svenska Migrationsverket har beslutat om omedelbar verkställighet. Då får beslutet om avvisning verkställas när Migrationsverket har gett avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Om beslutet om avvisning överklagas, prövar den migrationsdomstol som ska pröva överklagan huruvida verkställigheten av avvisningsbeslutet ska avbrytas tills vidare. Beslut om omedelbar verkställighet kan fattas, om asylansökan är uppenbart ogrundad eller om den lämnas utan prövning. Om en utlänning utvisas på grund av ett brott, får beslutet om avlägsnande ur landet verkställas när svenska Migrationsverket har gett avslag på ansökan. I Sveriges utlänningslag

¹⁹ European Moving Network: Beneficiaries of International Protection Travelling to and Contacting Authorities of their Country of Origin. November 2019. https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/beneficiaries-international-protection-travelling-their-country-origin-challenges-policies-and_en (30.9.2024)

finns bestämmelser om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning i anknytning till ett beslut om internationellt skydd i två olika paragrafer (12 kap. 8 a § och 8 b §).

I *Norge* tillämpas en metod för avlägsnande ur landet, det vill säga utvisning. Ett beslut om utvisning som fogats till ett beslut om internationellt skydd får verkställas när det har vunnit laga kraft. Ett beslut om utvisning får verkställas innan det vunnit laga kraft endast om ansökan om uppehållstillstånd har lämnats utan prövning, om sökanden tidigare har fått ett negativt asylbeslut i ett annat land eller om det är uppenbart att förutsättningarna för vistelsen inte uppfylls.

I *Danmark* är metoden för avlägsnande ur landet utvisning. I den danska utlänningslagen föreskrivs inte separat om verkställigheten av ett beslut om utvisning, utan huruvida en utlänning har rätt att vistas i landet under ett överklagande beror på grunden för tillståndsansökan. I Danmark får en utlänning en tid för avlägsnande i samband med ett avslagsbeslut. Om personen inte avlägsnar sig ur landet inom den tiden, utvisar polisen personen. Vid ansökningar om internationellt skydd är tiden för att avlägsna sig ur landet 7 dagar. Överklagande av ett negativt beslut om internationellt skydd har en suspensiv verkan, om överklagan görs innan tiden för avlägsnande har upphört. En utlänning har rätt att stanna i Danmark under den tid ansökan om ny prövning av ett beslut om internationellt skydd behandlas, om ansökan har lämnats in innan tiden för avlägsnande har upphört. I särskilda fall kan en utlänning beviljas rätt att stanna i Danmark, trots att ansökan har lämnats in efter att tiden för avlägsnande har upphört.

7 Remissvar

Remissbehandling

Sammanlagt 31 instanser gav ett utlåtande (före den 13 januari 2025). Dessa instanser var justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet, Skyddspolisen, Centralkriminalpolisen, Domstolsverket, högsta förvaltningsdomstolen, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå, Sydöstra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt, Finlands Advokatförbund, barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Ekumeniska Rådet i Finland, Kyrkostyrelsen, Diakonissanstalten, Centralförbundet för Barnskydd, PETRA31-osuuskunta, Amnesty Internationals finländska sektion, Stiftelsen för Migrationsinstitutet, Finlands Flyktinghjälp rf, Handikappforum rf, Stödföreningen för asylsökande rf, Flyktingrådgivningen rf och UNHCR (byrån i Stockholm).

Anmärkningarna om de föreslagna ändringarna i utlänningslagen var allmänt taget tudelade. En del av remissinstanserna ansåg att reformerna kunde understödhas och en del ansåg att det inte fanns några grunder för ändringarna.

Slopande av kontroll av protokollet över asylsamtal, Internationellt skyddsbehov "sur place, Resor till ursprungslandet och begränsning av giltighetsområdet för resedokument

Justitiekansler fäste uppmärksamhet vid att inga övergångsbestämmelser föreslagits i propositionen angående fall då ett sur place-skäl har orsakats före lagändringen. I den fortsatta beredningen av propositionen konstaterades det att övergångsbestämmelser för sur place-situationer inte anses nödvändiga och att exempelvis sökandenas rättsskydd inte äventyras på grund av att övergångsbestämmelser saknas i en situation där agerandet anses bero på sökanden

själv och vara uppsåtligt. I utlåtandet – liksom i flera andra utlåtanden – konstaterades det dessutom att det i den fortsatta beredningen bör övervägas huruvida det i den föreslagna paragrafen om kontroll av protokoll över asylsamtal är nödvändigt att konstatera att tillägg och korrigeringar som getts in efter tidsfristen inte beaktas. Detta konstaterande har strukits i den fortsatta beredningen. I utlåtandet efterlystes också ytterligare grunder till de föreslagna ändringarna, vilket har beaktats i den fortsatta beredningen.

Migrationsverket ansåg att protokollreformen som föreslås i propositionen kommer att effektivisera utredningen av asylansökningar och ansåg att detta samt verkets prövningsrätt i saken kan understödhas. En del praktiska omständigheter har preciserats i den fortsatta beredningen utifrån verkets utlåtande. Riksdagens justitieombudsmans kansli ansåg att målen med propositionen kan understödhas, i synnerhet vad gäller målen att förkorta ansökningarnas behandlingstider.

Särskilt Domstolsverket, Åbo och Norra Finlands förvaltningsdomstolar, Finlands Advokatförbund samt Södra Finlands och Sydöstra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt och Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå ansåg att slopandet av kontrollen av samtalsprotokollen skulle kunna öka arbetsmängden avsevärt för förvaltningsdomstolarna och rättsbiträdena. Dessutom lyftes frågan om huruvida de asylsökandens rättsskydd kommer att äventyras. Avsikten har varit att besvara den frågan i den fortsatta beredningen genom att förtydliga Migrationsverkets roll som arrangör av asylsamtal och möjligheterna att bekräfta samtalsprotokollets innehåll utan kontroll av protokollet i dess nuvarande form. Flera instanser, bland annat diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen och Handikappforum rf, betonade vikten av att kontrollera protokollet i synnerhet vad gäller utsatta grupper, och av detta skäl bör kontrollen inte slopas för personer i utsatt ställning. Bland annat Flyktingrådgivningen, Amnesty International och Finlands Flyktinghjälp rf motsatte sig att kontrollen av samtalsprotokollet slopas.

Flera utlåtanden gavs om införlivandet av artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet i utlänningslagen. Avsikten har varit att förtydliga motiveringarna om detta i den fortsatta beredningen, på grund av en del missförstånd som framgått av utlåtandena. I utlåtanden som motsätter sig reformen lyftes det dessutom fram att det är svårt att verifiera att ett agerande är uppsåtligt, och därför har även motiveringarna om detta i propositionen utvecklats och paragrafernas utformning övervägts på nytt.

Införandet av konsekvenserna av att resa till hemlandet på lagnivå ansågs i princip vara en ändring som kan understödhas, eftersom det är ett förtydligande. Anmärkningar om en begränsning av giltighetsområdet för resedokument var tudelade; en del ansåg att ändringen var logisk och förståelig med tanke på karaktären av det internationella skyddet, medan en del ansåg att ändringen är onödig, eftersom det kan finnas godtagbara skäl för att resa till hemlandet.

Verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd

Justitiekansler fäste uppmärksamhet på att det i propositionen inte föreslås övergångsbestämmelser om hur de bestämmelser om verkställighet som föreslås i propositionen ska tillämpas i relation till tidigare beslut om utvisning. I den fortsatta beredningen av propositionen har en övergångsbestämmelse som gäller bestämmelserna om verkställighet av beslut om utvisning inkluderats i lagförslaget.

Om verkställandet av beslut om utvisning jämföras med verkställande av beslut om avvisning uppskattar Domstolsverket, högsta förvaltningsdomstolen, Åbo och Norra Finlands förvaltningsdomstolar och Finlands Advokatförbund att detta kommer att öka antalet

ansökningar om avbrytande av och förbud mot verkställighet och leda till ökad arbetsmängd för förvaltningsdomstolarna. En del utlåtanden fäste uppmärksamhet vid att tidsfristen på sju dagar också gäller dessa ansökningar. Högsta förvaltningsdomstolen lyfte fram sin tidigare ståndpunkt, enligt vilken tidsfristen på sju dagar inte behöver tillämpas i högsta förvaltningsdomstolen, eftersom högsta förvaltningsdomstolen är en fullföljdsdomstol i andra instans och tillämpar ett besvärstillståndsförfarande i utlänningsärenden. Bedömningen av propositionens konsekvenser har kompletterats i den fortsatta beredningen utifrån utlåtandena.

Migrationsverket ansåg att bestämmelsen om utvisning till följd av brott borde inkluderas också i nya 200 a §, för att också gälla dem som ansöker om internationellt skydd. När förslaget har övervägts i den fortsatta beredningen har det konstaterats att detta inte skulle följa EU:s förfarandedirektiv. Polisstyrelsen ansåg att de föreslagna ändringarna kan understödjas och att de kommer att effektivisera och försnabba polisens verksamhet kring avlägsnande ur landet.

Flyktingrådgivningen, Amnesty International och PETRA³¹ fäste vikt vid tillgodoseendet av rättsskyddet bland dem som ansöker om internationellt skydd med anledning av de föreslagna ändringarna i verkställigheten av beslut om utvisning. Flyktingrådgivningen och Amnesty International konstaterade dessutom att personer som meddelas beslut om utvisning har vistats i Finland med uppehållstillstånd och att de vanligen har knutit så starka band till Finland att ett omedelbart verkställande av avlägsnandet ur landet för deras del skulle kunna leda till omänskliga situationer.

Diskrimineringsombudsmannen och Flyktingrådgivningen lyfte fram att det i inrikesministeriet pågår ett lagstiftningsprojekt där man granskar bestämmelserna om avvisning och utvisning. Därför anser de inte att det är motiverat att man separat från detta beredningsarbete nu ändrar bestämmelserna om verkställigheten i fråga om internationellt skydd.

8 Specialmotivering

40 §. Uppehållsrätt. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen. Det föreslagna momentet ska vara det samma som det som föreslagits i regeringens proposition RP 143/2024 rd. I bestämmelsen föreslås emellertid en teknisk ändring i det som föreslagits tidigare och som beror på strukturella ändringar i bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. Hänvisningen till 201 § 7–9 mom. enligt det tidigare förslaget ändras till en hänvisning till 200 a § 5–7 mom. Detta beror på att bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avvisning som gäller nya ansökningar flyttas från 201 § 7–9 mom. till 200 a § 5–7 mom. och samtidigt utvidgas till att gälla även beslut om utvisning.

88 b §. Behov av internationellt skydd efter utresan. Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen där det föreskrivs om avgörande av ansökan i en situation där behovet av internationellt skydd har uppstått först efter utresan från ursprungslandet på grund av sökandens uppsåtliga agerande. Om sökanden uppsåtligen har fabricerat skäl som berättigar till flyktingstatus och dessa skäl inte kan anses utgöra ett uttryck för sökandens verkliga övertygelse, åsikter eller livssituation när ansökan avgörs, kan Migrationsverket låta bli att bevilja flyktingstatus och i stället bevilja sökanden alternativt skydd. På så sätt säkerställer man också att förbudet mot tillbakasändning inte överträds. Tillämpningen av momentet förutsätter att den beslutande myndigheten kan motivera att sökandens agerande har varit bedrägligt, och detta ska inte grunda sig på ett antagande. Den föreslagna ändringen anknyter till artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet.

Det väsentliga vid tillämpningen av den föreslagna ändringen är att säkerställa uppsåtligheten; den beslutande myndigheten ska kunna motivera att den sökandes agerande faktiskt är

bedrägligt. Till vars och ens religions- och yttrandefrihet samt mötes- och föreningsfrihet hör också rätten att byta religion eller övertygelse eller rätten att bli politiskt aktiv när som helst, även efter att personen har lämnat hemlandet eller det permanenta bosättningslandet. Äkta omvändelse eller exempelvis byte av politisk övertygelse kan ske också till följd av ett agerande som från början var bedrägligt. Således kan beslutet av den beslutande myndigheten inte grunda sig på ett antagande om att agerandet har varit uppsåtligt, eftersom ovan nämnda grundläggande fri- och rättigheter måste tryggas.

Om sökanden på grund av sitt uppsåtliga agerande anses riskera förföljelse i sitt ursprungsland i enlighet med 87 § i utlänningslagen och om grunderna fortfarande inte återspeglar sökandens verkliga situation vid avgörandet av ansökan, ska man i enlighet med förfarandedirektivet i ett sådant fall kunna låta bli att bevilja sökanden flyktingstatus och i stället bevilja honom eller henne alternativt skydd med beaktande av Genèvekonventionen. Således kan sökanden på grund av sitt uppsåtliga agerande inte åtnjuta de förmåner som en person med flyktingstatus får, utan tillståndet som beviljas honom eller henne är bland annat kortare än det uppehållstillstånd som beviljas på grund av flyktingstatus.

I sådana fall som beskrivs ovan kan man i enlighet med skyddsgrundsdirektivet låta bli att bevilja flyktingstatus endast när det gäller en efterföljande ansökan. Ordalydelsen ”efterföljande ansökan” innebär att den aktuella punkten i artikel 5 kan tillämpas, om ansökan om internationellt skydd är en sådan ny ansökan som avses i 102 § i utlänningslagen.

97 a §. Asylsamtal. Det föreslås att 4 mom. ändras, så att kravet på att samtalsprotokollet ska tolkas för sökanden efter samtalet stryks. Dessutom stryks kravet på att protokollet ska bekräftas med sökandens underskrift. Ett protokoll ska fortfarande upprättas över samtalet och sökanden får med sig protokollet efter samtalet; detta nämns fortfarande i paragrafen. Till samma 4 mom. fogas ett omnämnande om sökandens möjlighet att ge in tillägg och korrigeringar till protokollet inom en skälig tidsfrist som Migrationsverket fastställer och som ska vara minst två veckor. Sökanden kan göra detta till exempel genom att gå igenom protokollet med ett rättsbiträde. Den föreslagna bestämmelsen är villkorlig, vilket innebär att Migrationsverket fortfarande har möjlighet att gå igenom protokollet med sökanden i slutet av samtalet, om verket anser det vara ändamålsenligt. Om protokollet går igenom i sin helhet under samtalstillfället, ges sökanden ingen tidsfrist för att ge in tillägg och korrigeringar.

I propositionen föreslås det att tidsfristen inom vilken de sökande ska ge in tillägg och korrigeringar till protokollet ska vara två veckor och att denna tidsfrist ska anges i lagen. Eftersom ansökningar om internationellt skydd prövas i olika förfaranden som inte är helt jämförbara sinsemellan, och eftersom det till exempel kan finnas betydande skillnader i längden på samtalsprotokollen inom olika förfaranden, ska Migrationsverket självständigt kunna fastställa att en skälig tidsfrist för att ge in tilläggsutredningar i en del fall är längre än nämnda två veckor. Utgångspunkten är att kontrollen av ett samtalsprotokoll till exempel i samband med en ansökan som prövas i ett påskyndat förfarande sannolikt kräver mindre tid och resurser än ett samtalsprotokoll där eventuell uteslutning av personen har utretts. Enligt förslaget ska Migrationsverket skapa tydliga anvisningar för hur tidsfristerna ska fastställas för att säkerställa likabehandling. Om sökanden av orsaker som inte beror på honom eller henne själv inte har kunnat ge in tillägg och korrigeringar inom den tidsfrist som getts sökanden, och sökanden verkligen har försökt ge in sådana, kan tidsfristen förlängas.

Den tidsfrist som ges sökanden för att ge in tillägg och korrigeringar innebär i praktiken att sökanden antingen självständigt eller tillsammans med sitt biträde eller någon annan person kan gå igenom samtalsprotokollet, varefter eventuella kompletteringar sänds till Migrationsverket. Sökanden eller sökandens biträde kan fritt ordna kontroll av protokollet vid önskad tidpunkt

med önskad tolk eller utan tolk, om det är möjligt att gå igenom protokollet utan tolk. Tolken behöver inte vara samma tolk som anlätades vid samtalet. Sökanden eller sökandens biträde ska också fritt kunna ordna tillställningen på distans. Dessutom ska den inspelning som görs av samtalet, såsom nämns ovan, stå till sökandens och biträdets förfogande om de så önskar. Målet är att göra det möjligt att ge in tilläggsutredningar innan beslut fattas. Syftet med det nya förfarandet är alltså inte att flytta kontrollen av protokollet till förfarandet för ändringssökande endast eftersom detta åberopas i ett besvär. Därför uppmuntras Migrationsverket att använda sammandrag som läses upp för sökanden under asylsamtalet samt att inom samtalets tidsgränser med sökanden gå igenom punkter som är väsentliga med tanke på asylgrunderna, utan att för den skull glömma att sökanden själv är skyldig att ge in en utredning i sitt ärende och på så sätt påvisa sin allmänna trovärdighet.

Eftersom det föreslås att kontrollen av protokollet i framtiden ska ske utgående från sökanden eller biträdet, är det väsentligt att sökanden får anvisningar så att han eller hon å ena sidan i början av samtalet förstår samtalets betydelse och syfte och å andra sidan i slutet av samtalet förstår sin rätt och skyldighet att kontrollera protokollet. Sökanden ska informeras om hur han eller hon ska gå till väga om han eller hon vill ge in tillägg och korrigeringar till samtalsprotokollet. Migrationsverket förklarar redan i nuläget syftet med samtalet för sökanden i början av samtalet; i framtiden ska särskild vikt läggas vid de anvisningar som ges sökanden i slutet av samtalet.

I egenskap av myndighet som beslutar om internationellt skydd har Migrationsverket också den utredningsskyldighet i asylärenden som följer av förvaltningslagen, och beslut om ansökan om internationellt skydd kan inte fattas om ärendet inte har utretts tillräckligt med tanke på beslutsfattandet. Utgångspunkten för förfarandedirektivet och procedurförordningen är också att ansökningarna prövas på behörigt sätt innan beslut fattas. Endast det faktum att sökanden inte har gett in tillägg och korrigeringar till protokollet efter samtalet ger således inte Migrationsverket rätt att fatta beslut, om det efter samtalet framkommer frågor som Migrationsverket inte har utrett eller som förblivit oklara. Syftet med den nu föreslagna reformen är inte att Migrationsverket systematiskt ska låta exempelvis ett rättsbiträde eller en mottagningsförläggning ställa eventuella tillägsfrågor som framkommer efter samtalet till sökanden, utan Migrationsverket ska säkerställa att samtalet inte avslutas innan de väsentliga frågorna har ställts. Å andra sidan är det också väsentligt att beakta att man i ett beslut inte heller i nuläget kan yrka på exempelvis motstridigheter som den sökande inte har haft möjlighet att kommentera. Man kan inte heller i framtiden yrka på sådana motstridigheter enbart för att sökanden inte har gett in ett förtydligande i ärendet inom tidsfristen efter samtalet. I ovan nämnda fall har Migrationsverket fortfarande möjlighet att till exempel ordna ett fortsatt samtal för att utreda ärendet ytterligare. Dessutom är det väsentligt att beakta att tillägg och korrigeringar som ges in efter samtalet ska beaktas på motsvarande sätt som tillägg och korrigeringar som antecknats under samtalet. Tilläggsutredningar som getts in efter samtalet ska inte användas mot sökanden eller beaktas i mindre utsträckning endast på grund av att de har getts in i efterhand.

Det är också viktigt att komma ihåg att det inte är det enda alternativet att ge sökanden en tidsfrist, utan Migrationsverket kan även i framtiden pröva från fall till fall om en viss sökande ska ges tillfälle att kontrollera samtalsprotokollet under själva samtalet. Även om en tidsfrist för att ge in tillägg och korrigeringar är det primära alternativet och utgångspunkten i förfarandet, är det förnuftigaste sättet med tanke på processen till exempel när det gäller minderåriga sökande högst sannolikt fortfarande att i slutet av samtalet gå igenom protokollet i närvaro av Migrationsverkets överinspektör, eftersom samtal med minderåriga inte ens i nuläget normalt kräver fortsatta samtal och eftersom minderårigas utsatta ställning talar för ett sådant förfarande. Även andra betydande utsatthetsfaktorer eller tillämpningen av ett påskyndat förfarande (till

exempel i gränsförfarandet) kan vara skäl för att i slutet av samtalet kontrollera protokollet i stället för att ge sökanden en tidsfrist för att ge in kompletteringar. I situationer där det under samtalet har framkommit tecken på eventuella betydande missförstånd, felaktigt antecknade uppgifter, tolkningsproblem eller andra problem, kan intervjuaren förtydliga dessa omständigheter redan under samtalet genom att kontrollera väsentliga delar av protokollet eller hela protokollet. Kontrollen av protokollet under samtalet hindrar inte sökanden från att ge in en tilläggsutredning i sitt ärende efter samtalet, men sökanden ges ingen officiell tidsfrist för att ge in tillägg och korrigeringar.

Eftersom samtalsprotokollet inte längre går igenom med sökanden under samtalet, krävs inte heller sökandens underskrift eller övriga närvarande personers underskrifter i slutet av protokollet. En kopia av protokollet ges fortfarande till den sökande efter samtalet, när samtalet har ansetts avslutat och protokollet slutgiltigt antecknat. Vad gäller tidigare ändringar av utlänningslagen (t.ex. RP 86/2008 rd) har sökandens underskrift kopplats till tanken om att man på så sätt strävar efter att säkerställa att grunderna för ansökan har antecknats riktigt och undvika eventuella missförstånd. På det sätt som nämns ovan avslutas samtalet dock inte förrän det utifrån en bedömning av Migrationsverkets överinspektör har ansetts vara slutfört och tillräckligt antecknat, och därför spelar underskriften ingen betydande roll i detta avseende. När man dessutom beaktar den kontinuerliga tekniska utvecklingen och i fråga om samtalen särskilt det ökade antalet distanssamtal under de senaste åren samt Migrationsverkets skyldighet att i egenskap av beslutande myndighet se till att ett samtalsprotokoll upprättas, kan en underskrift på samtalsprotokollet inte längre anses vara en betydande omständighet med tanke på förfarandet.

107 §. Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 6 mom. om det att en person reser till den stat där han eller hon är medborgare eller till sitt tidigare permanenta bosättningsland kan betraktas som grund för att den internationella skyddsstatusen upphör. Resandets betydelse vid prövningen av om statusen ska upphöra förutsätter prövning från fall till fall. Vid prövningen ska särskild vikt fästas vid orsakerna till resan och resans längd. I synnerhet regelbundna frivilliga resor skapar ett antagande om att personen inte längre kan anses riskera förföljelse eller allvarlig skada, liksom även semester- eller affärsresor. Däremot föreslås det att resor inte ska leda till att statusen upphör till exempel i situationer där det anses finnas vägande personliga skäl för resorna. Som sådana skäl kan betraktas till exempel resor på grund av en familjemedlems allvarliga sjukdom eller begravning. I dessa situationer kan det anses förstäligt att en person går med på risken att bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada när han eller hon återvänder till hemlandet.

Enligt 1 punkten i det föreslagna nya momentet kan resor betraktas som att personen i enlighet med 1 mom. 1 punkten på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare. För att resor ska kunna leda till att flyktingstatusen upphör på denna grund, ska personen resa till den stat där han eller hon är medborgare. Punkten kan inte tillämpas på statslösa personer som inte har ett medborgarskapsland. Enligt punkt 119 i UNHCR:s handbok ska förutsättningarna för tillämpningen av klausulen vara att flyktingen måste handla frivilligt, flyktingen måste ha för avsikt att med sitt handlande på nytt begagna sig av sitt medborgarskapslands skydd och flyktingen måste faktiskt erhålla sådant skydd. Om personen inte handlar av fri vilja, kan flyktingstatusen inte upphöra. Om en person till exempel måste ansöka om skilsmässa i den stat där han eller hon är medborgare för att den ska vara giltig internationellt, kan en sådan åtgärd inte betraktas som att personen av fri vilja åter begagnar sig av medborgarskapslandets skydd. Inte heller en planerad resa till medborgarskapslandet är en tillräcklig grund för att flyktingstatusen ska upphöra, utan personen måste verkligen ha erhållit sådant skydd. Vid prövningen av om statusen ska upphöra är det särskilt viktigt att också ägna

uppmärksamhet åt syftet med resorna. En förutsättning för att statusen ska upphöra är att personen har för avsikt att på nytt begagna sig av sitt medborgarskapslands skydd. Enligt UNHCR:s handbok betraktas till exempel anskaffning av ett nationellt pass för resor till den stat där personen är medborgare i princip som ett tecken på att personen i fråga på nytt har begagnat sig av medborgarskapslandets skydd, i avsaknad av bevis på motsatsen.

Enligt 2 punkten i momentet kan en resa också betraktas som att personen av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från av rädsla för förföljelse. Grunden för att statusen ska upphöra enligt 1 mom. 4 punkten förutsätter redan i enlighet med sin ordalydelse en resa till landet i fråga. Bestämmelsen i 1 mom. 4 punkten som gäller bosättning av fri vilja kan också tillämpas på statslösa personer. En förutsättning för bosättning är att syftet med vistelsen är att bo permanent i landet. Enbart till exempel semesterresor kan inte betraktas som en sådan permanent vistelse. Däremot är till exempel vistelsens längd och deltagandet i samhällets verksamhet i ursprungslandet till exempel genom arbete eller militärtjänstgöring betydande bedömningskriterier.

Enligt 3 punkten i momentet kan resor till den stat där personen är medborgare eller till ett tidigare permanent bosättningsland betraktas som att de förhållanden som beslutet att bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande grundade sig på har upphört att råda eller har förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs. På motsvarande sätt som vid prövningen av om flyktingstatus ska upphöra ska man då fästa särskild vikt vid till exempel resans längd och syfte. Även resmålet har särskild betydelse i synnerhet i de fall då uppehållstillstånd har beviljats i enlighet med 88 § 1 mom. 3 punkten. Om det inte har skett några betydande förändringar i säkerhetsläget i personens hemområde, kan en kortare resa till ett annat område inte ensam anses leda till att statusen som alternativt skyddsbehövande upphör. Om en person däremot vistas i ett annat område på sitt ursprungslands territorium under betydande tidsperioder, kan statusen upphöra i ett sådant fall på grund av förändringar i de personliga förhållandena.

134 §. *Beviljande av främlingspass.* Det föreslås att det till 5 mom. fogas en bestämmelse enligt vilken främlingspass kan beviljas för ett år, om resedokumentet beviljas utan begränsningar i enlighet med 136 a §. Enligt förslaget är detta ett undantag från normal praxis enligt vilken en person som beviljats internationellt skydd kan beviljas ett främlingspass för fem år.

135 §. *Beviljande av resedokument för flykting.* Det föreslås att det till 2 mom. fogas en bestämmelse enligt vilken resedokument för flykting kan beviljas för ett år, om resedokumentet beviljas utan begränsningar i enlighet med 136 a §. Enligt förslaget är detta ett undantag från normal praxis enligt vilken en flykting som avses i 106 § kan beviljas ett resedokument för flykting för fem år.

136 a §. *Giltighetsområdet för främlingspass och för resedokument för flykting.* Det föreslås att det till lagen fogas en ny paragraf med bestämmelser om begränsning av giltighetsområdet för resedokument som beviljas på grund av internationellt skydd. Enligt förslaget ska den stat där utlänningen är medborgare eller utlänningens tidigare permanenta bosättningsland lämnas utanför giltighetsområdet för resedokument som beviljas på grund av internationellt skydd. Om en utlänning har dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap gäller begränsningen alla medborgarskapsländer. Enligt förslaget begränsas giltighetsområdet för främlingspass förutom för personer som beviljats internationellt skydd även för utlänningar som fått uppehållstillstånd med stöd av 89 §.

Enligt 2 mom. kan en utlänning undantagsvis beviljas resedokument utan begränsningar, om exceptionellt vägande skäl anförs för detta. Ett sådant skäl kan till exempel vara att en nära

familjemedlem plötsligt och allvarligt insjuknar, vilket kräver utlänningens närvaro i ursprungslandet, eller att en nära anhörig begravs. Till exempel är en resa som planerats enbart i semestersyfte inte en tillräcklig grund för beviljande av ett resedokument utan begränsningar. Personen ska lägga fram bevis om behovet av resan till stöd för sin ansökan. Enligt förslaget förutsätter beviljande av ett resedokument med obegränsat giltighetsområde alltid prövning från fall till fall. Ett obegränsat resedokument som beviljats av Migrationsverket i undantagsfall hindrar inte att en internationell skyddsstatus kan tas upp till prövning på grund av att en utlänning reser till sitt hemland.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska i resedokument för flykting och i främlingspass med begränsat giltighetsområde antecknas de stater till vilka resedokumentet inte berättigar till resor. Begränsningar i giltighetsområdet ska antecknas entydigt i resedokumentet genom att ange de stater till vilka resedokumentet inte berättigar till resor och så att begränsningen lätt kan verifieras.

198 b §. Ansökan som avser verkställighet. Det föreslås att paragrafen ändras så att det till 1 mom. fogas beslut om utvisning vid sidan av beslut om avvisning. Ändringen innebär att man i samband med beslut om utvisning som fattats med stöd av 95 b, 101 eller 103 § följer samma bestämmelser som i nuläget vad gäller beslut om avvisning i samband med en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet. Innehållsmässigt förblir bestämmelsen således oförändrad i övrigt.

Den föreslagna ändringen hänför sig till nya 200 a § där det föreslås att bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet i ärenden som gäller internationellt skydd samlas. I bestämmelserna föreslås det att man beaktar att beslut om utvisning kan behöva fattas även i ärenden som gäller internationellt skydd, om personen har vistats i Finland med uppehållstillstånd eller om personens flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande tidigare har återkallats eller upphört. I dessa situationer finns det ingen anledning att behandla verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet på olika sätt beroende på om det är fråga om avvisning eller utvisning.

200 §. Verkställighet av beslut om utvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd. Det föreslås att paragrafens rubrik och 1 mom. ändras så att det av dem framgår verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd, vilket paragrafen handlar om.

Enligt förslaget flyttas bestämmelserna i den gällande paragrafens 3 och 4 mom. till andra paragrafer. Det föreslås att innehållet i 3 mom. flyttas till nya 200 a § 8 mom. Enligt förslaget ska den nya paragrafen samla bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning och utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd. Samtidigt föreslås det att bestämmelsen i 4 mom. flyttas till ett nytt 3 mom. i 202 §, eftersom det gäller alla beslut om utvisning och avvisning, och därför är det mer ändamålsenligt att bestämmelserna om dem finns på ett ställe och inte upprepas med samma innehåll i tre olika paragrafer. Inga ändringar föreslås i innehållet i 2 och 5 mom. På grund av de moment som flyttas till andra ställen blir det nuvarande 5 mom. 3 mom.

200 a §. Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd. Till den föreslagna nya 200 a § flyttas 200 § 3 mom. om verkställigheten av beslut om utvisning och 201 § 3–9 mom. om verkställigheten av beslut om avvisning. Dessutom fogas till slutet av paragrafen en ny informativ bestämmelse om att bestämmelser om utvisning av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande finns i 200 § 2 mom.

Till paragrafen fogas vid sidan av beslut om avvisning även beslut om utvisning. Syftet med ändringarna är att bestämmelserna om verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd ska anges på samma sätt som bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avvisning i 201 § 3–9 mom. i den gällande lagen.

I EU-lagstiftningen görs ingen liknande åtskillnad som i Finland mellan avvisning och utvisning. Därför finns det inte heller skäl att reglera verkställigheten av ett beslut om avvisning eller ett beslut om utvisning i anslutning till ansökan om internationellt skydd på olika sätt nationellt.

I fråga om utvisning fastställer de nu föreslagna ändringarna den uppfattning som råder inom EU-rätten om att besvär som gäller internationellt skydd till förstainstansrätten i princip ska ha en automatisk suspensiv verkan även när det är fråga om beslut om utvisning. Vad gäller beslut om avvisning har detta beaktats i 201 § 3 mom. i den gällande utlänningslagen, där det konstateras att i en situation där en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, får ett beslut om avvisning, som får överklagas genom besvär, inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i nämnda paragraf. Motsvarande bestämmelse finns inte i den gällande lagen uttryckligen vad gäller utvisningar i anknytning till internationellt skydd, utan dessa situationer har behandlats med stöd av 200 § 1 mom. om verkställighet av ett allmänt beslut om utvisning. Nu flyttas den bestämmelse som motsvarar verkställigheten av beslut om avvisning till 1 mom. i den aktuella paragrafen och den gäller beslut om både avvisning och utvisning.

Enligt förslaget flyttas till paragrafen dessutom bestämmelserna om verkställigheten av beslut om avvisning i situationer där beslutet har fattats i ett påskyndat förfarande eller lämnats utan prövning, och dessa bestämmelser utvidgas till att gälla verkställigheten av beslut om utvisning. Även om den person som beslutet om utvisning gäller kan ha vistats i Finland en längre tid och fått band till Finland, kan dessa omständigheter beaktas i den helhetsbedömning i anknytning till beslutet om avlägsnande ur landet som förutsätts i 146 §. I detta bedömning bedöms å ena sidan omständigheter som talar för avvisning eller utvisning och å andra sidan omständigheter som talar för att personen ska få stanna i landet. Familjemedlemmarna hörs med stöd av 145 §.

Genom att föreskriva om verkställigheten av beslut om utvisning som fattas i samband med nya ansökningar på samma sätt som man redan nu föreskriver om verkställigheten av beslut om avvisning strävar man efter att förhindra missbruk av asylförfarandet. De gällande bestämmelserna gör det inte möjligt att använda Migrationsverkets jour för nya ansökningar då det gäller sådana nya ansökningar för vilka ett beslut om utvisning fattas. Därför är det möjligt att fördröja avlägsnandet ur landet genom att lämna in en ny asylansökan i sista stund före avlägsnandet ur landet. Bland annat här strävar man efter att åstadkomma en förändring genom de föreslagna ändringarna.

Det bör också observeras att den person som är föremål för beslutet om utvisning och som har fått ett negativt beslut på sin asylansökan i praktiken alltid har gått igenom en utvisningsprocess redan en gång tidigare. I denna process har Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna gjort en helhetsbedömning enligt 146 §, där bland annat sökandens eventuella långa vistelse och andra band har beaktats.

Enligt förslaget flyttas innehållet i 200 § 3 mom. i den gällande lagen till 200 a § 8 mom. Om ett beslut om utvisning fattas om en utlänning vars flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande återkallas eller upphör, får beslutet inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Bestämmelsen preciseras i förhållande till den gällande bestämmelsen, så att man till momentet fogar återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande, vid

sidan av statusens upphörande. Samtidigt föreslås det en liten ändring av språkdräkten. Avvikande från den gällande bestämmelsen föreslås det att momentet anges i en annan tidsform, så att det bättre än i nuläget framgår att avsikten är att föreskriva endast om verkställigheten av ett beslut om utvisning som fattas i samband med ett beslut om återkallande eller upphörande. Momentet ska således inte gälla eventuella nya beslut om avlägsnande ur landet som fattas efter att flyktingstatusen eller statusen som alternativt skyddsbehövande har upphört eller återkallats.

201 §. Verktällighet av beslut om avvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd. Det föreslås att paragrafen ändras så att dess 3–9 mom. flyttas till nya 200 a §, som i fortsättningen ska innehålla bestämmelser om verkställigheten av beslut om både avvisning och utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd. Samtidigt föreslås det att bestämmelsen i 2 mom. flyttas till ett nytt 3 mom. i 202 §, eftersom det gäller alla beslut om utvisning och avvisning, och därför är det mer ändamålsenligt att bestämmelserna om dem finns på ett ställe och inte upprepas i tre olika paragrafer. I den aktuella paragrafen kvarstår således det gällande 1 mom., som gäller verkställigheten av beslut om avvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd. Dessutom görs en precisering av teknisk natur i paragrafens rubrik.

202 §. Särskilda verkställighetsbestämmelser. I paragrafen föreslås ett nytt 3 mom. till vilket flyttas bestämmelserna i 200 § 4 mom. och 201 § 2 mom. i den gällande lagen. Bestämmelserna i fråga gäller hur den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa påverkar verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Ändringen behövs för att samma bestämmelse inte ska behöva upprepas i tre olika paragrafer som enligt förslaget gäller verkställigheten av alla beslut om avvisning och utvisning. Inga innehållsmässiga ändringar föreslås i bestämmelsen, men en liten språklig ändring föreslås.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att riksdagen antagit propositionen. I lagen föreslås en övergångsbestämmelse. Eftersom det handlar om verkställigheten av beslut om utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd, förutsätter sökandens rättsskydd i praktiken att de föreslagna bestämmelserna inte tillämpas på beslut om utvisning som har fattats innan lagen träder i kraft. Med avvikelse från detta föreslås det att bestämmelserna i denna lag tillämpas på verkställigheten av beslut som fattats med stöd av nya ansökningar, oberoende av när ett lagakraftvunnet beslut om utvisning har fattats med stöd av en tidigare ansökan. Enligt förslaget innebär detta att 200 a 5–7 mom. ska tillämpas också i situationer där ett lagakraftvunnet beslut om utvisning har fattats med stöd av en tidigare ansökan innan denna lag träder i kraft.

10 Verktällighet och uppföljning

Inrikesministeriets migrationsavdelning följer hur lagen fungerar. Uppföljningen genomförs bland annat genom att bedöma hur förfarandena fungerar med Migrationsverket genom regelbundna diskussioner, resultatstyrning och annan respons.

11 Samband med andra propositioner

Riksdagen behandlar regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 143/2024 rd), där det föreslås att 40 § i utlänningslagen ändras. I denna proposition föreslås det att hänvisningarna till bestämmelser ändras i 40 § 4 mom. Om ändringsförslagen som gäller 40 § behandlas samtidigt i riksdagen, bör detta beaktas i riksdagens behandling.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Vid granskningen av förslaget är viktiga bestämmelser med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna bestämmelserna i grundlagen om jämlikhet (6 §), rörelsefrihet (9 §), rättsskydd (21 §) och respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §). De grundläggande fri- och rättigheterna som föreskrivs i grundlagen, med några få undantag, gäller alla oberoende av medborgarskap.

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

Människor eller grupper av människor får inte godtyckligt genom lag ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Det väsentliga är om åtskillnaden kan motiveras på ett acceptabelt sätt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då man beviljar förmåner och rättigheter enligt lag och då man ålägger vissa skyldigheter. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika, bl.a. för att främja faktisk jämlikhet. I sin praxis har grundlagsutskottet också konstaterat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av den allmänna jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 2/2011 rd, s. 2, GrUU 64/2010 rd, s. 2, GrUU 35/2010 rd, s. 2, GrUU 5/2008 rd, s. 4, GrUU 38/2006 rd, s. 2, GrUU 1/2006 rd, s. 2, GrUU 15/2001 rd, s. 2). Det centrala är om varje differentiering kan motiveras på ett acceptabelt sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 46/2006 rd, s. 2, GrUU 16/2006 rd, s. 2, GrUU 73/2002 rd). Utskottet har i olika sammanhang ur grundlagens jämlikhetsbestämmelser härlett kravet att särbehandlingen inte får vara godtycklig eller skillnaderna oskäligen (se t.ex. GrUU 47/2018 rd, GrUU 20/2017 rd, GrUU 58/2014 rd, GrUU 7/2014 rd, s. 5–6, GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUB 11/2009 rd, s. 2, och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

Förslaget om att slopa kontrollen av protokollet över asylsamtalet försätter i viss mån de sökande i en ojämlik ställning, beroende på om protokollet undantagsvis går igenom med sökanden i slutet av samtalet eller om sökanden själv efter samtalet har ansvar för att vid behov gå igenom protokollet till exempel med sitt biträde. Dessutom kan tidsfristerna variera till exempel på basis av ansökningsförfarandet. Migrationsverket uppmuntras att använda sammandrag vid samtalet så att innehållet i samtalsprotokollet är tydligare för sökanden. Om man emellertid beaktar den ringa statistiska betydelsen av eventuella tillägg och korrigeringar för sökandens berättelse i sin helhet samt att sökanden fortfarande har möjlighet att ge in tilläggsutredningar i sitt ärende, kan slopandet av en ovillkorlig genomgång av protokollet anses vara ett godtagbart skäl att delvis behandla sökandena olika, i synnerhet eftersom man inte ingriper i någons rätt att få sin ansökan grundligt och rättvist prövad.

Förslagen om verkställighet gäller alla utlännningar för vilka ett beslut om utvisning har fattats i ett ärende som gäller internationellt skydd. De internationella människorättsskyldigheterna och EU-lagstiftningen garanterar inte i alla situationer automatisk rätt att stanna i landet i väntan på resultatet av ändringssökande i ett beslut om avlägsnande ur landet. Detta gäller exempelvis om beslutet om avlägsnande ur landet har fattats i samband med att en ansökan om internationellt skydd har avvisats utan prövning i egenskap av ny ansökan eller avslagits som uppenbart ogrundad. De förutsätter dock att saken regleras i lag samt att det finns möjlighet att tillgripa rättsmedel.

Ursprungligen föreskrevs i utlänningslagen endast om att ett beslut om utvisning inte får verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Sedermera har undantag gjorts från denna huvudregel i fråga om utlännningar som gjort sig skyldiga till brott och som beviljats tillfälligt tillstånd i enlighet med 51 §. I praktiken har skillnaden mellan verkställigheten av beslut om avvisning och beslut om utvisning minskat i den nationella lagstiftningen till följd av undantagen. I EU-lagstiftningen görs ingen sådan åtskillnad. På ovan nämnda grunder innebär de föreslagna ändringarna inte ett sådant ingripande i förbudet mot diskriminering enligt 6 § 2 mom. i grundlagen att det bör föreskrivas om ärendet i grundlagsordning.

Grundlagens 9 § 4 mom. inkluderar begreppet om förbud mot tillbakasändning. Enligt momentet i fråga får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har bestämmelsen ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), även om man i bestämmelsen inte nämner begreppen flykting eller asyl. Förbudet mot att sända en utlänning tillbaka avser att täcka alla verkliga situationer där en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (RP 309/1993 rd, s. 56/II). Förbudet mot tillbakasändning är med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna ett absolut förbud (GrUU 37/2022 rd, stycke 20, se också GrUU 20/2017 rd, s. 7–8).

Genom den föreslagna ändringen i anslutning till beviljande av skydd i situationer där sökanden genom sitt eget uppsåtliga agerande har skapat asylgrunder som berättigar till flyktingstatus bryter man inte mot förbudet mot tillbakasändning eller internationella avtal. Det föreslås att en sökande i den beskrivna situationen beviljas alternativt skydd i stället för flyktingstatus, men eftersom sökanden beviljas uppehållstillstånd säkerställer detta att man inte bryter mot förbudet mot tillbakasändning.

De föreslagna ändringarna i verkställigheten av beslut om utvisning motsvarar bestämmelserna i gällande lag om verkställigheten av beslut om avvisning. De medför ingen förändring i hur förbudet mot tillbakasändning bedöms i dessa situationer eller hur sökandens rättsskydd tillgodoses. Principen om förbud mot tillbakasändning förpliktar de myndigheter som ansvarar för verkställandet av avlägsnanden ur landet.

Förbudet mot tillbakasändning har beaktats fullt ut i bestämmelserna i EU:s förfarandedirektiv gällande rätten att stanna kvar i medlemsstaten. Dessa bestämmelser har genomförts nationellt i utlänningslagen vad gäller avvisning. I regeringens proposition 273/2024 rd har man grundligt behandlat verkställigheten av beslut om avvisning vid nya ansökningar. I propositionen konstateras bland annat att sökanden enligt förfarandedirektivet inte i alla situationer har rätt att stanna kvar i medlemsstaten i samband med behandlingen av ansökan. Dessutom påminner man i propositionen om grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt om att de föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen ska tillämpas så att de inte står i strid med förbudet mot tillbakasändning i det enskilda fallet (GrUU 6/2016 rd). Utlänningslagen innehåller också en uttrycklig bestämmelse enligt vilken ett beslut inte får verkställas om tillbakasändningen av en utlänning riskerar att utsätta honom eller henne för en sådan behandling som strider mot förbudet mot tillbakasändning.

I denna proposition utvidgas samma bestämmelse till att även gälla utvisning. Huruvida personen tidigare har vistats i landet med uppehållstillstånd eller inte har ingen betydelse för bedömningen av förbudet mot tillbakasändning. Förslaget ändrar inte de grunder för beslut om avlägsnande ur landet som föreskrivs i utlänningslagen. Inga ändringar föreslås heller i rätten att anföra besvär eller rätten att ansöka om verkställighetsförbud. Förslagen äventyrar således inte iakttagandet av principen om förbud mot tillbakasändning, men de kan ingripa i missbruk

av asylförfarandet. Genom bestämmelserna om rättsskydd i 21 § 1 mom. i grundlagen tryggas individens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig. Genom bestämmelserna tryggas också individens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden ansett att bestämmelsen i grundlagen inte hindrar att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång, så länge undantagen inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättighet till en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78 samt GrUU 59/2014 rd, s. 2–3 och GrUU 4/2010 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet har tidigare tagit ställning till bestämmelser som motsvarar de som nu föreslås (GrUU 47/2014) och konstaterat att en omedelbar verkställighet av myndighetens beslut om utvisning trots ändringssökande är betänkligt med tanke på personens rättsskydd i 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg att regleringen borde förtydligas så att beslutet om utvisning inte får verkställas förrän förvaltningsdomstolen har avgjort en eventuell ansökan om förbud mot verkställighet eller på eget initiativ förordnat om verkställighet av beslutet. Detta är också utgångspunkten i den aktuella propositionen. I propositionen föreslås att det till 198 b § om ansökan som avser verkställighet fogas beslut om utvisning som har fattats i vissa situationer som föreskrivs i den gällande paragrafen. Inga ändringar föreslås i bestämmelserna i den gällande lagen om att ett beslut om avvísning eller utvisning inte får verkställas förrän en i 198 b § 1 mom. avsedd ansökan har avgjorts, förutom när det gäller nya ansökningar.

Möjligheten till omedelbar verkställighet när det gäller nya ansökningar ingår i den gällande utlänningslagen i fråga om beslut om avvísning. Inte heller i dessa situationer avlägsnas sökanden ur landet förrän Migrationsverket först har utrett om ansökan tas upp till prövning. Nu ska motsvarande bestämmelser utvidgas till att även gälla beslut om utvisning. Under den senaste tiden, till exempel vid behandlingen av förslaget till procedurförordning och införandet av ett gränsförfarande, har grundlagsutskottet inte tagit ställning till ett påskyndat verkställande, exempelvis i vissa fall då statusen upphör eller i de nya grunderna för ett påskyndat förfarande (GrUU 15/2021 rd, GrUU 73/2022 rd och GrUU 17/2024 rd).

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ansvaret för att skapa faktiska förutsättningar för utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna ligger således i första hand hos de behöriga myndigheterna. De föreslagna ändringarna inkräktar inte på sökandens rätt att få sin ansökan om internationellt skydd prövad av myndigheterna eller på sökandens rätt att få sin sak prövad opartiskt och utan obefogat dröjsmål.

Grundlagsutskottet har i flera sammanhang betonat att det är viktigt att ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme i förhållande till Europeiska unionens lagstiftning bevaras, så att de nya skyldigheterna kan samordnas med de grundläggande utgångspunkterna i den nationella lagstiftningen. Lagstiftningslösningarna ska övervägas med tanke på proportionalitet och ändamålsenlighet (se t.ex. GrUU 78/2022 rd, stycke 7, och GrUU 73/2022 rd, stycke 10). I propositionen föreslås ett handlingsutrymme, särskilt i fråga om artikel 5.3 i skyddsgrundsdirektivet. Genom handlingsutrymmet vill man förebygga missbruk av asylförfarandet inom ramen för de befintliga möjligheterna. Med tanke på förfarandets trovärdighet är ett sådant handlingsutrymme motiverat. Å andra sidan föreslås i propositionen att kontrollerna av protokollen under samtalen ska slopas, vilket innebär att man håller på att övergå till mittpunkten i det nationella handlingsutrymme som förfarandedirektivet och

procedurförordningen ger och även närmar sig de övriga medlemsstaternas genomsnittliga tillvägagångssätt. I propositionen föreslås dessutom att det nationella handlingsutrymmet ska utnyttjas så att även sådana beslut om utvisning som fattas i ärenden som gäller internationellt skydd ska kunna verkställas påskyndat, på samma sätt som beslut om avvisning. Handlingsutrymmet kan utnyttjas, eftersom EU-lagstiftningen inte gör skillnad på om personen har vistats tidigare i landet med uppehållstillstånd (utvisning) eller inte (avvisning). Reformerna anses vara proportionerliga och ändamålsenliga på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter.

Med stöd av vad som anförts ovan kan propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med 72 § i grundlagen.

Kläm

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 97 a § 4 mom., 134 § 5 mom., 135 § 2 mom., 198 b § 1 mom. samt 200 och 201 §,
sådana de lyder, 97 a § 4 mom. i lag 194/2015, 134 § 5 mom. och 135 § 2 mom. i lag 673/2006, 198 b § 1 mom. i lag 426/2024, 200 § i lag 1022/2018 och 201 § i lagarna 437/2019 och 426/2024, samt
fogas till 40 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 449/2012, 121/2022, 1206/2022 och 487/2024, ett nytt 4 mom., till 88 b §, sådan den lyder i lag 323/2009, ett nytt 2 mom., till 107 §, sådan den lyder i lag 666/2024, ett nytt 6 mom., till lagen en ny 136 a §, till lagen en ny 200 a §, i stället för den 200 a § som upphävts genom lag 1022/2018, och till 202 §, sådan den lyder i lag 1022/2018, ett nytt 3 mom. som följer:

40 §

Uppehållsrätt

En person som söker internationellt skydd får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan, om inte något annat följer av 200 a § 5–7 mom.

88 b §

Behov av internationellt skydd efter utresan

Om sådan förföljelse enligt 87 § 1 mom. som konstaterats i samband med en ny ansökan enligt 102 § grundar sig på omständigheter som sökanden själv efter det att sökanden lämnade sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland har förorsakat i det enda eller huvudsakliga syftet att skapa de förutsättningar som krävs för ansökan om internationellt skydd, kan sökanden i stället för asyl beviljas sådant uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd som avses i 88 § 1 mom.

97 a §

Asylsamtal

Ett protokoll ska upprättas över asylsamtalet. Efter samtalet ska sökanden få en kopia av protokollet genast eller så snart som möjligt efter samtalet, och sökanden ska ges en tidsfrist på två veckor inom vilken sökanden kan ge in korrigeringar och tillägg till protokollet. Sökanden kan ges en längre tidsfrist, om ärendets natur kräver det. Protokollet kan tolkas för sökanden efter samtalet, om Migrationsverket anser det vara ändamålsenligt.

107 §

Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

Det att en person reser till den stat där han eller hon är medborgare eller till sitt tidigare permanenta bosättningsland kan med beaktande av vistelsens längd och syfte betraktas som

- 1) att personen i enlighet med 1 mom. 1 punkten av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare,
- 2) att personen i enlighet med 1 mom. 4 punkten av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse, eller
- 3) ett tecken på förändrade förhållanden i enlighet med 2 mom.

134 §

Beviljande av främlingspass

Främlingspass kan beviljas för högst fem år. Främlingspass för en utlänning som befinner sig utomlands kan dock beviljas för högst en månad. Främlingspass kan dock beviljas för högst ett år, om det beviljas utan begränsningar i enlighet med 136 a §.

135 §

Beviljande av resedokument för flykting

Resedokument för flykting kan beviljas för högst fem år. Resedokument för flykting kan dock beviljas för högst ett år, om det beviljas utan begränsningar i enlighet med 136 a §.

136 a §

Giltighetsområdet för främlingspass och för resedokument för flykting

Resedokument för flykting och sådana främlingspass som har beviljats med stöd av 134 § 2 mom. eller som har beviljats en person som fått uppehållstillstånd med stöd av 89 § ger inte en utlänning rätt att resa till den stat där han eller hon är medborgare eller till sitt tidigare permanenta bosättningsland.

Resedokument för flykting och främlingspass kan dock beviljas utan att giltighetsområdet begränsas, om det finns exceptionellt vägande skäl.

Begränsningar i giltighetsområdet ska antecknas i resedokument för flykting och i främlingspass.

198 b §

Ansökan som avser verkställighet

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

200 §

Verkställighet av beslut om utvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd

Ett sådant beslut om utvisning i ett ärende som inte gäller internationellt skydd som får överklagas genom besvär får inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett utvisningsbeslut som har fattats med stöd av 149 § 1 mom. 2–4 punkten eller 149 § 4 mom. får verkställas tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgivits, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Utvisningsbeslutet får dock inte verkställas förrän en i 198 b § 2 mom. avsedd ansökan har avgjorts.

Ett utvisningsbeslut som grundar sig på att förutsättningarna för beviljande av ett i 51 § avsett tillfälligt uppehållstillstånd inte längre föreligger, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgivits sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen omfattar minst fem vardagar.

200 a §

Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning i ärenden som gäller internationellt skydd

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, får ett sådant beslut om avvisning eller utvisning som får överklagas genom besvär inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i denna paragraf. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats med stöd av 95 b § eller 103 § 2–4 punkten får verkställas efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

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

Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. förrän en i 198 b § 1 mom. avsedd ansökan har avgjorts.

Inlämning av en andra ny ansökan som avses i 102 § hindrar inte att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning med anledning av den tidigare nya ansökan verkställs, om det tidigare beslutet har fattats med stöd av någon annan paragraf än 95 b §.

Om en sökande återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd, hindrar en i 102 § avsedd ny ansökan inte att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs.

En första ny ansökan som inte uppfyller de i 102 § 3 mom. föreskrivna förutsättningarna för att tas upp till prövning hindrar inte att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökan bara är att direkt förhindra eller fördröja verkställigheten av beslutet.

Fattas ett beslut om utvisning om en utlänning vars flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande återkallas eller upphör, och beslutet får överklagas genom besvär, får beslutet inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Bestämmelser om verkställighet av beslut om utvisning av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande finns i 200 § 2 mom.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd

Ett beslut om avvisning i ett ärende som inte gäller internationellt skydd får verkställas trots ändringssökande, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

202 §

Särskilda verkställighetsbestämmelser

Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a §. Beslutet får dock verkställas, om det finns risk för att personen flyr eller om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett beslut om utvisning har fattats före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet på verkställigheten av beslutet. Bestämmelserna i denna lag tillämpas emellertid på verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut om utvisning som fattats med stöd av en tidigare ansökan i enlighet med vad som föreskrivs i 200 a § 5–7 mom.

Helsingfors den 6 mars 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i utlänningslagen (301/2004) 97 a § 4 mom., 134 § 5 mom., 135 § 2 mom., 198 b § 1 mom. samt 200 och 201 §,
sådana de lyder, 97 a § 4 mom. i lag 194/2015, 134 § 5 mom. och 135 § 2 mom. i lag 673/2006, 198 b § 1 mom. i lag 426/2024, 200 § i lag 1022/2018 och 201 § i lagarna 437/2019 och 426/2024, samt
fogas till 40 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 449/2012, 121/2022, 1206/2022 och 487/2024, ett nytt 4 mom., till 88 b §, sådan den lyder i lag 323/2009, ett nytt 2 mom., till 107 §, sådan den lyder i lag 666/2024, ett nytt 6 mom., till lagen en ny 136 a §, till lagen en ny 200 a §, i stället för den 200 a § som upphävts genom lag 1022/2018, och till 202 §, sådan den lyder i lag 1022/2018, ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

40 §

Uppehållsrätt

Föreslagen lydelse

40 §

Uppehållsrätt

En person som söker internationellt skydd får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan, om inte något annat följer av 200 a § 5–7 mom.

88 b §

Behov av internationellt skydd efter utresan

88 b §

Behov av internationellt skydd efter utresan

Om sådan förföljelse enligt 87 § 1 mom. som konstaterats i samband med en ny ansökan enligt 102 § grundar sig på omständigheter som sökanden själv efter det att sökanden lämnade sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland har förorsakat i det enda eller huvudsakliga syftet att skapa de förutsättningar som krävs för ansökan om internationellt skydd, kan sökanden i stället för asyl beviljas sådant uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd som avses i 88 § 1 mom.

Gällande lydelse

97 a §

Asylsamtal

Ett protokoll ska upprättas över asylsamtalet. 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.

107 §

Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

134 §

Beviljande av främlingspass

Främlingspass kan beviljas för högst fem år. Främlingspass för en utlänning som befinner

Föreslagen lydelse

97 a §

Asylsamtal

Ett protokoll ska upprättas över asylsamtalet. Efter samtalet ska sökanden få en kopia av protokollet genast eller så snart som möjligt efter samtalet, och sökanden ska ges en tidsfrist på två veckor inom vilken sökanden kan ge in korrigeringar och tillägg till protokollet. Sökanden kan ges en längre tidsfrist, om ärendets natur kräver det. Protokollet kan tolkas för sökanden efter samtalet, om Migrationsverket anser det vara ändamålsenligt.

107 §

Upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande

Det att en person reser till den stat där han eller hon är medborgare eller till sitt tidigare permanenta bosättningsland kan med beaktande av vistelsens längd och syfte betraktas som

1) att personen i enlighet med 1 mom. 1 punkten av fri vilja på nytt begagnar sig av den stats skydd där han eller hon är medborgare,

2) att personen i enlighet med 1 mom. 4 punkten av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse, eller

3) ett tecken på förändrade förhållanden i enlighet med 2 mom.

134 §

Beviljande av främlingspass

Främlingspass kan beviljas för högst fem år. Främlingspass för en utlänning som befinner sig utomlands kan dock beviljas för högst en

Gällande lydelse

sig utomlands kan dock beviljas för högst en månad.

135 §

Beviljande av resedokument för flykting

Resedokument för flykting kan beviljas för högst fem år.

198 b §

Ansökan som avser verkställighet

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

200 §

Föreslagen lydelse

månad. *Främlingspass kan dock beviljas för högst ett år, om det beviljas utan begränsningar i enlighet med 136 a §.*

135 §

Beviljande av resedokument för flykting

Resedokument för flykting kan beviljas för högst fem år. *Resedokument för flykting kan dock beviljas för högst ett år, om det beviljas utan begränsningar i enlighet med 136 a §.*

136 a §

Giltighetsområdet för främlingspass och för resedokument för flykting

Resedokument för flykting och sådana främlingspass som har beviljats med stöd av 134 § 2 mom. eller som har beviljats en person som fått uppehållstillstånd med stöd av 89 § ger inte en utlänning rätt att resa till den stat där han eller hon är medborgare eller till sitt tidigare permanenta bosättningsland.

Resedokument för flykting och främlingspass kan dock beviljas utan att giltighetsområdet begränsas, om det finns exceptionellt vägande skäl.

Begränsningar i giltighetsområdet ska antecknas i resedokument för flykting och i främlingspass.

198 b §

Ansökan som avser verkställighet

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

200 §

Gällande lydelse

Verkställighet av beslut om utvisning

Ett beslut om utvisning, som får överklagas genom besvär, får inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett utvisningsbeslut som har fattats med stöd av 149 § 1 mom. 2–4 punkten eller 149 § 4 mom. får verkställas tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgivits, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Utvisningsbeslutet får dock inte verkställas förrän en i 198 b § 2 mom. avsedd ansökan har avgjorts.

Om ett i 2 mom. avsett beslut om utvisning har fattats om en utlänning vars flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har upphört, får beslutet, som får överklagas genom besvär, inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut om utvisning får inte verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a §. Verkställighet är dock tillåten om det finns risk för att personen flyr eller personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

Ett utvisningsbeslut som grundar sig på att förutsättningarna för beviljande av ett i 51 § avsett tillfälligt uppehållstillstånd inte längre föreligger, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgivits sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen omfattar minst fem vardagar.

Föreslagen lydelse

Verkställighet av beslut om utvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd

Ett sådant beslut om utvisning i ett ärende som inte gäller internationellt skydd som får överklagas genom besvär får inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett utvisningsbeslut som har fattats med stöd av 149 § 1 mom. 2–4 punkten eller 149 § 4 mom. får verkställas tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgivits, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Utvisningsbeslutet får dock inte verkställas förrän en i 198 b § 2 mom. avsedd ansökan har avgjorts.

Ett utvisningsbeslut som grundar sig på att förutsättningarna för beviljande av ett i 51 § avsett tillfälligt uppehållstillstånd inte längre föreligger, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgivits sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen omfattar minst fem vardagar.

200 a §

**Verkställighet av beslut om avvisning eller
utvisning i ärenden som gäller
internationellt skydd**

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, får ett sådant beslut om avvisning eller utvisning som får överklagas genom besvär inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i denna paragraf. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats med stöd av 95 b § eller 103 § 2–4 punkten får verkställas efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

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

Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. förrän en i 198 b § 1 mom. avsedd ansökan har avgjorts.

Inlämning av en andra ny ansökan som avses i 102 § hindrar inte att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning med anledning av den tidigare nya ansökan verkställs, om det tidigare beslutet

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

har fattats med stöd av någon annan paragraf än 95 b §.

Om en sökande återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd, hindrar en i 102 § avsedd ny ansökan inte att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs.

En första ny ansökan som inte uppfyller de i 102 § 3 mom. föreskrivna förutsättningarna för att tas upp till prövning hindrar inte att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökan bara är att direkt förhindra eller fördröja verkställigheten av beslutet.

Fattas ett beslut om utvisning om en utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande återkallas eller upphör, och beslutet får överklagas genom besvär, får beslutet inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Bestämmelser om verkställighet av beslut om utvisning av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande finns i 200 § 2 mom.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett avvisningsbeslut får verkställas trots ändringssökande, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning i ärenden som inte gäller internationellt skydd

Ett beslut om avvisning i ett ärende som inte gäller internationellt skydd får verkställas trots ändringssökande, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Ett avvisningsbeslut får inte verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a §. Verkställighet är dock tillåten om det finns risk för att personen flyr eller personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, får ett beslut om avvisning, som får överklagas genom besvär, inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs nedan i denna paragraf. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett avvisningsbeslut som har fattats med stöd av 95 b § eller 103 § 2, 3 eller 4 punkten får verkställas efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

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

Ett avvisningsbeslut får inte verkställas på det sätt som föreskrivs i 4 och 5 mom. förrän en i 198 b § 1 mom. avsedd ansökan har avgjorts.

Inlämning av en andra ny ansökan som avses i 102 § hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut med anledning av den tidigare nya ansökan verkställs, om det tidigare beslutet har fattats med stöd av någon annan paragraf än 95 b §.

Om en sökande återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd,

Gällande lydelse

hindrar i 102 § avsedd ny ansökan inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs.

En första ny ansökan som inte uppfyller de i 102 § 3 mom. föreskrivna förutsättningarna för att tas upp till prövning hindrar inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som fattats med stöd av en tidigare ansökan verkställs, om syftet med den nya ansökan bara är att direkt förhindra eller fördröja verkställigheten av avvisningsbeslutet.

202 §

Särskilda verkställighetsbestämmelser

Föreslagen lydelse

202 §

Särskilda verkställighetsbestämmelser

Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a §. Beslutet får dock verkställas, om det finns risk för att personen flyr eller om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett beslut om utvisning har fattats före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet på verkställigheten av beslutet. Bestämmelserna i denna lag tillämpas emellertid på verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut om utvisning som fattats med stöd av en tidigare ansökan i enlighet med vad som föreskrivs i 200 a § 5–7 mom.