

RP 64/2016 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen, medborgarskapslagen, gränsbevakningslagen och lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster ändras.

I propositionen föreslås det att vissa av migrationsförvaltningens uppgifter överförs från polisen och gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket. I ärenden som gäller utlänningsanspråk, ärenden som gäller resedokument som beviljas utlänningsanspråk i Finland och ärenden som gäller medborgarskap är överföringen total och medför att Migrationsverket i praktiken är den enda tillståndsmyndigheten när det gäller utlänningsanspråk. Polisen och gränsbevakningsväsendet sköter fortfarande uppgifter som gäller delgivning av beslut, avlägsnande ur landet och övervakning av utlänningsanspråk. I asylärenden är överföringen partiell, vilket innebär att polisen och gränsbevakningsväsendet fortfarande ska sköta uppgifter som är nära anknutna till deras kärnuppgifter.

Det föreslås dessutom att vissa bestämmelser om prövningsförfarandet enligt det omarbetade direktivet om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd ska genomföras.

Propositionen hänför sig i fråga om asylärenden till statens andra tilläggsbudgetproposition för 2016 och i fråga om tillståndsärenden till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlad i samband med dem.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017. Den föreslagna nya bestämmelse i utlänningslagen som säkerställer genomförandet av direktivet avses dock träda i kraft först den 20 juli 2018. Avsikten är att de lagändringar som gäller asylförfarandet ska börja tillämpas så snart som möjligt redan under 2016, dock tidigast från och med den 1 juli 2016.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	5
2.1 Lagstiftning och praxis.....	5
2.1.1 Ärenden som gäller uppehållstillstånd	5
2.1.2 Asylärenden.....	6
2.1.3 Registrering av EU-medborgare och därmed jämförbara personer samt uppehållskort för familjemedlemmar	8
2.1.4 Resedokument	9
2.1.5 Ärenden som gäller medborgarskap	9
2.1.6 Myndighetssamarbete.....	10
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	11
2.2.1 Behörighetsförhållandena inom förfarandet med uppehållstillstånd.....	11
2.2.2 Behörighetsförhållandena inom asylförfarandet	12
2.2.3 Behörighetsförhållandena i ärenden som gäller medborgarskap.....	17
2.3 Bedömning av nuläget	18
2.3.1 Ärenden som gäller uppehållstillstånd	18
2.3.2 Asylärenden.....	21
2.3.3 Registreringar av EU-medborgare och därmed jämförbara personer samt uppehållskort för familjemedlemmar	23
2.3.4 Resedokument	24
2.3.5 Ärenden som gäller medborgarskap.....	24
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	25
3.1 Målsättning	25
3.2 Alternativ	26
3.3 De viktigaste förslagen.....	26
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	30
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	30
4.2 Konsekvenser för klienterna	35
4.3 Konsekvenser för myndigheterna	36
4.4 Konsekvenser för personalen	37
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	38
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	40
DETALJMOTIVERING	41
1 LAGFÖRSLAG	41
1.1 Utlänningslagen	41
1.2 Medborgarskapslagen	46
1.3 Gränsbevakningslagen	47
1.4 Lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster.	47
2 IKRAFTTRÄDANDE	47
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	47
LAGFÖRSLAG	49
1. Lag om ändring av utlänningslagen	49
2. Lag om ändring av 44 § i medborgarskapslagen.....	56
3. Lag om ändring av 27 § i gränsbevakningslagen.....	57

RP 64/2016 rd

4. Lag om ändring av 22 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster	58
BILAGA	60
PARALLELLTEXT	60
1. Lag om ändring av utlänningslagen	60
2. Lag om ändring av 44 § i medborgarskapslagen	72
3. Lag om ändring av 27 § i gränsbevakningslagen	73
4. Lag om ändring av 22 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster	74

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I Finland svarar flera olika förvaltningsområden och myndigheter för migrationsförvaltningen. Bestämmelserna och praxis i fråga om inresa i landet hör i huvudsak till inrikesministeriets förvaltningsområde, liksom den allmänna samordningen av invandringsspolitiken och lagstiftningen om invandring. Utrikesministeriet svarar för viseringspolitiken och de finska beskickningarna beviljar visum och tar emot ansökningar om uppehållstillstånd och anmälningar om medborgarskap samt ansökningar om befrielse från medborgarskap. Arbets- och näringsministeriet deltar i regleringen av invandringen av arbetskraft och svarar även för frågor som gäller integreringen av invandrare. Undervisnings- och kulturministeriet deltar framför allt i debatten om invandring av studerande, och social- och hälsovårdsministeriet deltar i debatten om exempelvis arbetarskyddsfrågor och invandringens socialskyddsdimensioner.

Uppgifter som gäller invandring sköts inom inrikesministeriets förvaltningsområde av Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet. Invandring ses som en del av den inre säkerheten, som ministeriet ansvarar för. Gränsbevakningsväsendets kärnuppgift är att upprätthålla gränssäkerheten, och polisens kärnuppgift är på motsvarande sätt att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Migrationsverket svarar för en stor del av de ärenden som gäller asyl, uppehållstillstånd och medborgarskap. Polisen deltar dock med en betydande insats i behandlingen och avgörandet av ärenden som gäller uppehållstillstånd och sköter ärenden som gäller uppehållsrätt för EU-medborgare och deras familjemedlemmar. Utöver Migrationsverket är både polisen och gränsbevakningsväsendet behöriga i asylförfarandet. I ärenden som gäller medborgarskap är det polisen som är den myndighet som tar emot ansökningar och anmälningar, och som även svarar för anhängiggörandet av ansökningarna och anmälningarna.

Under de senaste åren har strävan varit att genom förvaltningsövergripande samarbete göra migrationsförvaltningen effektivare. Genom att göra asylförfarandet snabbare när man besparingar i kostnaderna för mottagande av sökande. I ärenden som gäller uppehållstillstånd behövs samarbete mellan myndigheterna både för att utveckla förfarandena och för att göra praxis för behandling av och beslutsfattande om ansökningarna enhetligare. Goda resultat har nåtts genom intensifierat samarbete. Det är dock uppenbart att en modell med flera myndigheter är problematisk med tanke på resultatstyrningen. Att ansvaret för processen koncentreras till en enda myndighet beräknas medföra en påtaglig nytta och kostnadsbesparingar på lång sikt. Samtidigt kan de olika myndigheterna bättre koncentrera sig på sina kärnuppgifter.

Inrikesministeriet gav den 19 juni 2013 Polisstyrelsen och Migrationsverket i uppdrag att utreda överföringen av de ärenden som gäller tillstånd för utlänningar samt den inledande fasen av asylprocessen och delgivningen av asylbesluten till Migrationsverket. I utredningen beaktades också uppgifter som gäller registrering av EU-medborgare.

Arbetsgruppens bedömningspromemoria blev färdig den 21 augusti 2014. Arbetsgruppen anser det möjligt att både de ärenden som gäller tillstånd för utlänningar och åtgärderna i den inledande fasen av asylförfarandet överförs till Migrationsverket. I båda grupperna av ärenden har överföringen av behörigheten konsekvenser för åtminstone lagstiftningen, personalens ställning, datasystemen, lokalerna, servicenätverket och resursbehoven i både det överlåtande och det mottagande ämbetsverket.

Inrikesministeriet tillsatte i februari 2015, efter det att bedömningspromemorian blev färdig, ett kombinerat utrednings- och lagstiftningsprojekt med uppgift att bedöma och bereda överfö-

ringen av ärenden som gäller tillstånd för utläningar och vissa uppgifter som anknyter till asylförfarandet från polisen och gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket. Denna regeringsproposition har beretts inom projektet. Under projektets mandattid, dvs. från och med sommaren 2015, har det till Finland anlant fler asylsökande än någonsin tidigare. Situationen har av polisen, gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket krävt snabba åtgärder och ett intensivt samarbete inom ramen för den gällande lagstiftningen. Situationens allvar illustreras mycket väl av det faktum att det i september 2015 för första gången inrättades en sådan flyktingsluss som avses i 12 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) och att det även har inrättats rekordmånga förläggningar och nödinkvarteringar. Under 2015 har myndigheterna i statens tilläggsbudgetar anvisats tidsbundna tilläggsresurser för hanteringen av asylläget. På grund av läget har både polisen och Migrationsverket anvisats tilläggsresurser också i statsbudgeten för 2016. Migrationsverket kommer att tilldelas största delen av de tilläggsresurser som behövs, och med anledning av detta avtalade Migrationsverket och Polisstyrelsen i oktober 2015 om att Migrationsverket redan i mars 2016 med stöd av utlänningslagens 210 § som gäller överföring av behörighet börjar sköta de uppgifter som enligt denna proposition ska överföras från polisen.

I denna proposition föreslås det utifrån de förslag som arbetsgruppen har lagt fram i sin bedömningspromemoria att vissa av migrationsförvaltningens uppgifter överförs från polisen och gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket. I asylärenden är överföringen partiell, vilket innebär att polisen och gränsbevakningsväsendet fortfarande ska sköta uppgifter som är nära anknutna till deras kärnuppgifter. I de övriga ärenden som gäller utlänningsuppehållsrätt är överföringen total och medför att Migrationsverket i praktiken är den enda tillståndsmyndigheten när det gäller utläningar. Också i ärenden som gäller medborgarskap ska de uppgifter som gäller mottagande och anhängiggörande av ansökningar och anmälningar överföras i sin helhet från polisen till Migrationsverket.

Det föreslås dessutom att artikel 31.3–31.5 om prövningsförfarande i Europaparlamentets och rådets omarbetade direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (*förfarandedirektivet*) ska genomföras, och till följd av detta fogas till utlänningslagen en ny 98 a §.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Ärenden som gäller uppehållstillstånd

Bestämmelser om behörigheten att bevilja och återkalla uppehållstillstånd finns i utlänningslagen (301/2004). I regel beviljas det första uppehållstillståndet av Migrationsverket och det nya tidsbegränsade uppehållstillståndet (s.k. fortsatt tillstånd) samt permanent uppehållstillstånd av polisen.

Migrationsverket beviljar 1) första uppehållstillstånd för en utlänning som befinner sig utomlands, 2) första uppehållstillstånd för en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd och 3) uppehållstillstånd i sådana fall då polisinskrivningen har fört ansökan till Migrationsverket för avgörande.

Migrationsverket kan överta avgörandet av ett ärende som enligt utlänningslagen ska avgöras av polisen. Polisen kan på samma sätt föra ett ärende som hör till den till Migrationsverket för avgörande, om ärendet till sin art är sådant att Migrationsverkets sakkunskap krävs för att ut-

RP 64/2016 rd

reda och avgöra det, eller om ärendet är av betydelse för lagens tillämpning i andra liknande fall.

Polisen 1) beviljar uppehållstillstånd för en sådan familjemedlem till en finsk medborgare som befinner sig i Finland och för dennes minderåriga ogifta barn samt för en familjemedlem till en i Finland bosatt unionsmedborgare som har registrerat sin vistelse här samt för dennes minderåriga ogifta barn som befinner sig i Finland, 2) beviljar nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, 3) beviljar permanent uppehållstillstånd för en utlänning som vistas i Finland och 4) beviljar EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och 5) registrerar EU-medborgares och därmed jämförbara personers uppehållsrätt samt beviljar uppehållskort för deras familjemedlemmar.

Migrationsverket och polisen återkallar de uppehållstillstånd de beviljat. Dessutom har Migrationsverket i vissa fall rätt att återkalla också uppehållstillstånd som polisen beviljat eller att besluta att ett uppehållstillstånd inte återkallas.

Polisen har utöver de ärenden som den själv ska behandla även uppgifter som gäller ansökningar som hör till Migrationsverkets behörighet. Polisen tar emot och registrerar de ansökningar som anhängiggörs i Finland, gör tilläggsutredningar, såsom hörande av parter, och delger beslut t.ex. i det fallet att behandlingsavgiften för ett beslut är obetald eller ett beslut är förenat med avlägsnande ur landet.

Andra myndigheter deltar också i vissa situationer i förfarandet med uppehållstillstånd. Om tillstånd söks utomlands är det en finsk beskickning som tar emot ansökan, registrerar den och delger beslutet. Arbets- och näringsbyrån ska före Migrationsverkets eller polisens slutliga beslut fatta ett delbeslut om ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare. Närings-, trafik- och miljöcentralen har motsvarande behörighet i fråga om uppehållstillstånd för näringsidkare.

2.1.2 Asylärenden

Enligt utlänningslagen ska en asylansökan i regel lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det. Det finns dock vissa undantag från huvudregeln. I praktiken lämnas mer än 90 procent av asylansökningarna in till polisen i inlandet. Till mottagandet av en asylansökan hör att inleda ärendet och att registrera grundläggande uppgifter om ansökan och den sökande i datasystemen. Av den sökande tas dessutom de biometriska kännetecken som krävs enligt utlänningslagen, och behövliga registreringar och andra utfrågningar görs.

I samband med de inledande åtgärderna tar polisen och gränsbevakningsväsendet fingeravtryck av utlänningen för tre ändamål och för registrering. Först registreras en asylsökandes fingeravtryck i Eurodac-systemet, och med hjälp av en jämförelse mot systemet utreds det om asylansökningar eventuellt gjorts också i andra EU-medlemsländer. Sedan registreras fingeravtrycken, ett fotografi och de andra signalementen i AFIS-systemet. Avsikten med denna registrering kan vara att verifiera en sökandes identitet och att behandla, fatta beslut om eller övervaka ärenden som gäller utlänningars in- och utresa, vistelse eller arbete. En avsikt kan också vara skydd av statens säkerhet. Av den sökande tas dessutom, i samband med att ansökan lämnas in, fingeravtryck för uppehållskortet, och de registreras i systemet för hantering av utlänningsärenden (nedan *UMA-systemet*).

Efter registreringen av ansökan inkvarteras en asylsökande vanligen på den förläggning som ligger närmast platsen där ansökan har lämnats in. Därifrån kallas han eller hon till en intervju hos polisen eller gränsbevakningsväsendet för utredning av sökandens identitet, inresa och resrutt. Sökanden kan också höras i samband med att han eller hon lämnar in sin ansökan. I

RP 64/2016 rd

fråga om nya asylansökningar övergick polisen i oktober 2015 till ett sådant här förfarande enligt den s.k. principen med en kontaktpunkt. Bestämmelser om det förfarande som gäller asylutredningen finns för polisens del i 6 kap. i polislagen (872/2011) och för gränsbevakningsväsendets del i 27 § i gränsbevakningslagen (578/2005).

Polisen eller gränsbevakningsväsendet upprättar ett protokoll över utredningen av identiteten, resrutten och inresan och lämnar det till Migrationsverket för utredning av och beslutsfattande om behovet av internationellt skydd. När ärendet har överförts till Migrationsverket gör verket först en preliminär bedömning baserad på asylansökan och den erhållna utredningen. I denna fas kan handläggningen av ansökan påskyndas, exempelvis om beslutet om ansökan är klart negativt eller positivt. Migrationsverket utreder i den inledande fasen dessutom om ansökan ska avvisas utan prövning. Ett ärende kan vid behov sändas tillbaka till polisen eller gränsbevakningsväsendet för klarläggande och utredning av en omständighet som är viktig med tanke på en eventuell tilläggsutredning eller precisering eller det övriga beslutsfattandet.

Migrationsverket för med tanke på utredningen av behovet av internationellt skydd ett asylsamtal i syfte att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. Utöver Migrationsverket kan även skyddspolisen föra asylsamtal, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser kräver det.

En viktig del av asylprocessen är att Migrationsverket fastställer den ansvariga staten enligt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013). I detta s.k. Dublinförfarande utreds det vilken av de stater som tillämpar förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten som ska pröva en asylansökan. Om något annat land än Finland ansvarar för asylansökan, innebär det i regel att den person som har ansökt om asyl i Finland avvisas till den stat som har ansvar för att pröva asylansökan.

Enligt 97 § 3 mom. i utlänningslagen kan polisen på begäran av Migrationsverket föra samtal med unionsmedborgare samt tillfälligt med andra sökande, om antalet ansökningar har ökat kraftigt. Denna bestämmelse ändrades den 1 juli 2015 i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets omarbetade direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (nedan *förfarandedirektivet*). Den tidigare ordalydelsen var inte lika snäv, dvs. det krävdes inte att förfarandet är tillfälligt och polisen kunde föra samtal även av särskilda skäl. I praktiken har polisen tidigare fört samtal med stöd av särskilda skäl. Förfarandedirektivet gäller dock inte asylsökande som är EU-medborgare, och för deras del kan samtal som förs av polisen därför utnyttjas friare också i fortsättningen.

Beslut om en asylansökan fattas av Migrationsverket. Besluten ska i enlighet med utlänningslagen delges som stämmingsdelgivning av polisen eller gränsbevakningsväsendet oberoende av beslutets innehåll. Ändring i ett beslut om internationellt skydd kan sökas hos Helsingfors förvaltningsdomstol, och besvärstillstånd i fråga om denna domstols beslut kan sökas hos högsta förvaltningsdomstolen.

I samband med delgivningen av ett negativt beslut för polisen ett samtal om avlägsnande ur landet, vars syfte är att bedöma arrangemangen för avlägsnandet av utlänningen ur landet samt eventuella behov av att förordna följeslagare. Om det av samtalet om avlägsnande ur landet framgår att en asylsökande vars ansökan har avslagits inte är villig att avlägsna sig ur landet trots beslutet eller om det framkommer omständigheter på basis av vilka det kan misstänkas att den som ska avlägsnas ur landet ämnar hålla sig undan polisen, kan polisen med stöd av ut-

RP 64/2016 rd

länningslagen vidta säkringsåtgärder. I sista hand kan polisen ta en person som ska avlägsnas ur landet i förvar för att säkerställa verkställigheten av beslutet om avlägsnande ur landet.

I denna proposition föreslås det inga ändringar i bestämmelserna om delgivning av beslut, eftersom riksdagen håller på att behandla en regeringsproposition som gäller ändring av utlänningslagen (RP 2/2016 rd) och ett av målen med propositionen är att effektivisera delgivningen av beslut om internationellt skydd. Lagändringen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Om Migrationsverket har fattat ett positivt beslut om en ansökan om internationellt skydd, ska polisen pröva följande ansökan. Om polisen anser att den inte kan bevilja ett nytt uppehållstillstånd, ska polisen föra ärendet till Migrationsverket för avgörande.

2.1.3 Registrering av EU-medborgare och därmed jämförbara personer samt uppehållskort för familjemedlemmar

Unionsmedborgare och därmed jämförbara personer, dvs. medborgare i Liechtenstein, Norge, Island och Schweiz, har rätt att fritt röra sig inom Europeiska unionens område. Alla medborgare i Europeiska unionen har rätt att resa till Finland och vistas här i tre månader, om de innehar ett giltigt identitetskort eller pass. Förutsättningarna för vistelse i mer än tre månader är att personen bedriver ekonomisk verksamhet i egenskap av anställd, har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning, är studerande i Finland och har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning eller är familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller registreringskraven.

En tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller registreringskraven får uppehållskort. Enligt artikel 8 i direktiv 2004/38/EG som gäller personers fria rörlighet får medlemsstaterna i fråga om vistelse i mer än tre månader kräva att EU-medborgare ska registrera sin uppehållsrätt. Registreringen har som sådan i princip ingen rättskapande verkan, utan vid registreringen konstateras det att förutsättningarna för att en person ska ha uppehållsrätt direkt med stöd av EU:s grundfördrag och direktivet uppfylls. I Finland krävs registrering vid vistelse i mer än tre månader, men undantag kan dock på vissa villkor göras för arbetssökande. Att låta bli att registrera sin uppehållsrätt är straffbart som utlänningsförseelse enligt 185 § i utlänningslagen.

Polisen är behörig att registrera unionsmedborgare och därmed jämförbara personer och att bevilja de uppehållskort som beviljas deras familjemedlemmar. En registreringsansökan ska lämnas in till polisinrättningen på bostadsorten inom tre månader från inresan. Polisens behörighet är inte helt exklusiv, utan också Migrationsverket är vid behov behörigt i dessa ärenden med stöd av 210 § i utlänningslagen och när beslut fattas om framställningar om avlägsnande av EU-medborgare ur landet.

Registreringen av EU-medborgares uppehållsrätt avviker väsentligt från uppehållstillståndsprocessen eftersom en person inte beviljas uppehållsrätt i samband med registreringen, utan vid registreringen konstateras det att förutsättningarna för att en person ska ha uppehållsrätt direkt med stöd av EU-rätten uppfylls. Registreringen är inte heller tidsbunden på samma sätt som uppehållstillståndet. En person kan, om han eller hon så önskar, ansöka om permanent uppehållsrätt efter en vistelse på fem år, men det är inte nödvändigt. I samband med registreringen ska en person utöver ett giltigt pass eller identitetskort också uppvisa vissa utredningar som det finns en uttömmande förteckning över i utlänningslagen.

I Finland har registreringen av uppehållsrätten betydande rättsverkningar för individen. Enligt 4 § i lagen om hemkommun (201/1994) anvisas en unionsmedborgare som har registrerat sin

uppehållsrätt en hemkommun. Att anvisas en hemkommun har betydande konsekvenser för en individ, såsom tillgång till bosättningsbaserad social trygghet och kommunal socialvård. Registreringen inverkar även på hur stark en persons ställning är i Finland. Efter det att en person har registrerat sin uppehållsrätt måste beslut om avlägsnande av personen ur landet fattas genom beslut om utvisning i stället för beslut om avvísning, och det är ett mer tidskrävande och tungrovt förfarande.

Att rörligheten bland unionsmedborgare är stor är även förenat med vissa fenomen som upplevs som negativa, såsom gränsöverskridande brottslighet, tiggare, frågor som gäller den sociala tryggheten och missbruk av den och regelrätt missbruk av den fria rörligheten, med vilket avses ett artificiellt arrangemang som syftar till att få rätt till fri rörlighet. Vanligen är det fråga om skenäktenskap.

2.1.4 Resedokument

Bestämmelser om resedokument som beviljas utlänningar i Finland finns i 8 kap. i utlänningslagen. Resedokument av denna typ är främlingspass och resedokument för flykting. Enligt lagen beviljas det första resedokumentet av Migrationsverket och det nya av polisen. I lagen föreskrivs även om indragning och omhändertagande av resedokument, och båda myndigheterna har behörighet till detta.

Ansökningar som gäller främlingspass eller resedokument för flykting ska i Finland lämnas in personligen till polisen. I samband med att ansökan lämnas in tas fingeravtryck och ett fotografi av den sökande. Ansökan avgörs vanligen i samband med ett ärende som gäller uppehållstillstånd, och då är både Migrationsverket och polisen behöriga i ärendet. Ansökan avgörs i det datasystem som polisen förvaltar och där alla ärenden i Finland som gäller resedokument behandlas.

2.1.5 Ärenden som gäller medborgarskap

I medborgarskapslagen (359/2003) föreskrivs det om förutsättningarna för att förvärva, behålla eller förlora finskt medborgarskap samt om förfarandet vid behandlingen av ett sådant ärende. Ansökningar och anmälningar om medborgarskap ska i Finland lämnas in personligen till polisen. Polisen har inte behörighet att fatta beslut om vare sig ansökan eller anmälan, utan det är alltid Migrationsverket som fattar beslut i ärenden som gäller medborgarskap.

Polisen har till uppgift att kontrollera identiteten hos den sökande eller en vårdnadshavare som på ett barns vägnar lämnar in en ansökan eller anmälan samt att ta ut behandlingsavgift. Om en medsökande eller ett barn som är sökande har ett eget resedokument eller identitetsbevis, kontrollerar polisen också barnets identitet. Polisen meddelar i sitt utlåtande till Migrationsverket hur den sökandes och medsökandes identitet har kontrollerats samt sin syn på tillförlitligheten hos de handlingar som den sökande fogat till sin ansökan eller anmälan om medborgarskap. Polisen meddelar i sitt utlåtande också motstridigheter som den observerat i ansökan eller mellan de uppgifter som uppgetts i ansökan om medborgarskap och de uppgifter som framgått när ärendet behandlats hos den mottagande myndigheten samt andra omständigheter som polisen känner till och som kan vara av betydelse när ärendet avgörs.

Ansökan eller anmälan om medborgarskap kan även lämnas in elektroniskt. Identiteten i fråga om den sökande, en medsökande eller vårdnadshavaren för ett barn kontrolleras dock också i detta fall genom ett personligt besök hos polisen (medborgarskapslagen 44 § 2 och 5 mom.).

Enligt gällande praxis ska alla handlingar som fogats till en ansökan eller anmälan, såsom pass och språkintyg, visas upp för polisen i original samtidigt som ansökan eller anmälan i pappers-

form lämnas in eller en person som har lämnat in en elektronisk ansökan eller anmälan besöker polisen för identifiering. Polisen bedömer hur tillförlitliga originalhandlingarna är och meddelar sin syn på tillförlitligheten i sitt utlåtande. Polisen gör även observationer om den sökandes och eventuella medsökandes språkkunskaper och vistelse i Finland vid tidpunkten för anhängiggörandet. Om en persons språkkunskaper avviker avsevärt från vad som anges i det uppvisade språkintyget, antecknar polisen denna observation i sitt utlåtande, och på basis av detta kan en närmare utredning av om språkraven uppfylls eller inte göras när ansökan behandlas.

Polisen ser till att ett ärende registreras i UMA-systemet. Även polisens utlåtande utarbetas i UMA-systemet. Till slut överför polisen ärendet till Migrationsverket i UMA-systemet.

2.1.6 Myndighetssamarbete

De olika faserna i uppehållstillståndsförfarandet är kopplade till olika myndigheter och samarbetet mellan dem bland annat för att göra tillståndsprocessen smidigare och sköta övervakningen av utlänningar. En ansökan kan anhängiggöras antingen utomlands vid en finsk beskickning eller i Finland vid en polisinrättning. Ansökan avgörs beroende på situationen antingen av Migrationsverket eller av polisen. Beslutet delges av beskickningen eller polisen, eller Migrationsverket. Polisen och gränsbevakningsväsendet har uppgifter som gäller övervakningen av utlänningar. Ett ärende kan beroende på typen av ansökan gälla också andra myndigheter.

Att effektivisera asylförfarandet har redan länge varit ett centralt mål inom inrikesministeriets förvaltningsområde, och de myndigheter som deltar i förfarandet har samarbetat på flera olika nivåer. Med stöd av regeringsprogrammet pågick 2011–2014 ett projekt för att förbättra migrationsförvaltningens resultat. Projektet hade som ett av sina centrala mål att göra asylförfarandet snabbare och således att uppnå besparingar i mottagningsverksamheten. Något som särskilt granskades var effektiviseringen av samarbetet mellan myndigheterna och organiseringen av arbetet.

I enlighet med regeringsprogrammet tillsattes för 2012–2013 även ett projekt för att ta i bruk en modell för samarbete mellan de myndigheter som sköter invandringsfrågor, dvs. Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet. Syftet också med detta samarbete är främst att göra asylförfarandet snabbare. En operativ samarbetsgrupp för asylärenden inrättades för att genomföra modellen när projektet hade avslutats, och gruppen har till uppgift att planera, samordna och genomföra det praktiska samarbetet i anslutning till asylförfarandet. I arbetsgruppen har det exempelvis avtalats om placering av sökande på basis av behandlings- och in-kvarteringsläget samt avtalats om ny gemensam praxis. Styrgrupp för samarbetsgruppen var till utgången av 2014 arbetsgruppen för det ovan nämnda projektet för att förbättra migrationsförvaltningens resultat. Från och med ingången av 2015 har uppföljningen av samarbetet mellan Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet inkluderats i inrikesministeriets regelrätta verksamhet i form av lägesrapporter.

Utanför de egentliga projekten ordnar Migrationsverket och Polisstyrelsen regelbundna gemensamma möten. Även på lokal nivå har samarbetat varit kontinuerligt och det har mellan företrädare för Migrationsverket, polisen, gränsbevakningsväsendet och förläggningarna ordnats möten om förfarandet och om enskilda sökande. Till exempel i Helsingfors har tre överinspektörer från Migrationsverket varit placerade vid polisinrättningen och preliminärt utrett ansökningarna.

Som exempel på samarbete kan även nämnas situationer där Migrationsverket har bett polisen föra asylsamtal när antalet ansökningar från ett visst ursprungsland plötsligt har ökat. Möjlig-

heten utnyttjades exempelvis 2008–2010 när antalet asylsökande till Finland från vissa EU-länder ökade och polisen under tre års tid förde samtal med unionsmedborgare som hade sökt asyl. Polisen förde också våren 2014 samtal med sökande från Ukraina av vilka de flesta inte hade personliga grunder för sin ansökan. Genom prioritering av ansökningarna och en snabb behandling minskade antalet ansökningar betydligt till hösten. Såsom ovan har konstaterats har genomförandet av det omarbetade förfarandedirektivet dock medfört att utlänningslagens ramvillkor för polisens samtal har skärpts i fråga om sökande från tredjeländer.

Från ingången av november 2015 har Migrationsverket och polisen jämfört med 2014 samarbetat intensivare än tidigare vid asylprocessen, till följd av att antalet sökande har tiodubblats. Migrationsverket och polisen har avtalat om effektivare förfaranden för handläggningen av ansökningar. Båda myndigheterna gör asylutredningar och för asylsamtal i enlighet med vad de avtalat sinsemellan. När Migrationsverket i mars 2016 får full tillgång till sina tilläggsresurser kommer verket redan från och med denna tidpunkt i praktiken att utreda ansökningar och föra samtal på det sätt som föreslås i denna proposition.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.2.1 Behörighetsförhållandena inom förfarandet med uppehållstillstånd

Sverige

I Sverige ansvarar Migrationsverket för alla ärenden som gäller uppehållstillstånd. Den första ansökan om uppehållstillstånd anhängiggörs i regel utomlands vid en svensk beskickning och fortsatt tillstånd vid Migrationsverket. Fortsatt uppehållstillstånd kan sökas antingen elektroniskt eller genom att ansökningsblanketten per post eller personligen lämnas in till ett av Migrationsverkets verksamhetsställen. Den sökande måste alltid besöka ett av Migrationsverkets verksamhetsställen för att ge sina biometriska kännetecken eftersom det i Sverige inte finns en databas för sådana kännetecken.

Registreringen av EU-medborgare överfördes den 1 maj 2014 från Migrationsverket till Skatteverket, som ansvarar för bland annat folkbokföringen och beviljandet av identitetskort.

Danmark

Den första ansökan om uppehållstillstånd anhängiggörs i regel utomlands vid en dansk beskickning och ansökan om fortsatt tillstånd i Danmark. I Danmark är elektronisk ärendehantering ännu inte möjlig i alla grupper av ärenden. I Köpenhamnsregionen tas ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd, beroende på ansökningsgrunden, emot vid antingen migrationsmyndighetens eller arbetskraftsmyndighetens servicepunkt. I de andra delarna av landet kan ansökan lämnas in till polisen. Ansökningarna avgörs beroende på ansökningsgrunderna antingen av migrationsmyndigheten (Udlændingestyrelsen) eller av arbetskraftsmyndigheten (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering).

Registrering av EU-medborgares uppehållsrätt och uppehållskort för deras familjemedlemmar kan sökas genom att ansökningsblanketten per post eller e-post eller personligen lämnas in till något av Statsförvaltningens nio verksamhetsställen. Dessutom tas ansökningar emot vid servicepunkter som är placerade i de fyra största städerna (International Citizen Service).

Norge

Den första ansökan om uppehållstillstånd anhängiggörs i regel utomlands vid en norsk beskickning och ansökan om fortsatt tillstånd i Norge. Registrering av EES-medborgares uppehållsrätt söks hos polisen. Polisen utfärdar ett intyg över registreringen.

Upphållskort för EES-medborgares familjemedlemmar kan även sökas elektroniskt, och samtidigt ska en tid bokas hos polisen för ett personligt besök. De bifogade handlingarna ska uppvisas personligen. Ansökan blir anhängig först i samband med det personliga besöket. UDI (Utlendingsdirektoratet) avgör ansökan. Om beslutet är positivt meddelas det per post. I brevet instrueras sökanden dessutom att på nytt ta kontakt med polisen för att beställa ett uppehållskort. Polisen fattar de flesta positiva beslut om fortsatt tillstånd. I oklara fall överför polisen ansökan till UDI för avgörande. Polisen kan inte fatta negativa beslut om uppehållstillstånd.

2.2.2 Behörighetsförhållandena inom asylförfarandet

Sverige

I Sverige finns bestämmelser om asylförfarandet i utlänningslagen från 2005. Det är i huvudsak Migrationsverket som ansvarar för de uppgifter som gäller asylförfarandet. Polisens roll i asylförfarandet är ringa och gäller endast vissa säkringsåtgärder samt verkställigheten av beslut i de situationer som särskilt anges i lagen.

Asylansökan ska lämnas in personligen till en av Migrationsverkets fem ansökningsenheter, som är placerade i Gävle, Göteborg, Malmö, Norrköping och Stockholm. Om en sökande försöker lämna in en asylansökan till en myndighet som inte är behörig att ta emot ansökningar hänvisas sökanden till Migrationsverket. Om en person anmäler sig som asylsökande hos en polismyndighet eller säkerhetspolisen tar polisen fingeravtryck av personen och gör en anmälan till Migrationsverket, om det i ärendet uppstår en fråga om att avlägsna personen ur landet.

Migrationsverkets ansökningsenhet utför registreringen av ansökan samt den inledande utredningen. Vid den inledande utredningen utreds den sökandes identitet och ett fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne. Ansökningsenheten utreder också vilken som är den rätta asylprocessen, dvs. om ärendet ska behandlas i normal ordning eller om Dublinförfarandet ska tillämpas. I samband med registreringen utreds också bland annat den sökandes resrutten och familjeförhållanden samt i korthet sökandens grunder för asyl. Om det framgår att ansökan ska behandlas i Sverige, reserveras för den sökande en tid för asylsamtal vid asylenheten. Asylsamtalet innebär att sökanden intervjuas innan beslut fattas. Vid de större ansökningsenheterna förs asylsamtalet i de lokaler där ansökan lämnats in. Vid de mindre enheterna kallas sökanden till en muntlig intervju hos en asylenhet som är belägen i närheten av ansökningsenheten.

Den sökande skrivs in i mottagningssystemet när ansökan har registrerats hos ansökningsenheten. Till en början inkvarteras de sökande i tillfälliga ankomstboenden som antingen finns i anslutning till Migrationsverket eller ligger lite längre bort. När processen framskrider transporterats de sökande till mer permanenta inkvarteringslokaler i mottagningsområdet så snart lämplig inkvartering hittas.

Migrationsverket ansvarar för delgivningen av alla asylbeslut. Delgivningen går till på så sätt att den sökande kallas till förläggningen för muntlig delgivning. Migrationsverket ansvarar i regel också för verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning, om det inte särskilt anges att polisen ska sköta verkställigheten.

Danmark

I Danmark finns bestämmelser om asylförfarandet i utlänningslagen (Udlændingeloven). Polisens huvudsakliga uppgift i asylförfarandet har från och med maj 2013 varit att ta emot och registrera asylansökan, i och med att det inledande asylsamtalen då överfördes till migrationsverket (Udlændingsstyrelsen). Migrationsverkets asylenhet sköter behandlingen av ansökningarna och beslutsfattandet. Polisen (polisstyrelsen), polisens nationella utlänningscentral och migrationsverket är placerade i samma byggnad i Sandholm, som ligger lite utanför Köpenhamn.

Asylansökan kan formellt lämnas in endast vid polisens enhet i Sandholm. En ansökan kan dock anhängiggöras vid vilken polisinrättning som helst. Ett asylärende kan även anhängiggöras genom en skriftlig ansökan som skickas till polisen eller migrationsmyndigheten. Om ansökan lämnas in till polisen någon annanstans än i Sandholm, registrerar polisen den sökandes namn, födelsedatum och medborgarskap, tar fingeravtryck för Eurodac och omhändertar sökandens resedokument. I Danmark har alla polisinrättningar beredskap att göra en inledande registrering. Efter registreringen instrueras den sökande att på egen hand ta sig till Sandholm, där själva asylansökan tas emot och behandlas. Också personer som skriftligen har anhängiggjort ett asylärende hänvisas till Sandholm. I Sandholm gör polisen de behövliga kompletterande registreringarna, tar eventuellt på nytt fingeravtryck av sökanden och informerar sökanden om asylförfarandets förlopp. Samtidigt reserverar polisen för sökanden en tid för det asylsamtal som migrationsverkets asylenhet för. Förfarandet i anslutning till tidsbeställningen har ansetts effektivisera överföringen av ett ärende från polisen till migrationsverket.

Behandlingen av ärendet överförs från polisen till migrationsverket, och i det första samtal som verket för utreds sökandens identitet och resrutten samt grunder för att söka asyl. Fastän asylsamtalen i den inledande fasen ska skötas av migrationsverket kan också polisen efter egen prövning vidareutreda sökandens identitet och resrutten genom en polisundersökning. Om ansökan inte avgörs utifrån det första samtalet reserveras för sökanden tid för ett andra samtal.

Asylbesluten delges i regel skriftligen. Om en sökande får avslag på sin ansökan och han eller hon inte är läs- och skrivkundig, kan polisen ordna en muntlig delgivning.

Norge

I Norge finns bestämmelser om asylförfarandet i utlänningslagen från 2008 (Utlendingsloven) och i reglering på lägre nivå, såsom utlänningsförordningen (Utlendingsforskriften). Behörigheten i asylprocessen har delats mellan polisens utlänningsenhet (PU, Politiets utlendingsenhet) och migrationsverket (UDI, Utlendingsdirektoratet).

Inlämnandet av asylansökningar har koncentrerats till ett verksamhetsställe. En ansökan kan formellt lämnas in endast vid polisens utlänningsenhet i Oslo. En sökande kan dock vid vilken polisstation som helst meddela att han eller hon vill söka asyl, och personen transporteras då från denna polisstation till utlänningsenheten för registrering. Enheten ordnar transporten i samarbete med polisdistriktet i fråga. Den första polisstationen är skyldig att registrera sökandens personuppgifter och signalement, såsom fingeravtryck och ett fotografi, och omhänderta sökandens persondokument för inlämning till utlänningsenheten. Av kapacitetsrelaterade orsaker utförs registreringsåtgärderna i praktiken dock inte alltid vid den första polisstationen.

När en sökande lämnar in en asylansökan vidtar utlänningsenheten de anknytande registreringsåtgärderna samt gör den inledande utredningen. Enheten registrerar också alla de asylsökande som först har anmält sig vid en polisstation någon annanstans. I samband med registreringen utreds sökandens identitet samt tas ett fotografi och fingeravtryck. Det kan vid behov

tas kopior av de handlingar som sökanden har i sin besittning. I samband med den inledande utredningen hålls en kort registreringsintervju med sökanden där bland annat sökandens inresa, eventuella tidigare uppehållstillstånd i Norge eller någon annanstans i Europa, hälsotillstånd och familjeförhållanden utreds. En inspektion av sökandens baggage eller en kroppsvisitering av sökanden kan även utföras, om det är motiverat för att utreda resrutten. Dessutom kan utlänningsenheten göra kontroller i register. I samband med den inledande utredningen tillfrågas den sökande även kort om grunden för ansökan om asyl. Dessutom för utlänningsenheten ett mer detaljerat asylsamtal i de situationer där asylsökanden har gripits och där en person på nytt ansöker om asyl inom ett års tid. Strävan är att alla ansökningar ska registreras inom 24 timmar från det att sökanden har anlänt.

I Norge testade man 2011–2013 ett tillfälligt system där inreseintervjun med sökanden sköttes av migrationsverket i en ankomstenhet, som inrättades enkom för detta i anslutning till polisens utlänningsenhet. Medan testet pågick frågade polisen inte ens kort om grunden för ansökan om asyl. Syftet med systemet var att få förfarandet att gå i rätt riktning redan i den inledande fasen. Dessutom var förhoppningen att det i enklare ärenden skulle vara möjligt att fatta beslut redan i den inledande fasen. Vid utvärderingen av systemet visade det sig dock att arrangemanget inte ledde till en effektivare gruppering av olika typer av ärenden och att det ledde till höga kostnader på grund av att skiftarbetet ökade. Migrationsverkets ankomstenhet lades därför ner. Till följd av detta återgick man till systemet där polisens utlänningsenhet i samband med registreringsåtgärderna kort frågar också om grunden för ansökan om asyl.

I Norge anses det faktum att registreringen har koncentrerats till ett enda verksamhetsställe säkerställa att personalen har den sakkunskap som behövs och att registreringen utförs lika i alla ärenden. Problem kan dock uppstå om en sökande som annars skulle avvisas blir skickad från gränsen till polisens utlänningsenhets lokaler utan en följeslagare, varvid det finns risk för att sökanden försvinner. Problemet anses dock inte stort eftersom en sökande inte omfattas av mottagningstjänsterna om inte sökandens ansökan har registreras vid utlänningsenheten. Allmänt taget har det inte medfört några problem att registreringen har koncentrerats till utlänningsenheten, eftersom de vanligaste gränsövergångsställena ligger nära Oslo och utlänningsenhetens verksamhetsställe.

Migrationsverket delger positiva asylbeslut. Negativa beslut delges via en advokat.

Tyskland

I Tyskland finns bestämmelser om asylförfarandet i asylförfarandelagen (Asylverfahrensgesetz, 2008) och om de behöriga myndigheterna i uppehållslagen (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, 2008). Asylutredningen och beslutsfattandet sköts av migrationsverket (BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Polisens roll i asylförfarandet är ringa och gäller främst tagande i förvar och allmän rådgivning, i det fallet att en asylsökande först anmäler sig till ett av polisens verksamhetsställen.

När en asylsökande anländer till Tyskland ska han eller hon anmäla sig till närmaste förläggning. Förläggningen ansvarar för registreringen av sökanden, om det finns rum i förläggningens kvot och migrationsverkets byrå som finns i anslutning till förläggningen behandlar asylansökningar som gjorts från sökandens ursprungsland. Om dessa villkor inte uppfylls, blir sökanden hänvisad till närmaste förläggning som uppfyller kriterierna. Innan sökanden hänvisas vidare tas ett fotografi och fingeravtryck av honom eller henne, om det är möjligt. Den förläggning som sökanden skickas till ska informeras skriftligen om att ärendet har anhängiggjorts.

RP 64/2016 rd

Om en sökande först anmäler sig hos polisen tas ett fotografi och fingeravtryck av sökanden. En asylansökan kan dock inte registreras hos polisen, utan sökanden instrueras att på egen väg ta sig till den rätta förläggningen, dit polisen skickar sökandens handlingar som har omhändertagits. I exceptionella fall kan polisen också köra sökanden. En sådan situation kan uppstå om den sökande inte på ett begripligt sätt kan informeras om de rättsliga påföljderna om han eller hon inte anmäler sig hos förläggningen.

Även gränsmyndigheterna hänvisar en sökande till den behöriga förläggningen efter att ha tagit ett fotografi och fingeravtryck av sökanden. Ett särskilt flygplatsförfarande tillämpas dock när en asylsökande som anmält sig på en flygplats kommer från ett tryggt ursprungsland eller när en sökande inte på ett tillförlitligt sätt kan styrka sin identitet. Det är fråga om ett påskyndat förfarande där asylansökan avgörs innan inresetillstånd beviljas. På en flygplats lämnas ansökan in till migrationsverkets byrå, där sökanden intervjuas utan dröjsmål. Under förfarandet, som räcker två dagar, inkvarteras sökanden vid flygplatsens förläggning. Om migrationsverket avslår ansökan, får sökanden inte inresetillstånd och han eller hon måste avlägsna sig ur landet. Sökanden har även möjlighet att anföra besvär över beslutet. I de fall där verket inte kan fatta beslut inom föreskriven tid eller verket anser att ansökan inte ska avslås som ogrundad, får sökanden inresetillstånd och behandlingen av ansökan slutförs i ett normal förfarande, för vilket polisen transporterar sökanden till en förläggning.

Sökanden registreras som asylsökande vid den ansökningsenhet som finns i anslutning till förläggningen, och där genomgår sökanden en hälsoundersökning. Från ansökningsenheten hänvisas sökanden till migrationsverkets byrå som finns i anslutning till förläggningen för att reservera tid för inlämning av den egentliga asylansökan. Sökanden får senare en separat kallelse till detta möte. Asylansökan lämnas in och registreras vid migrationsverkets byrå, där sökanden informeras om asylförfarandet. Alla sökandes identitet utreds och av personer över 14 år tas ett fotografi och fingeravtryck. Fingeravtrycken skickas för analys till kriminalpolisen som jämför dem mot t.ex. Eurodac-databasen. I exceptionella fall kan asylansökan lämnas in också skriftligen till migrationsverkets byrå, om vissa villkor som gäller sökanden uppfylls.

Asylutredningen fortsätter med ett asylsamtal där sökandens grunder för ansökan om asyl, inreseutt och eventuella tidigare uppehållstillstånd utreds. Samtalet ordnas antingen i samband med att asylansökan lämnas in eller vid en tidpunkt som meddelas senare.

Migrationsverket fattar beslut om asylansökan och beslutet delges sökanden skriftligen. Om sökanden får ett negativt beslut och han eller hon utvisas, kan delgivningen också verkställas personligen. Det hör till delstatens polis att verkställa avlägsnandet av en utlännning ur landet.

Österrike

I Österrike finns bestämmelser om asylförfarandet i asyllagen (Asylgesetz, 2005), utlänningspolislagen (Fremdenpolizeigesetz, 2005) och förvaltningslagen (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, 1991). Polisen har till uppgift att som en del av tillståndsförfarandet göra den inledande intervjun med asylsökande. Asylutredningen och beslutsfattandet hör till migrationsverket (BFA, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl).

Den formella inlämningen av en asylansökan sker vid migrationsverkets förstahandsförläggningar, som finns på Wiens flygplats och i Traiskirchen och Thalham. En asylansökan kan dock anhängiggöras också hos polisen (Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes) eller hos en säkerhetsmyndighet (Sicherheitsbehörde). I detta fall ska sökanden dock ta sig till en förstahandsförläggning inom 14 dagar för att formellt lämna in en ansökan. Om en asylsökande anmäler sig hos någon annan myndighet, ska myndigheten ta kontakt med den behöriga säkerhetsmyndigheten i området eller polisens närmaste verksamhetsställe. I asyllagen finns

RP 64/2016 rd

även bestämmelser om särskilda situationer i vilka en asylansökan kan göras skriftligen. Också i detta fall ska sökanden inom 14 dagar formellt lämna in ansökan till en förstahandsförläggning. Om sökanden inte iakttar tidsfristen, anses ansökan ha blivit ogiltig.

Polisen håller på polisstationen ett inledande förhör med sökanden när ansökan lämnas in eller vid förstahandsförläggningen under tillståndsförfarandets gång (Zulassungsverfahren). Förhöret ska ordnas inom 48 timmar (eller högst 72 timmar) från det att ansökan har lämnats in. Under förhöret utreds sökandens identitet och resrutt, och polisen får för detta ändamål göra en personutredning. Polisen tar även fingeravtryck och ett fotografi av sökanden. Handlingarna i anslutning till det inledande förhöret skickas till migrationsverket.

Det inledande förhör som polisen håller utgör en del av det tillståndsförfarande (Zulassungsverfahren) som inleder asylförfarandet vid förstahandsförläggningen eller på polisstationen i de fall där sökanden inte skickas till en förstahandsförläggning. Om en person har tagits i förvar transporteras han eller hon till asylmyndigheten på begäran av myndigheten. Vid tillståndsförfarandet utreds det om Österrike är behörigt att utreda asylansökan i enlighet med Dublinbestämmelserna och principen om ett tryggt ursprungsland, och om ansökan kommer att avslås eller blir föremål för det egentliga asylförfarandet. Efter polisens förhör följer en intervju som utförs av en tjänsteman vid migrationsverket. Den kan dock slopas om ansökan redan i det första förhöret har godkänts för asylutredningen. Utgångspunkten för asyllagen är dock att en tjänsteman vid migrationsverket ska intervjua sökanden en gång både i tillståndsförfarandet och i förfarandet efter tillståndsförfarandet. Enligt lagen kan asyl beviljas redan i tillståndsförfarandet, men hittills har ett sådant förfarande inte tillämpats.

Utifrån denna klarläggning och utredning fattar migrationsverket beslut om huruvida ansökan ska omfattas av asylförfarandet eller inte. Beslutet ska fattas inom 20 dagar från det att ansökan har lämnats in. Om asylsökanden inte delges förfarandet inom 20 dagar behandlas ansökan i ett vanligt asylförfarande (normales Verfahren) med undantag för Dublinfall där man redan har varit i kontakt med ett annat medlemsland. Om migrationsverket anser att Österrike är behörigt att behandla ansökan inkvarteras sökanden under tiden för asylförfarandet vid en annan förläggning eller inkvarteringsplats. Dessa finns i olika delar av landet. Vid avslag på ansökan åläggs sökanden i samband med beslutet att avlägsna sig ur landet. Migrationsverket fattar beslut om asylansökningar och besluten delges skriftligen. Polisen verkställer beslut om avlägsnande ur landet.

Nederländerna

I Nederländerna finns bestämmelser om asylförfarandet i utlänningslagen (Vreemdelingenwet, 2000) och förvaltningslagen (Algemene Wet Bestuursrecht). Bestämmelser om asylsökande har även utfärdats genom flera förordningar, såsom utlänningsförordningen (Vreemdelingenbesluit, 2000). Asylutredningen och beslutsfattandet sköts av migrationsverket (IND, Immigratie en Naturalisatiedienst), men utlänningspolisen gör den inledande registreringen av alla asylsökande innan asylansökan lämnas in och asylförfarandet inleds. För mottagandet och inkvarteringen av asylsökande svarar en organisation för mottagande av asylsökande (COA, Centraal Orgaan opvang asielzoekers) som lyder under justitieministeriet, men som i administrativt hänseende är självständig. Dessa tre olika myndigheter har ett gemensamt verksamhetsställe vid asylcentrumet i byn Ter Apel i provinsen Groningen.

De asylsökande ska i Ter Apel anmäla sig hos migrationsverkets ansökningsenhet, där de sökande registreras. I regel identifieras och registreras alla sökande som anmäler sig under normala öppettider redan samma dag. Medan registreringsåtgärderna pågår inkvarteras de sökande vid den närbelägna mottagningsenheten i Ter Apel (COL, Centrale ontvangstlocatie) för normalt två men högst fyra dagar. Vid förläggningen kontrollerar utlänningspolisen sökandens

identitet och registrerar sökandens signalement. Av sökanden tas ett fotografi och fingeravtryck. Polisen kan även undersöka en sökandes kläder och bagage. De sökande ska överlämna sina pass, resebiljetter och eventuella andra handlingar till polisen. Om en sökande först anmäler sig hos polisen någon annanstans i landet, ges sökanden en resebiljett och instrueras att ta sig till förläggningen i Ter Apel.

Personer som anlänt med flyg eller sjövägen och som inte uppfyller villkoren för inresa men som uttrycker sin vilja att söka asyl, transporteras till den slutna ansökningsenheten på flygplatsen Schiphol för inlämnande av en ansökan. I dessa fall ansvarar militärpolisen (Koninklijke Marechaussee) för registreringen av de sökande och transporten av dem till Schiphol. På Schiphol hålls de sökande i förvar under asylförfarandet. Om migrationsverket inte kan fatta beslut inom ramen för de tidsfrister som anges i lagen, kan de sökande överföras till öppna förläggningar för återstoden av förfarandet.

När registreringsåtgärderna och tuberkulosundersökningen har utförts vid ansökningsenheten i Ter Apel, är följande fas en vilo- och förberedelseperiod som räcker minst sex dagar och inbegriper tiden för polisens inledande registrering. De sökande flyttas för viloperioden och asylförfarandet till en annan förläggning (POL, Procesopvanglocatie) i antingen Ter Apel, Den Bosch, Zevenaar eller Schiphol, där de sökande inkvarteras för högst 12 dagar. Mottagningsenheterna ligger alltid i närheten av migrationsverkets ansökningsenheter där asylansökningarna behandlas.

Efter viloperioden börjar alla ansökningar behandlas i migrationsverkets normala asylförfarande, som räcker högst åtta dagar. Under förfarandets första dag förs ett asylsamtal där sökandens identitet, medborgarskap och inreserutt utreds. Om det anses att Dublinförfarandet inte kan tillämpas på ansökan, hålls en detaljerad intervju den tredje dagen där sökandens grunder för ansökan om asyl utreds. Den femte dagen meddelar migrationsverket om det ämnar avslå ansökan. Under förfarandets sista dagar delger migrationsverket beslutet om asylansökan. Om beslutet är negativt delges beslutet skriftligen.

Om migrationsverket inte kan fatta beslut inom tidsfristen på åtta dagar i ett normalt asylförfarande fortsätter utredningen i ett utvidgat förfarande. I detta fall får sökanden beslutet senast inom sex månader, och för den tiden överförs sökanden till en normal förläggning (AZC, asielzoekerscentrum). Också beslut som fattats i ett utvidgat förfarande delges skriftligen.

Verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet sköts av ett ämbetsverk (Dienst Terugheer em Vertrek, The Repatriation and Departure Service) som lyder under säkerhets- och justitieministeriet och som verkställer både frivillig återresa och tvångsbaserade tillbakasändningar.

2.2.3 Behörighetsförhållandena i ärenden som gäller medborgarskap

Sverige

En ansökan om medborgarskap kan i Sverige lämnas in också utan ett personligt besök. Enligt Migrationsverkets erfarenheter vill många dock lämna in sin ansökan om medborgarskap personligen, eftersom de behöver råd eller vill lämna in sina originalhandlingar själva. Även då ansökan skickas med posten ska passet eller andra identitetshandlingar fogas till ansökan i original. Identitetshandlingarna i original återsänds till klienten samtidigt som han eller hon får beslutet. En klient som behöver sitt pass före detta kan beställa det åt sig själv, men måste lämna in det på nytt till Migrationsverket när hans eller hennes ansökan står i tur att behandlas. Ett pass som lämnats in i original styrker och klargör den sökandes identitet. Dessutom får

man i Sverige med hjälp av passet sannolikt information om att sökanden befinner sig i Sverige när ansökan lämnas in och att sökanden är i Sverige också när medborgarskap förvärfvas.

Danmark

Största delen av ansökningarna om medborgarskap ska i Danmark lämnas in personligen till polisen, som skickar ansökan till ministeriet för behandling. Passet i original ska uppvisas för polisen samtidigt som ansökan om medborgarskap lämnas in. I samband med anhängiggörandet får man således vanligen samtidigt information om att personen befinner sig i Danmark när ansökan lämnas in. I vissa undantagsfall (bl.a. en person som fötts i Danmark utan medborgarskap) kan ansökan skickas direkt till justitsministeriet utan personligt besök.

Norge

I Norge ska ansökan om medborgarskap lämnas in personligen till polisen. Pass och andra handlingar uppvisas samtidigt för polisen i original. I samband med anhängiggörandet får man således samtidigt information om att personen befinner sig i Norge när ansökan lämnas in.

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 Ärenden som gäller uppehållstillstånd

Med tanke på den person som ansöker om uppehållstillstånd kan en modell med flera myndighetsaktörer vara förvirrande. Modellen kan vara förvirrande också för de andra aktörerna i ärenden som gäller tillstånd för utlänningar, exempelvis anknytningspersoner, arbetsgivare och läroanstalter. Det faktum att behörigheten i ärenden som gäller uppehållstillstånd är delad mellan polisen och Migrationsverket är i princip mer förvirrande än en situation där tillståndsärendena är koncentrerade till en enda myndighet. Enligt den gällande utlänningslagen beviljas det första uppehållstillståndet i vissa fall av polisen, fastän utgångspunkten i lagen i övrigt är att Migrationsverket beviljar de första uppehållstillstånden och polisen de fortsatta uppehållstillstånden.

Polisens behörighet att behandla och avgöra ärenden som gäller fortsatt uppehållstillstånd har motiverats med det riksomfattande servicenätverk som polisen, men inte Migrationsverket, har. Polisens servicenätverk garanterar ett rimligt avstånd till verksamhetsställena också i utlänningsärenden. I samband med omorganiseringarna blev polisens servicenätverk något glesare, och dessutom har polisinrättningarna koncentrerat sitt utbud av tjänster i ärenden som gäller tillstånd för utlänningar. Trots detta har polisen cirka 70 kontaktpunkter för ärenden som gäller uppehållstillstånd. Till följd av att polisinrättningarna har blivit större har det dock varit lättare att garantera enhetligheten på riksnivå exempelvis med hjälp av expertnätverk samt genom att utveckla polisinrättningarnas interna kvalitetskontroll, specialisering och ledning.

Polisstyrelsen sköter resultatstyrningen av polisinrättningarna, anvisar resurser till polisinrättningarna och meddelar förenhetligande anvisningar och föreskrifter på allmän nivå. Polisinrättningarna är dock självständiga beslutsfattare. Polischefen för en polisinrättning ansvarar för ordnandet av polisinrättningens verksamhet. Polisstyrelsen är inte behörig att meddela rekommendationer om avgöranden i enskilda ärenden som gäller tillstånd för utlänningar, men den kan ge allmänna anvisningar som gör förfarandet och tolkningen av lagen enhetligare. Polisens organisatoriska struktur innebär att det är svårt att säkerställa att beslutsfattandet, tolkningen av lagen och behandlingstiderna är enhetliga i hela landet.

Migrationsverket är ett självständigt ämbetsverk som har fem verksamhetsställen runt om i landet. Det är behörigt att styra sina egna tjänstemäns avgörandepraxis och att inom sig rikta resurser till områden där de behövs. Verket har för eget bruk producerat anvisningar genom vilka det strävar efter att säkerställa att tillämpning av lagen och förfarandet är enhetliga inom de olika grupperna av ärenden. Verket har haft som praxis att i omfattande grad delge olika myndigheter sina anvisningar. Migrationsverket är inte behörigt att styra polisinsättningar, men också polisen har delgetts verkets anvisningar och har vanligen utnyttjat dem i sin verksamhet.

De ovannämnda skillnaderna mellan organisationerna i fråga om behörighet, anvisningar och styrning gör det svårt att inom verksamhetsområdet ställa upp övergripande mål, tillämpa en enhetlig tolkning av lagen och avgörandepraxis samt göra prioriteringar. Att polisens organisation är så omfattande gör det dock exempelvis möjligt att rikta resurserna flexibelt. Det bör även beaktas att det utöver polisen och Migrationsverket inom migrationsförvaltningen finns många andra aktörer från flera förvaltningsområden. Det behövs därför i vilket fall som helst samarbete mellan myndigheterna och de privata aktörerna för att kontrollera helheten. Att behörigheten i tillståndsärenden överförs från polisen till Migrationsverket minskar i sig inte antalet aktörer, eftersom polisen trots detta fortfarande ska sköta uppgifter som gäller övervakningen av utläningar, säkringsåtgärder och avlägsnande ur landet.

I 1 § 1 mom. i polislagen (872/2011) anges polisens kärnuppgifter. Enligt tanken med kärnuppgifter ska allt polisens arbete och polisens uppgifter syfta till att förverkliga målsättningarna med kärnuppgifterna. Med tanke på detta har kärnuppgifterna för polisens tillståndsförvaltning fastställts också i polisens tillståndsförvaltningsstrategi (inrikesministeriets publikation 7/2012). Till tillståndsförvaltningens kärnuppgifter hör sådana tillståndsärenden som genom ett administrativt förfarande tryggar rätts- och samhällsordningen samt upprätthåller allmän ordning och säkerhet eller främjar att brott förebyggs, avslöjas och utreds. Ärenden som gäller uppehållstillstånd hör alltså inte till polisens kärnuppgifter, också om ärendena stöder polisens uppgifter. Till Migrationsverkets kärnuppgifter hör att i samarbete med de andra förvaltningsområdena och myndigheterna sköta olika helheter i anslutning till migration (ärenden som gäller asyl, uppehållstillstånd och medborgarskap samt avlägsnande ur landet). Den överlägset största delen av polisens uppgifter gäller dock annat än migration eller vistelse i landet. Ärenden som gäller uppehållstillstånd och mer allmänt ärenden som gäller tillstånd för utläningar utgör 4,5 procent av de uppgifter som polisens tillståndsförvaltning har, beräknat utifrån det totala antalet tillståndsbeslut som polisen fattar.

Migrationsverket är huvudanvändare av och registerförare för systemet för hantering av utläningsärenden, dvs. UMA-systemet. Flera andra myndigheter använder också detta system och upprätthåller dess olika delregister. Också polisen använder systemet. I ärenden som gäller uppehållstillstånd sker ärendehantering i datasystemet, vilket innebär att nästan all utveckling av verksamheten också påverkar datasystemet. Alla användare av UMA-systemet ger i enlighet med sina egna målsättningar förslag till behövlig utveckling av systemet. Alla statsförvaltningens myndigheter har knappa ekonomiska resurser och därför utgör en prioritering och indelning av utvecklingsbehoven i nödvändiga, viktiga och behövliga en hörnsten i utvecklingsarbetet, oberoende av vem som äger datasystemet eller vem som är behörig i vilket ärende. Migrationsverket är inte behörigt att styra polisinsättningar annat än i tekniska frågor som gäller UMA-systemet, eftersom det är viktigt att systemet används på ett enhetligt sätt och att de uppgifter som behövs för behandlingen av ärendena registreras i systemet. Att behandlingen av ärenden som gäller uppehållstillstånd koncentreras till Migrationsverket gör det i viss mån lättare att utveckla UMA-systemet, eftersom den nuvarande modellen gynnar s.k. deloptimering på bekostnad av helheten.

Enligt den gällande utlänningslagen ska den som ansöker om uppehållstillstånd både vid ansökan om det första uppehållstillståndet och vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd besöka en polisinspektion för att identifiera sig och lämna sina biometriska kännetecken för uppehållskortet. I Finland sköts ärendet vid en polisinspektion. Ett personligt besök blir aktuellt också i det fallet att ansökan har anhängiggjorts genom ett elektroniskt förfarande. Migrationsverket har som mål att öka e-tjänsterna i ärenden som gäller uppehållstillstånd, dvs. att den kundbetjäning som är oberoende av tid och plats ska öka. Samtidigt blir behandlingen av ett ärende mindre beroende av det fasta servicenätverket. Utnyttjandegraden av e-tjänster är för närvarande högre i ärenden som hör till Migrationsverkets verksamhetsområde än i ärenden som hör till polisens. I nuläget är kundbesöken fördelade på flera verksamhetsställen inom de områden som polisinspektionerna omfattar. Vid polisinspektionerna runt om i landet har antalet kundbesök som gäller utlänningsärenden varierat mellan uppskattningsvis några tusen och några tiotusental besök per år. Flest kundbesök har polisinspektionen i Helsingfors, där antalet besök årligen är cirka 46 000.

Domsrätt i förvaltningsärenden utövas av förvaltningsdomstolarna och den högsta domsrätten utövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Domstolarnas avgöranden utgör grund för polisens, gränsbevakningsväsendets och Migrationsverkets tillämpningspraxis i utlänningsärenden. Till följd av att behörigheten i utlänningsärenden är delad mellan dessa myndigheter har det i praktiken förekommit situationer där information om förvaltningsdomstolens beslut inte har nått en annan myndighet för vilken informationen är lika viktig med tanke på tillämpningen av lagen. Ett ärende har i vissa situationer haft betydelse i enskilda fall, i synnerhet om ärenden som gäller en sökande har varit anhängiga både i förvaltningsdomstolen på basis av polisens beslut och vid Migrationsverket som exempelvis en framställning om utvisning eller prövning av utvisning. Till exempel tillämpningen av utlänningslagens 36 § (allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd) och tillämpningen av försörjningsförutsättningarna har även varit aktuella i olika situationer.

Det nuvarande förfarandet för ansökan om uppehållstillstånd har i praktiken haft den fördelen att polisen med hjälp av det har kunnat avslöja missbruk, överträdelser och brott. Av uppföljningen av polisinspektionen i Helsingfors framgår det att det på grund av uppehållstillståndsförfarandet 2013 och 2014 gjordes en blandad anmälan, eller anmälan om brott, enligt följande:

Blandad anmälan	2013	2014
– En handling utfärdad av en myndighet har försvunnit ¹	3 283 st. (cirka 9 st./dag)	3 924 st. (cirka 11 st./dag)
– Utredning av förutsättningarna för en utlänningsvistelse i landet + annan undersökning ²	1 373 st. (cirka 26 st./vecka)	903 st. (cirka 17 st./vecka)

¹ Att en handling utfärdad av en myndighet försvunnit inbegriper även inhemska pass och identitetskort, och siffran är därför hög. Vid polisinspektionen i Helsingfors sköts dessa ärenden av samma grupp som ansvarar för handlingar som utläningar tappat bort. På grund av uppföljningssystemet är det omöjligt att utreda enbart hur stor del av dessa försvinnanden som utgörs av t.ex. handlingar som gäller uppehållstillståndskort, främlingspass eller resedokument för flyktning.

² Utredning av förutsättningarna för en utlänningsvistelse i landet inbegriper alla de fall då det till kundtjänsten kommer en utlänningsvistos förutsättningar för att vistas i landet ska utredas eller ett ärende är förenat med t.ex. undersökning av handlingar eller utredning av inreseförbud.

RP 64/2016 rd

Anmälan om brott	2013	2014
– Utlänningsförseelse	517 st. (cirka 10 st./vecka)	370 st. (cirka 7 st./vecka)
– Förfalskning	43 st. (cirka 4 st./månad)	36 st. (cirka 3 st./månad)
– Utlänningsförseelse av arbetsgivare	39 st. (cirka 3 st./månad)	35 st. (cirka 3 st./månad)
– Brott som gäller registeranteckning	34 st. (cirka 3 st./månad)	25 st. (cirka 2 st./månad)

Vid polisinskrifningen i Helsingfors har det i samband med tillståndsförfarandet dessutom påträffats cirka 500 efterlysta personer per år (cirka 10/vecka), och från ingången av 2015 fram till augusti var denna siffra cirka 700 per år (cirka 13/vecka). Av dessa personer påträffas cirka hälften i samband med behandlingen av ärenden som gäller uppehållstillstånd.

Tillståndsförfarandet har i och med det administrativa beslutsfattandet en förebyggande effekt och bidrar även till att brott avslöjas. Tillståndsförfarandet förhindrar också olaglig inresa och avslöjar olaglig vistelse i landet. Den nuvarande behörighetsfördelningen stöder såväl verksamhet som förebygger brott och olaglig inresa som verksamhet som avslöjar brott och olaglig vistelse i landet.

2.3.2 Asylärenden

Polisen tar emot mer än 90 procent av de asylansökningar som lämnas in i Finland. I regel tas ansökningar emot vid alla polisens verksamhetsställen, och asylansökningar lämnas även in till polisens olika verksamhetsställen runt om i landet. Andelen ansökningar som har lämnats in till polisinskrifningen i Helsingfors har utgjort cirka 40 procent, och näst mest asylärenden har behandlats vid polisinskrifningarna i Sydvästra Finland (Åbo), Inre Finland (Tammerfors), Österbotten (Vasa) och Uleåborg. Det finns även orter där asylärenden inte har behövt behandlas över huvud taget eller utgör endast enskilda fall per år. Antalet asylansökningar som lämnats in vid gränsen har däremot varit relativt litet, cirka tio procent av alla ansökningar, och av dem har cirka 90 procent lämnats in på Helsingfors-Vanda flygplats. Från och med augusti 2015 ökade antalet asylsökande på ett sätt man aldrig tidigare upplevt och de sökande började komma till Torneå i Finland i huvudsak via Haparanda i Sverige. I september 2015 inrättades det i Torneå på grund av läget en flyktingluss, där största delen av de asylsökande därefter har registrerat sig. Antalet sökande ökade i slutet av 2015 också vid Lapplands östgräns.

Enligt regeringspropositionen HE 28/2003 rd om stiftande av utlänningslagen, som trädde i kraft den 1 maj 2004, är det motiverat att den inledande fasen av asylutredningen görs av polisen och gränsbevakningsväsendet därför att ärendena ofta är förknippade med förfalskningar och eventuellt med ordnande av olaglig inresa. Polisen och gränsbevakningsväsendet har dessutom de bästa metoderna för och erfarenhet av att utreda utlänningsars identitet samt brott och missbruk. I regeringspropositionen betonades att det med tanke på det framtida beslutsfattandet är viktigt att alla personuppgifter som gäller en sökande samlas in redan i samband med det första sammanträffandet. Att t.ex. avlägsna en person som meddelats ett negativt asylbeslut ur landet blir betydligt svårare om inte personens identitet och i synnerhet medborgarskap har kunnat fastställas på ett tillförlitligt sätt.

Det är dock i många fall oberoende av myndigheten utmanande att utreda en asylsökandes identitet. Största delen av de sökande har inga handlingar som styrker identiteten. Om en person inte tidigare har registrerats i något system, hänger utredningen av identiteten ofta på per-

sonens egen berättelse. Genom språkundersökningar är det möjligt att finna tecken på vilket område en person kommer från. Dessutom kan en sökandes ålder utredas med hjälp av en rättsmedicinsk undersökning. Det är dock omöjligt att direkt utreda identiteten genom tekniska undersökningar. Att utreda identiteten inbegriper normalt inte åtgärder som lämpar sig att utföras endast av gränsbevakningsväsendet eller polisen.

Också vid utredningen av inresan och resrutten måste man ofta stödja sig på främst förhörstekniskt kunnande. Det finns endast sällan handlingar eller annat material om resrutten för de asylsökande som anmäler sig hos polisen, och inresan sker vanligen via inre gränser som är befriade från gränskontroll och lämnar således inga spår i registren. Uppgifter om en persons tidigare asylansökningar kan fås med hjälp av Eurodac-systemet och även ur viseringssystemet (VIS).

Det är med tanke på den asylsökande viktigt att ett ärende lätt kan anhängiggöras och att en ansökan kan göras oberoende av klockslaget. Polisens och gränsbevakningsväsendets verksamhetsställen är fler till antalet än Migrationsverkets planerade verksamhetsställen. Att asylsökande kan registreras på så många orter som möjligt minskar dessutom antalet personer som vistas olagligt i landet och saknar resedokument. Om det från en plats kommer in många asylsökande i landet är det viktigt att snabbt reagera på situationen genom att i närheten inrätta en flyktingsluss, där registreringarna sköts koncentrerat.

Asylförfarandet har under många års tid redan gjorts snabbare främst tack vare de utvecklingsåtgärder som vidtagits vid Migrationsverket. Till exempel sällningen av ansökningar har varit viktig i den inledande fasen av processen för att både de klart positiva och de klart negativa ansökningarna ska skiljas åt på ett så tidigt stadium som möjligt. Sällningen har gjorts i samarbete med polisen.

Migrationsverket har enligt utlänningslagen allmän behörighet i ärenden som gäller internationellt skydd. Med tanke på polisens och gränsbevakningsväsendets kärnuppgifter är det uppenbart att den mest lämpliga myndigheten att avgöra en ansökan om internationellt skydd också i fortsättningen är Migrationsverket. I en modell med flera myndigheter krävs det utöver utvecklingsarbete inom myndigheterna även ett effektivt samarbete för att göra förfarandet snabbare. Det är också viktigt att de olika myndigheternas uppgifter har angetts tydligt och ändamålsenligt och att kontaktytan mellan uppgifterna möjliggör att ett ärende smidigt och effektivt överförs från en myndighet till en annan. Migrationsverket har vid de viktigaste polis-inrättningar som utför asylutredningar placerat sina egna kontaktpersoner för att stödja polisens asylutredning och för att på förhand bedöma till vilken behandlingskö ett asylärende ska styras vid Migrationsverket. Genom samarbete i den inledande fasen kan asylprocessen göras snabbare bland annat på så sätt att antalet fall då begäran om utredning framställs i efterhand minskar.

Ju tydligare det är att processen förvaltas och kan regleras av en enda myndighet, desto lättare är det i regel att påverka asylförfarandet och dess längd. Ur denna synvinkel vore det även tydligast om en enda myndighet, dvs. Migrationsverket som är den myndighet som fattar beslut om en ansökan, ansvarar för förfarandet för att anhängiggöra en ansökan och att detta görs som stöd för beslutsfattandet. Det är alltså ändamålsenligt att Migrationsverket sköter också den inledande fasen av asylutredningen, dvs. för samtalen om identitet, resrutten och inresa. Asylförfarandet har dock viktiga beröringspunkter med polisens och gränsbevakningsväsendets kärnuppgifter, och förfarandet kan inbegripa t.ex. utövande av polisbefogenheter och bestämmande av säkringsåtgärder, och detta bör på grund av sin art i regel skötas av en polismyndighet.

Det förs normalt två samtal med en asylsökande. Polisen eller gränsbevakningsväsendet för det första samtalet om identitet, resrutt och inresa och sedan hör Migrationsverket den sökande om de egentliga grunderna för ansökan om internationellt skydd. En omständighet som i betydande grad inverkar på asylförfarandets längd är hur snabbt sökanden kan höras så att tillräckligt med uppgifter samlas in för att ansökan ska kunna avgöras. De praktiska arrangemangen vid hörande är ofta utmanande bland annat på grund av behovet av tolkning. Migrationsverket har i vissa situationer bett polisen föra också det senare samtalet, och då har polisen kunnat sköta båda samtalen på samma gång. I detta fall har förfarandet kunnat slutföras betydligt snabbare än den genomsnittliga behandlingstiden.

Möjligheten att påskynda förfarandet genom att överföra också ansvaret för det senare samtalet till polisen är enligt lagen mycket begränsad. Om Migrationsverket däremot ansvarade för hela asylutredningen, kunde verket flexibelt från fall till fall fastställa om det för en sökande räcker med ett samtal som omfattar både det samtal som polisen eller gränsbevakningsväsendet tidigare förde och det egentliga asylsamtal. En betydande del av fallen, särskilt klart negativa och klart positiva ansökningar, kunde sannolikt avgöras efter ett "kombinerat" samtal. Ett andra samtal behövs i de situationer där det är svårare att bedöma behovet av internationellt skydd.

Asylutredningen är i nuläget på det sätt som nämns ovan delad mellan olika myndigheter som har fristående organisationer och en separat resultatstyrning. Trots att förvaltningsområdet är detsamma och trots samarbetet är det i en modell med flera aktörer svårt att göra förfarandet snabbare och i övrigt utveckla det. Migrationsverket har kärnkompetens som gäller asylgrunderna, och verket fattar beslut om behovet av skydd. Det är dock klart att för att en kontrollerad invandring ska kunna tryggas, har även polisen och gränsbevakningsväsendet en oundgänglig roll i förfarandet. Oberoende av vilken myndighet som är behörig att ta emot ansökningar är det ofta polisen eller gränsbevakningsväsendet som först kommer i kontakt med en asylsökande. Det omarbetade förfarandedirektivet innebär dessutom att en sökandes rätt till mottagningstjänster i vilket fall som helst inträder redan från det att ansökan har lämnats in, fastän myndigheten inte skulle vara behörig att ta emot ansökan.

Den kraftiga ökningen av antalet utlänningar som ansöker om internationellt skydd och det faktum att antalet förväntas kvarstå på en betydligt högre nivå än tidigare kräver att det i allt högre grad utvecklas mer effektiva förfaranden för att genomföra asylprocessen.

2.3.3 Registreringar av EU-medborgare och därmed jämförbara personer samt uppehållskort för familjemedlemmar

På det hela taget är registreringen av EU-medborgare vanligen en mycket snabb åtgärd. Den kan och bör huvudsakligen utföras genast. Polisen vidtog 2013 i Finland 13 425 åtgärder som gällde registrering, av vilka 12 665 var positiva registreringar. Antalet negativa beslut uppgick till 486, och det fattades 103 beslut om återkallande av registrering.

Trots att den överlägset största delen av de åtgärder som gäller registrering av EU-medborgare och därmed jämförbara personer är positiva och registreringen till sin art är en snabb åtgärd, är rätten till prövning nära kopplad till om förutsättningarna för registrering uppfylls eller inte, och varje fall ska utredas individuellt och i detalj. Även om det i regel är den sökande som har bevisbördan, ska polisen i samband med registreringen bland annat bedöma en anställnings äkthet, den sökandes försörjning, familjebandens äkthet och andra anhörigas beroende av familjemedlemmen.

Registreringen inverkar på hur stark en persons ställning är i Finland. Efter det att en person har registrerat sin uppehållsrätt måste beslut om avlägsnande av personen ur landet fattas ge-

nom beslut om utvisning i stället för beslut om avvísning, och det är ett mer tidskrävande och tungrovt förfarande. I synnerhet med tanke på avlägsnande ur landet på grund av allmän ordning och säkerhet är skillnaden betydande.

Registreringen av uppehållsrätten har betydelse också med tanke på den inre säkerheten, eftersom registreringen i princip är den enda kontakt som migrationsmyndigheterna har med en unionsmedborgare som flyttar till Finland eller en tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållskort. I samband med registreringen har myndigheten möjlighet att bedöma om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Också om kontroller som gäller allmän ordning och säkerhet i regel inte hör till registreringen, kontrolleras personens eventuella kriminella bakgrund och gällande inreseförbud i registren. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade den 10 maj 2013 i sitt avgörande (HFD 2013:88 L 1634) att orsaker som gäller allmän ordning och säkerhet inte i sig utgör en grund för att inte utföra registreringen. I avgörandet konstateras det dock att en registreringsansökan kan förvägras i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet. Detta innebär i praktiken att om det i samband med registreringen observeras grunder för avvísning som gäller allmän ordning och säkerhet kan ett negativt beslut fattas om registreringen, så länge det samtidigt fattas ett beslut om avvísning.

Vid registreringarna av unionsmedborgare och uppehållskort för familjemedlemmar strävar polisen efter att bekämpa olaglig invandring och olaglig vistelse i landet samt människohandel. De aspekter som gäller olaglig invandring och människohandel accentueras särskilt när det gäller tredjelandsmedborgares ansökningar om uppehållskort, men kan även bli aktuella vid registreringarna av unionsmedborgare.

Att rörligheten bland unionsmedborgare är stor är även förenat med vissa fenomen som upplevs som negativa, såsom gränsöverskridande brottslighet, tiggare och frågor som gäller den sociala tryggheten och missbruk av den. Detta inbegriper också regelrätt missbruk av den fria rörligheten, med vilket avses ett artificiellt arrangemang som syftar till att få rätt till fri rörlighet. Det är vanligen fråga om skenäktenskap. Kvaliteten på de prövningsbaserade bedömningar som utförs vid registreringen och nivån på den övriga övervakningen – allmän ordning och säkerhet, människohandel, olaglig invandring – kan påverka hur utbredda fenomen är. Särskilt missbruk av den sociala tryggheten och skenäktenskap kan av grundad anledning antas öka om nivån på den kontroll som utförs i samband med registreringen sjunker. Både polisen och Migrationsverket har lång erfarenhet av att identifiera skenäktenskap och andra missförhållanden som inverkar på tillståndsprövningen.

2.3.4 Resedokument

Enligt utlänningslagen beviljar både Migrationsverket och polisen främlingspass och resedokument för flykting. Migrationsverket beslutar om beviljande och indragning av främlingspass och resedokument för flykting när det gäller utlännningar som befinner sig i Finland. Polisen beslutar om beviljande av nytt främlingspass och resedokument för flykting när sökanden kan visa upp ett giltigt främlingspass eller resedokument för flykting. Uppgiften lämpar sig för båda myndigheterna, eftersom ett ärende som gäller resedokument är aktuellt i samband med ett ärende som gäller uppehållstillstånd och båda myndigheterna är behöriga i det senare ärendet. I utlänningslagen finns även bestämmelser om bland annat omhändertagande och indragning av resedokument.

2.3.5 Ärenden som gäller medborgarskap

Polisens roll i ärenden som gäller medborgarskap är i nuläget mycket liten. Polisens andel i behandlingen av ärenden som gäller medborgarskap har begränsats genom statsrådets förord-

ning om medborgarskap (293/2013), som trädde i kraft den 1 maj 2013. Migrationsverket gör alla behövliga registerkontroller och ansvarar för beslutsfattandet som helhet.

Polisen tar emot ansökningar och anmälningar i pappersform, tar ut prestationsavgifter och registrerar ärenden i UMA-systemet. Polisen kontrollerar alltid identiteten hos en sökande, medsökande eller vårdnadshavaren för ett barn. Identifieringen sker genom ett personligt besök hos polisen också i det fallet att ansökan eller anmälan har lämnats in elektroniskt. Alla bifogade handlingar, såsom pass och språkintyg, ska samtidigt uppvisas i original för polisen, som bedömer deras tillförlitlighet. Polisen gör även observationer om de sökandes och eventuella medsökandes språkkunskaper och vistelse i Finland vid tidpunkten för anhängiggörandet. Polisen meddelar sin syn på originalhandlingarnas tillförlitlighet i sitt utlåtande, i det antecknas också eventuella andra omständigheter som kan ha betydelse när ärendet avgörs. Om t.ex. en sökandes språkkunskaper avviker avsevärt från vad som anges i det uppvisade språkintyget, antecknas detta i polisens utlåtande, och på basis av anteckningen kan uppfyllandet av språkkraven utredas närmare när ansökan behandlas. Polisen utarbetar sitt utlåtande i UMA-systemet och överför ärendet till Migrationsverket.

Det bör även beaktas att alla klienter inte har möjlighet eller tillräckliga datatekniska färdigheter för att sköta sina ärenden elektroniskt. Fastän en växande andel av ansökningarna och anmälningarna om medborgarskap är elektroniska, lämnas det ännu in många ansökningar och anmälningar i pappersform. Av ansökningarna som lämnas in är ungefär hälften elektroniska och hälften i pappersform. Det ska också i framtiden vara möjligt att lämna in en ansökan eller anmälan i pappersform. Om en ansökan i pappersform lämnas in genom ett personligt besök kan eventuella brister i ansökan delvis rättas till redan i samband med anhängiggörandet på samma sätt som vid e-tjänster, där ansökan kan lämnas in först när de obligatoriska fälten i blanketten har fyllts i, de behövliga bilagorna lagts till och behandlingsavgiften betalats. Om det personliga besöket slopades skulle det dock inte innebära att arbetet med pappersansökningarna minskar avsevärt, eftersom registreringen av dem i UMA-systemet i vilket fall som helst måste göras av myndigheten eftersom uppgifterna i dessa ansökningar inte kan överföras automatiskt till UMA-systemet på samma sätt som från elektroniska ansökningar.

Om en ansökan lämnas in elektroniskt inverkar den typ av autentisering som används för e-tjänsten också på behovet av ett personligt besök. Autentiseringen kan antingen vara stark (nätbankkoderna till en finländsk bank, medborgarcertifikat eller mobilcertifikat) eller svag (e-postadress). Det har ansetts att en begäran om komplettering eller ett beslut kan delges bevisligen elektroniskt också om autentiseringen av personen är svag, eftersom personen dessutom har identifierats genom ett personligt besök. Nuvarande praxis i fråga om begäran om komplettering och bevislig delgivning av beslut kräver således att en person också personligen har besökt myndigheten, om autentiseringen i den elektroniska tjänsten är svag.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målet för propositionen är att göra det tydligare att Migrationsverket svarar för ärenden som gäller uppehållstillstånd, medborgarskap och asyl samt registrering av EU-medborgare. På motsvarande sätt syftar propositionen till att polisen och gränsbevakningsväsendet bättre ska kunna koncentrera sig på sina egna egentliga kärnuppgifter. Ärenden som gäller uppehållstillstånd har inte traditionellt ansetts höra till polisens kärnuppgifter, vilket har konstaterats bland annat i polisens tillståndsförvaltningsstrategi 2012. Propositionen syftar också till en sådan arbetsfördelning i asylärenden som grundar sig på myndigheternas kärnuppgifter och därmed till att möjliggöra ett snabbare och mer kvalitativt förfarande. I ärenden som gäller medborgarskap är polisens roll också i nuläget liten.

Syftet med propositionen är att det genom en koncentrerings av uppgifterna ska vara möjligt att på ett mer effektivt sätt kunna utveckla och förtydliga förfarandena och effektivisera verksamheten. Syftet är dessutom att inom en rimlig tid uppnå kostnadsbesparingar. Om uppgifterna koncentreras till Migrationsverket som redan nu har betydande behörighet både i ärenden som gäller uppehållstillstånd och i ärenden som gäller asyl, har verket bättre förutsättningar att bland annat genom anvisningar uppnå mer enhetliga förfarande- och beslutspraxis samt att få en starkare roll inom informationstjänsten och analysverksamheten. Det är också lättare för Migrationsverket att utveckla e-tjänster när det ensamt ansvarar för planeringen och genomförandet av tjänsten. Detta gynnar även klienterna, eftersom verksamheten är enhetligare och mer förutsägbart, och väntetiderna är kortare när endast en myndighet svarar för den.

I propositionen föreslås det inga ändringar i vare sig innehållet i prövningen av uppehållstillstånd eller asylutredningen. Propositionen förtydligar behörighetsgränserna mellan myndigheterna också för klienterna. Polisen och gränsbevakningsväsendet ska fortfarande sköta sådana betydande uppgifter i anslutning till utlänningsärenden som gäller övervakningen av utlännningar, delgivningen av beslut och avlägsnandet ur landet samt den inledande fasen av asylförfarandet. Eftersom olika myndigheter också i fortsättningen deltar i tillståndsförfarandet och övervakningen av utlännningar, kräver skötseln av uppgifterna ett nära samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna.

3.2 Alternativ

Inrikesministeriet gav den 19 juni 2013 Polisstyrelsen och Migrationsverket i uppdrag att utreda överföringen av ärenden som gäller tillstånd för utlännningar samt den inledande fasen av asylprocessen och delgivningen av asylbeslut till Migrationsverket. Den arbetsgrupp som fick uppdraget har i sin bedömningspromemoria utrett huruvida överföringen av behörigheten ska genomföras och vilka alternativ det finns. Om det kan ses fler fördelar med att genomföra överföringen, uppstår frågan om de verksamheter som nu hör till polisens och gränsbevakningsväsendets behörighet helt eller delvis ska överföras till Migrationsverket. Vid en partiell överföring sköter polisen och gränsbevakningsväsendet fortfarande vissa uppgifter.

De ärenden som gäller EU-registrering har i huvudsak hört till polisen, fastän Migrationsverket vid behov har varit behörigt också i dessa ärenden samt när beslut fattas om framställningar om avlägsnandet av EU-medborgare ur landet. Finansministeriet har föreslagit att de uppgifter som gäller registrering av EU-medborgare ska överföras från polisen till magistraterna. Detta har utretts i bedömningspromemorian och i samband med beredningen av denna regeringsproposition.

Arbetsgruppen ansåg att överföringen av uppgifterna, om den genomförs, bör vara total så att alla uppgifter som gäller den inledande fasen av asylförfarandet överförs, och så att polisen och gränsbevakningsväsendet inte längre har uppgifter som lämnas som handräckning. Den nya behörighetsfördelningen möjliggör att polisen och gränsbevakningsväsendet kan koncentrera sig på sina kärnuppgifter.

Det har även bedömts huruvida asylansökan även i fortsättningen ska kunna lämnas in vid alla polisens och gränsbevakningsväsendets verksamhetsställen eller om möjligheten ska begränsas till Migrationsverket och de fyra orter till vilka verket i fortsättningen koncentrerar asylutredningen.

3.3 De viktigaste förslagen

Det viktigaste förslaget i propositionen är att de tillståndsärenden som gäller uppehållsrätt ska överföras från polisen till Migrationsverket, med undantag för delgivningen av sådana beslut

som gäller avlägsnande av en person ur landet. Enligt förslaget ska de i 68 § i den gällande utlänningslagen angivna uppgifter som gäller uppehållstillstånd och som hör till polisens behörighet överföras till Migrationsverket. Migrationsverket är redan nu en viktig tillståndsmyndighet i migrationsärenden, och därför bör överföringen av ärendena till verket anses som det mest ändamålsenliga alternativet. Överföringen av de ärenden som gäller uppehållstillstånd är motiverad också därför att största delen av uppgifterna i anslutning till de ärenden som gäller uppehållstillstånd redan nu hör till Migrationsverkets behörighet. Dessutom är Migrationsverket behörigt att avgöra ärenden som gäller uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och som hör till polisens befogenheter.

Enligt propositionen ska polisen inte längre ta emot ansökningar om uppehållstillstånd, utan också den uppgiften överförs till Migrationsverket i samband med att verket runt om i landet inrättar ett behövligt antal verksamhetsställen, där en ansökan kan anhängiggöras och en ansökan som har anhängiggjorts elektroniskt kan kompletteras med biometriska uppgifter. Samma ändring ska göras i fråga om ansökningar och anmälningar om medborgarskap samt resedokument, vilket innebär att också de ska lämnas in till ett av Migrationsverkets verksamhetsställen i stället för till polisen.

Avsikten är att Migrationsverkets nätverk av verksamhetsställen ska inrättas på följande nio orter: Helsingfors, Åbo, Tammerfors, Lahtis, Villmanstrand, Kuopio, Vasa, Uleåborg och Rovaniemi. Ärenden som gäller Åland ska skötas antingen i Åbo eller på plats i Mariehamn. Avsikten är dock inte att Migrationsverket ska inrätta ett verksamhetsställe på Åland.

När projektet tillsattes var avsikten att polisens lokaler skulle utnyttjas på bästa möjliga sätt för att sänka kostnaderna. Polisstyrelsen och Migrationsverket har utrett möjligheterna att utnyttja polisens nuvarande lokaler för Migrationsverkets behov, och har gjort inspektioner på plats på alla ovannämnda orter. Huvudpolisstationerna på dessa orter används redan nu fullt ut av polisen, och det är inte möjligt att vid dem placera andra myndigheters tjänster och kundserviceställen i tillräcklig utsträckning. Migrationsverket har förhållit sig positivt till att kunna utnyttja lokaler som eventuellt blir lediga vid huvudpolisstationerna. Polisstyrelsen har i stället för lokalerna vid huvudpolisstationerna erbjudit lokaler på närliggande orter, bland annat i Kouvola, Tavastehus, Reso/S:t Karins, Nokia, Laihela/Lappo och Joensuu. Dessa orter är enligt Migrationsverket dock inte lämpliga med tanke på den offentliga förvaltningens strategi för kundrelationer, där det viktigaste målet är tillgänglighet, ändamålsenlighet och en fungerande kundservice. Också överföringen av polisens tillståndspersonal till Migrationsverket kan äventyras eftersom placeringen inverkar på pendlingsregionerna. Som helhet kan polisens lokaler utnyttjas endast i Reso och Vasa.

Migrationsverkets asyl- och tillståndsärenden placeras i samma lokaler på fem orter och vid de andra verksamhetsställena placeras de separat, eftersom lämpliga gemensamma lokaler inte har hittats. I Reso kommer Migrationsverket att utnyttja polisens lokaler, i vilka Migrationsverkets asylenhet på cirka 80 personer placeras, och också i Vasa utnyttjas polisens lokaler. I fråga om de övriga lokalerna kommer möjligheterna att utnyttja såväl de ovannämnda övriga polisstationerna som samservicekontor att utredas liksom möjligheten att anskaffa helt nya lokaler.

Registrering av EU-medborgares uppehållsrätt är endast en del av den helhet som den fria rörligheten för personer utgör. I utlänningslagens 10 kap. som gäller EU-medborgares vistelse finns också bestämmelser om andra förfaranden som har nära samband med EU-medborgares fria rörlighet. Åtgärderna bör med tanke på processeffektiviteten och kundservicen ordnas vid samma myndighet som registreringen av EU-medborgare. Dessa åtgärder är bland annat uppehållskortsärenden, återkallande av registrering samt uppehållstillstånd som beviljas EU-medborgare och tredjelandsmedborgare, om villkoren för registrering inte uppfylls. Enligt

propositionen ska registreringen av EU-medborgare och ärenden som gäller uppehållskort för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare överförs till Migrationsverket.

Registreringsärendena har anknytning till migrationsförvaltningen som helhet, vilket innebär att det är motiverat att överföra dem till Migrationsverket, eftersom alla ärenden som gäller uppehållstillstånd ska koncentreras till Migrationsverket. Registrering av EU-medborgare och beviljande av uppehållskort för EU-medborgares familjemedlemmar kan också ha drag av skenäktenskap, och då ska samma rekvisit som tillämpas i motsvarande fall vid prövningen av uppehållstillstånd övervägas vid beslutsfattandet. Beslut om avlägsnande ur landet kan dessutom lättare fattas när behörigheten har koncentrerats till en enda myndighet. Det är med tanke på klienten motiverat att han eller hon, om villkoren för registrering inte uppfylls, har möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd hos samma myndighet där han eller hon ansökte om registrering.

Migrationsverket har aktivt utarbetat anvisningar som stöd för beslutsfattandet i förfaranden som gäller uppehållstillstånd, och det är därför sannolikt att detsamma sker också i fråga om registreringarna. Finansministeriet har inte samma styrande behörighet när det gäller magistraterna, utan magistraterna är självständiga aktörer. Det kan därför av grundad anledning anses att de ärenden som gäller EU-registreringar kan styras bättre vid Migrationsverket, trots att registreringsuppgifterna även vid Migrationsverket fördelas på alla verkets verksamhetsställen. Ärenden som gäller EU-medborgares fria rörlighet och behandlingen av ärendena vid EU:s institutioner kräver att saken samordnas med inrikesministeriet, och då är en underställd förvaltning, dvs. Migrationsverkets roll i ärendena, också därför mycket motiverad.

Om registreringarna överförs på en aktör utanför migrationsförvaltningen, försämrar det polisens möjligheter att övervaka de personer som anländer till Finland och således bekämpningen av olaglig inresa och människohandel. En överföring som sker inom migrationsförvaltningen skulle inte ha en lika stor inverkan på bekämpningen av olaglig inresa och människohandel, eftersom alla migrationsförvaltningens tjänstemän i praktiken är utbildade att beakta dessa aspekter och det inom migrationsförvaltningen redan i nuläget förekommer aktivt samarbete i dessa frågor. En överföring inom migrationsförvaltningen och sålunda en överföring till Migrationsverket är motiverad också på grund av högsta förvaltningsdomstolens avgörande av den 10 maj 2013, eftersom registreringen, om det i samband med ett registreringsärende observeras grunder för avvisning som gäller allmän ordning och säkerhet, kan avslås så länge det samtidigt fattas ett beslut om avvisning. Endast polisen, gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket är behörigt att avvisa en person. Att behörigheten överförs till Migrationsverket är således med tanke på helheten den mest motiverade lösningen.

I fråga om asylärenden föreslås det att utredningen av asylansökningar koncentreras till Migrationsverket. I asylärenden har överföringen av uppgifter från polisen och gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket ansetts ha fördelar, men även vissa nackdelar, och överföringen har dessutom ansetts innebära en lösning på många existerande utmaningar. Med tanke på klienterna bedöms överföringen innebära att asylförfarandet blir snabbare och mer enhetligt, vilket innebär att överföringen även minskar antalet dygn som en sökande vistas på en förläggning och de kostnader som detta föranleder.

Enligt förslaget ska en asylsökande också i fortsättningen ansöka om asyl hos polisen eller vid något av gränsbevakningsväsendets verksamhetsställen. För att utlänningar som vistas olagligt i landet ska kunna registreras och utredas i så stor utsträckning som möjligt på myndigheternas initiativ är det motiverat att man också i fortsättningen kan ansöka om asyl vid polisens och gränsbevakningsväsendets verksamhetsställen. Jämfört med Migrationsverket har polisen och gränsbevakningsväsendet dessutom ett mer omfattande nätverk av verksamhetsställen där en ansökan kan lämnas in, och verksamhetsställena är tidsmässigt och regionalt mer tillgängliga

för de sökande. Inlämnandet av ansökningar ska således inte i detta stadium koncentreras på det sätt som beskrivits ovan i den internationella jämförelsen i avsnitt 2.2.2 i fråga om framför allt Sverige. En ansökan ska tas emot av polisen och gränsbevakningsväsendet, men med avvikelse från den nuvarande inledande utredningen ska polisen och gränsbevakningsväsendet endast utföra de åtgärder som gäller registrering av en sökande och upptagande av signalement. Polisen och gränsbevakningsväsendet är stora organisationer och de har möjlighet att inom ramen för sina resurser reagera snabbt på en stor ökning av antalet sökande, vilket innebär att åtgärderna kan utföras flexibelt och snabbt.

Polisens och gränsbevakningsväsendets uppgifter när det gäller asylansökan är efter överföringen av behörigheten snävare än i nuläget. Till uppgifterna hör att ta emot en sökandes asylansökan och registrera sökanden, att verkställa beslut om avlägsnande ur landet samt att i vissa fall delge beslut i enlighet med den tidigare nämnda särskilda ändringen av utlänningslagen. Tanken är att det inom ramen för lagen och samarbetet mellan myndigheterna och om situationen så kräver eller för att göra förfarandet smidigare kan avtalas om att uppgifterna ska utföras på ett annat sätt. Mottagandet av asylansökningar omfattar anhängiggörande av ett ärende i UMA-systemet, registrering av grundläggande uppgifter om ansökan och den sökande i datasystemen samt kontroll av identitetshandlingar och vid behov omhändertagande av dem samt äkthetsbedömning av första graden. Den sökande ska i detta stadium också skriftligen i form av broschyrer ges information om asylförfarandet och sökandens ställning och rättigheter inom ramen för det. Som grundläggande information antecknas den sökandes namn, födelsedatum och födelseort, medborgarskap, hemort, modersmål och tolkningspråk. Dessutom tas av sökanden fingeravtryck enligt utlänningslagen för registrering i UMA och Eurodac och signalement enligt 131 § i utlänningslagen för registrering i signalementsregistret samt görs behövliga registreringar och registerkontroller (Eurodac, AFIS, UMA, VIS). Den sökande ska själv lämna in ett fotografi för uppehållstillståndskortet. Polisen och gränsbevakningsväsendet ska inte längre utreda sökandens identitet, inresa och resrutt som en åtgärd i den inledande fasen av asylförfarandet, utan dessa uppgifter överförs till Migrationsverket. Efter åtgärderna i den inledande fasen hänvisas sökanden till en förläggning för att invänta Migrationsverkets asylutredning.

Polisen och gränsbevakningsväsendet ska enligt förslaget fortfarande sköta de uppgifter som gäller övervakning av utläningar. Polisen och gränsbevakningsväsendet kan fortfarande utreda en sökandes identitet, inresa och resrutt som ett ärende som hör till deras eget ansvarsområde, och de har inte längre behov av att upprätthålla kunnandet om asylutredningen. Däremot ska polisen och gränsbevakningsväsendet dock också i fortsättningen upprätthålla och utveckla kunnandet om utlänningsärenden och rikta kunnandet till övervakningen av utläningar och andra uppgifter som polisen och gränsbevakningsväsendet har enligt utlänningslagen. I samband med åtgärderna i den inledande fasen av ansökandet om asyl och registreringen av sökanden kan polisen och gränsbevakningsväsendet sköta eventuella brottmål som rör sökanden och vid behov ta sökanden i förvar med stöd av tvångsmedelslagen (806/2011) eller utlänningslagen. Polisen och gränsbevakningsväsendet ska efter ändringen av behörigheten koncentrera sig mer på sina kärnuppgifter, i synnerhet upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, brottsutredning, gränssäkerhet, datainsamling och analysering.

Migrationsverket har ansett att det i princip är redo för överföringen och att det har beredskap för den i både ärenden som gäller uppehållstillstånd och ärenden som gäller asyl. Den ovan nämnda arbetsgruppen för bedömning har konstaterat att överföringen kan genomföras. För överföringen talar bland annat det faktum att det i nuläget i ärenden som gäller uppehållstillstånd och ärenden som gäller asyl inte tydligt anges vem som styr processen och således svarar för hanteringen av helheten. En modell med flera myndigheter kan av klienterna upplevas som förvirrande. Som ett resultat av att ärendena koncentreras, datasystem utvecklas och automatiseringen ökas minskar de behövliga personresurserna och tillståndsförfarandets resul-

tat förbättras. Dessutom förbättras kvaliteten på statistikproduktionen, och informationstjänsten och analyseringsverksamheten stärks. Det bedöms att också uppföljningen av resultatstyrningen, målsättningarna och resultaten förbättras, förtydligas och effektiviseras i samband med överföringen av behörigheten.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

I propositionen föreslås det att vissa av migrationsförvaltningens uppgifter ska överföras från polisen och gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket, vilket innebär att propositionen har ekonomiska konsekvenser åtminstone för dessa myndigheter. Kostnadseffekter föranleds även av uppbyggnaden av Migrationsverkets nätverk av verksamhetsställen, utvecklandet av ett tidsbeställningssystem som ska integreras i UMA-systemet och ändringar av funktionerna i UMA-systemet. Överföringen av uppgifterna kan också påverka de behandlingsavgifter som tas ut av klienterna.

4.1.1 Tillståndsärenden och därmed anslutna ärenden som gäller lokaler

Det föreslås att den personal vid polisen som har skött de tillståndsärenden som gäller utlänningsvård samt mottagandet och anhängiggörandet av ärenden som gäller medborgarskap ska övergå i Migrationsverkets tjänst i samband med överföringen av uppgifterna. Konsekvenserna för personalen behandlas närmare i avsnitt 4.4.

De ärenden som gäller uppehållstillstånd hör till polisens avgiftsbelagda verksamhet, vilket innebär att löne- och bikostnaderna för den personal som enligt planerna ska överföras till Migrationsverket täcks med inkomsterna från de prestationsavgifter som tas ut för ansökningarna om uppehållstillstånd. I och med överföringen av uppgifterna minskar polisens intäkter från tillstånden, och på motsvarande sätt blir man av med de för uppgifterna behövliga personalkostnaderna. I tabellen nedan beskrivs antalet ansökningar som gäller uppehållsrätt och som hör till polisens behörighet samt de intäkter som motsvarar ansökningarna 2013–2015.

	2013	2014	2015
Ansökningar (st.)	61 244	55 043	54 900
Prestationsavgifter (€)	6 650 000	6 420 000	6 493 000

För tillstånd som gäller utlänningsärenden och beviljas av polisen tas följande självkostnadspriser ut i enlighet med inrikesministeriets förordning om polisens avgiftsbelagda prestationer 2016 (1484/2015):

Främlingspass och resedokument för flykting	
Beviljande av resedokument (inbegriper Befolkningsregistercentralens (BRC) avgift 3,50 €)	44 €
Avslagsbeslut	44 €
Uppehållstillstånd	

RP 64/2016 rd

Uppehållstillstånd (inbegriper BRC:s avgift 3,50 €)	159 €
Studierande, minderåriga (inbegriper BRC:s avgift 3,50 €)	119 €
Förnyelse av uppehållstillståndskort (inbegriper BRC:s avgift 3,50 €)	78 €
Registrering av uppehållsrätt och uppehållskort	
Registrering av uppehållsrätt för unionsmedborgare och därmed jämförbara personer	50 €
Intyg över permanent uppehållsrätt	25 €
Uppehållskort eller permanent uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem (inbegriper BRC:s avgift 3,50 €)	115 €
Förnyelse av uppehållskort (inbegriper BRC:s avgift 3,50 €)	90 €
Visum	
Förlängning av visum	30 €

I samband med behörighetsöverföringen kommer polisens och Migrationsverkets avgiftsförordningar att reformeras så att de motsvarar de uppgifter och prestationer som polisen och Migrationsverket kommer att ansvara för i enlighet med sin behörighet. Avsikten är att avgiftsförordningarna ska träda i kraft samtidigt med behörighetsöverföringen. Enligt 6 § 1 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) ska storleken på den avgift som staten tar ut för en offentligrättslig prestation motsvara beloppet av statens totalkostnader för prestationen (*självkostnadsvärde*). Migrationsverket ser i samband med att prestationsavgifterna fastställs till att prestationspriserna motsvarar kostnaderna för prestationerna och att t.ex. utgifter för personal, lokaler m.m. täcks på ett ändamålsenligt sätt.

I och med överföringen av de ärenden som gäller tillstånd för utlänningar ska polisen täcka de samkostnader som i nuläget lagts till priserna för tillstånd för utlänningar, bland annat kostnaderna för lokaler. Vid beräkningen av kostnaderna läggs samkostnaderna till polisens olika verksamheter med stöd av arbetstidsregistreringarna. I och med överföringen av de ärenden som gäller tillstånd för utlänningar minskar polisens avgiftsbelagda verksamhet med cirka drygt 200 000 timmar. Detta innebär att samkostnaderna som riktas till den avgiftsbelagda tillståndsverksamheten är cirka 2 miljoner euro mindre. Vid beräkningen stiger samkostnaderna för polisens övriga verksamhet till följd av detta, dvs. behovet av polisens budgetfinansiering ökar med motsvarande summa förutsatt att samkostnaderna hålls på nuvarande nivå.

I propositionen föreslås det att till följd av överföringen av uppgifterna ska polisens befogenhet vid mottagandet av ansökningar om uppehållstillstånd och av ansökningar och anmälningar om medborgarskap samt vid registreringen av EU-medborgare överföras till Migrationsverket. Med anledning av överföringen av uppgifterna ska Migrationsverkets nuvarande nätverk av verksamhetsställen utvidgas. För att kunna skapa ett ändamålsenligt och tillräckligt omfattande nätverk av verksamhetsställen har Migrationsverket för avsikt att inrätta verksamhetsställen på följande nio orter: Helsingfors, Åbo, Tammerfors, Lahtis, Villmanstrand, Kuopio, Vasa, Uleåborg och Rovaniemi. På Åland har antalet ärenden som behandlats varit litet 2014, sammanlagt 341 tillståndsärenden, och innefattat de första tillståndsärendena, ärenden som gäller fortsatt uppehållstillstånd och EU-registrering samt ärenden som gäller mottagande av ansökningar om medborgarskap. Det kommer därför inte att inrättas ett eget verksamhetsställe på Åland, utan klienterna betjänas antingen i Åbo eller med tidsbeställning i Mariehamn.

Placeringsorterna för Migrationsverkets verksamhetsställen ska enligt förslaget inte anges i lag. Avsikten är att verksamhetsställena ska kunna ändras om situationen kräver det.

Polisstyrelsen och Migrationsverket har utrett möjligheterna att utnyttja polisens nuvarande lokaler för Migrationsverkets behov. Migrationsverket har förhållit sig positivt till att kunna utnyttja lokaler som eventuellt blir lediga vid huvudpolisstationerna. Av utredningen framgick att huvudpolisstationerna på de orter som nämns ovan redan nu används fullt ut av polisen och att det inte är möjligt att vid dem placera Migrationsverkets personal, tjänster och kundserviceställen i tillräcklig utsträckning. Vasa utgör ett undantag, och där kan polisens lokaler utnyttjas för både asyl- och tillståndsärenden. Migrationsverkets asyl- och tillståndsärenden föreslås bli placerade i samma lokaler på fem orter (Helsingfors, Uleåborg, Villmanstrand, Rovaniemi och Vasa) och vid resten av verksamhetsställena placeras de separat, eftersom lämpliga gemensamma lokaler inte har hittats. Migrationsverkets asylenhet har ingen verksamhet i Tammerfors, Lahtis eller Kuopio. I Reso är en del av Migrationsverkets asylenhet, dvs. cirka 80 personer, placerad i polisens lokaler.

I det fallet att polisens lokaler inte kan utnyttjas strävar man efter att utnyttja andra lokaler som staten äger och som är lediga eller blir lediga när en annan myndighet flyttar ut.

Migrationsverkets nätverk av verksamhetsställen för tillståndsärenden kommer att växa avsevärt jämfört med dess nuvarande verksamhetsställen, dvs. i praktiken jämfört med det huvudsakliga verksamhetsstället i Helsingfors. Antalet verksamhetsställen ökar och medför kostnader. Migrationsverkets nätverk av verksamhetsställen kommer dock inte att vara lika omfattande som polisens nuvarande nätverk (cirka 50 verksamhetsställen). Migrationsverket beaktar i sin planering av lokalerna sitt mål att utnyttja e-tjänster och att minska antalet personliga besök. Lokalkostnaderna beaktas vid beredningen av avgiftsförordningarna så att de ökade kostnader som lokalerna medför täcks.

Den avsevärda ökningen av antalet asylansökningar kan under de närmaste åren också antas leda till att antalet ansökningar på grund av familjeband och antalet ansökningar om medborgarskap ökar. År 2015 anlände sammanlagt mer än 32 000 asylsökande till Finland, vilket var cirka tiodubbelt mer än jämfört med tidigare år. Den avsevärda ökningen av antalet asylsökande beräknas medföra en motsvarande ökning av antalet ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Migrationsverket bedömer att antalet ansökningar som görs på grund av familjeband kommer att öka med 35 000–45 000 ansökningar 2016–2017. Under de senaste åren har det årligen lämnats in i genomsnitt 700 ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som får internationellt skydd. Lösningarna som gäller lokaler ska beakta behovet av att hantera det ökade antalet sökande och ansökningar.

Hyreskostnaderna för Migrationsverkets framtida lokaler beräknas uppgå till 537 000 euro per år. Vid beräkningen har man använt formeln: antalet personal som överförs (112 årsv.) x (genomsnittlig uppskattning av utrymme) 20 m²/årsv. x (genomsnittligt pris per kvadratmeter) 20 €/m² x 12 månader. Kostnaderna ska också inbegripa projektkostnaderna för lokalerna (ändring av statens tillgängliga lokaler i enlighet med Migrationsverkets behov osv.) bland annat i fråga om verksamhetsstället i Helsingfors. Dessa kostnader klarnar enligt verksamhetsställe i takt med att projekten som gäller lokaler framskrider.

Överföringen beräknas inte medföra betydande ändringar i lönekostnaderna för den personal som överförs från polisen till Migrationsverket. Såsom konstateras ovan hör de ärenden som gäller uppehållstillstånd till polisens avgiftsbelagda verksamhet, vilket innebär att löne- och bikostnaderna för den personal som enligt planerna ska överföras till Migrationsverket täcks med inkomsterna från de prestationsavgifter som tas ut för ansökningarna om uppehållstillstånd, och dessa kostnader ska också i fortsättningen täckas på samma sätt.

Löneutgifterna kan beräknas med formeln 112 årsv. x 70 000 euro och är då 7,8 miljoner euro per år.

RP 64/2016 rd

4.1.2 Asylärenden

Av de orsaker som beskrivs närmare i avsnitt 4.4 övergår polisens och gränsbevakningsväsendets personal inte i Migrationsverkets tjänst i och med överföringen av de uppgifter som gäller asylärenden.

Till Migrationsverket överförs som en permanent ramöverföring från och med 2017 ett anslag på 660 000 euro/år (pris per årsv. 60 000 euro) som motsvarar de 11 årsverken som är avsedda för polisens asylutredning. Lagändringen i asylärenden avses träda i kraft i juli 2016, vilket innebär att 2016 kommer anslagsöverföringen att uppgå till hälften, dvs. 330 000 euro.

För att svara på den kraftiga ökningen av antalet asylsökande har polisen i den kompletterande budgeten för 2016 beviljats en permanent anslagsökning på sammanlagt 4,5 miljoner euro för uppgifterna i samband med asylutredningen och övriga personalkostnader (polisens inledande registrering, utredning och delgivning av beslut, inklusive polisens beredskapsgrupps och övriga personals övertidsarbete). Av detta tilläggsanslag överförs till Migrationsverket en finansieringsandel på 1 miljon euro som motsvarar de uppgifter som ska överföras och antalet sökande enligt ökningen av antalet asylsökande (prognos 10 000 sökande per år). År 2016 är överföringen av detta separata anslag partiell, dvs. den uppgår till 470 000 euro. I den summa som överförs har utöver tidpunkten för lagens ikraftträdande även beaktats de asylutredningar som polisen gjort i början av 2016 och de uppgifter som polisen också i fortsättningen ska sköta.

Tabellen innehåller ett sammandrag av anslagsöverföringarna som gäller asylärenden från polisens omkostnadsmoment till Migrationsverket.

	2016	2017	2018	2019	2020
Den andel som motsvarar den resurs på 11 årsv. som är avsedd för polisens asylutredning	330 000	660 000	660 000	660 000	660 000
Den andel som till följd av asylläget ska överföras till Migrationsverket av det tilläggsanslag på 4,5 miljoner euro som anvisats polisen	470 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Sammanlagt	800 000	1 660 000	1 660 000	1 660 000	1 660 000

Vid överföringen har det beaktats att polisen också i fortsättningen ska sköta uppgifter i den inledande fasen av asylutredningen samt uppgifter som gäller övervakning av utlänningar, avlägsnande ur landet och bekämpning av brottslighet i anslutning till olaglig inresa. Överföringen genomförs i samband med beredningen av den andra tilläggsbudgetpropositionen för 2016. I fråga om gränsbevakningsväsendet görs det ingen anslagsöverföring.

4.1.3 Andra ekonomiska konsekvenser

De datasystem, arbetsstationer, program, licenser och därmed anslutna IT-tjänster som är avsedda för den personal som överförs från polisen till Migrationsverket samt de ändringar som ska göras i UMA-systemet innebär en engångskostnad på 130 000–170 000 euro för Migrationsverket.

Migrationsverket använder inte ett kassasystem. När Migrationsverket börjar ta emot ansökningar behöver det ett kassasystem för uttagandet och redovisningen av ansökningsavgifterna. Kostnads kalkylen för införandet av systemet uppgår till 350 000 euro och den årliga kostnaden för förvaltningen av systemet till 50 000 euro.

Polisen har i sin kundservice använt ett elektroniskt tidsbeställningssystem. Polisen planerar att stänga sitt eget tidsbeställningssystem den 10 oktober 2016 så att det inte längre är möjligt att boka tider för 2017 via polisens tidsbeställningssystem. För 2017, när behörighetsöverföringen från polisen till Migrationsverket har trätt i kraft, ska tider bokas via Migrationsverkets tidsbeställningssystem från och med den 11 oktober 2016. Det är en kö på några månader i tidsbeställningen och därför stängs polisens tidsbeställning redan den 10 oktober 2016. Migrationsverket har för avsikt att utveckla ett liknande system som ska integreras i UMA-systemet och e-tjänsten Enter Finland, och engångspriset för anskaffningen av detta system är 350 000 euro. Migrationsverket avser att genom tidsbeställningssystemet administrera kundbesöken på sina verksamhetsställen, och på så sätt kan verket förutse antalet tillståndärenden och planera verksamheten effektivt. Systemet ska också inbegripa arbetsskiftsplanering enligt verksamhetsställe, uppföljning av behövliga typer av tjänster och en tjänst för prognostisering av behövliga resurser. Klienterna ska med hjälp av tidsbeställningssystemet kunna välja orten där de vill sköta sina ärenden, och således säkerställa att de kan sköta sina ärenden vid Migrationsverket när det passar dem och att det görs i tid.

Migrationsverket har som mål att på det sätt som det har redogjorts för ovan utveckla datasystemen och öka automatiseringen. Verksamheten kan effektiviseras genom ett liknande förfarande som tillämpas vid ansökan om finskt pass, där fotobutiken tar ett sådant fotografi av sökanden som uppfyller kriterierna enligt anvisningen för fotografier och som levereras elektroniskt till ett ställe för temporär lagring varifrån fotografiet kan tas in i polisens passsystem. För Migrationsverkets del ska fotografiet i UMA-systemet fogas till ansökan om uppehållstillstånd och till uppehållstillståndskortet när uppehållstillståndet beviljas. En annan ändring av förfarandet som gör processen snabbare är att de fingeravtryck som tagits i samband med den första ansökan om uppehållstillstånd senare kan användas som sådana utan att sökanden är skyldig att lämna sina fingeravtryck på nytt. Att fingeravtryck inte behöver tas på nytt i samband med varje ansökan och att det genom en jämförelse med fotografiet är möjligt att säkerställa att det är rätt person innebär en besparing i Migrationsverkets personalutgifter. På detta sätt kan dessutom helt elektroniska ansökningar möjliggöras utan skyldighet att sköta ärenden vid myndigheten. Detta innebär att det inte har någon betydelse att Migrationsverkets nätverk av verksamhetsställen inte är lika omfattande som polisens nuvarande nätverk. Jämförelse av fotografier håller på att införas vid polisen, och för Migrationsverkets del är anskaffningspriset för det tekniska genomförandet till dessa delar 200 000 euro.

Koncentreringen av ärenden som gäller uppehållstillstånd till en enda myndighet, dvs. Migrationsverket, syftar till att inom en rimlig tid förbättra produktiviteten och att på lång sikt uppnå kostnadsbesparingar till följd av att verksamheten effektiviseras. Effektivitet uppnås exempelvis genom att verksamheterna och förfarandet koncentreras och att de sökandes behov av att personligen besöka ett verksamhetsställe minskar. I och med att utredningen av asylansökningar koncentreras blir beslutsfattandet snabbare, vilket minskar antalet dygn som en sökande vistas på en förläggning och de kostnader som detta föranleder. Migrationsverket har som mål

att genom att koncentrera ärendena, utveckla datasystemen och öka automatiseringen minska de behövliga personresurserna och förbättra tillståndsförfarandets resultat.

4.2 Konsekvenser för klienterna

Att de tillstånds- och registreringsärenden som gäller utlänningars uppehållsrätt koncentreras till en enda myndighet gör att praxis och beslutsfattandet blir enhetligare och ökar därmed rättssäkerheten. Ur klientens synvinkel är det enkelt att sköta alla ärenden som gäller uppehållsrätten hos samma myndighet. Rådgivningen blir även mer konsekvent och liknande till sitt innehåll. Migrationsverket avser att satsa hårt på e-tjänster och en ökad automatisering av behandlingen av tillstånd, vilket innebär enklare och snabbare tillståndsförfaranden. Överföringen av ärenden från en myndighet till en annan minskar och processerna blir tydligare. Också klienternas jämställdhet förbättras när den behandlande myndigheten inte beror på typen av tillstånd eller var ansökan lämnas in.

Polisen har i nuläget cirka 70 verksamhetsställen där åtminstone de tillstånds- och registreringsärenden som ska överföras delvis sköts. Det bör dock beaktas att alla verksamhetsställen inte kan ta emot alla typer av ansökningar och inte har beredskap att ge detaljerade råd om tillståndsförfarandet eller tillståndsgrunderna, eller fatta beslut om ansökningar. Avsikten med propositionen är att alla Migrationsverkets framtida verksamhetsställen ska ha beredskap att ge sakkunnig service i alla utlänningsärenden samt fatta beslut i åtminstone de enklaste ärendena, såsom typiska ansökningar om registrering av en EU-medborgare och klart positiva beslut.

Migrationsverket planerar att det ska finnas ett verksamhetsställe med en besökskundtjänst på nio orter (Helsingfors, Åbo, Tammerfors, Lahtis, Villmanstrand, Kuopio, Vasa, Uleåborg och Rovaniemi), vilket innebär att servicenätverket de facto blir klart mindre jämfört med polisens nuvarande nätverk. Avståndet till verksamhetsställena ökar således i vissa fall, men är dock betydligt kortare än för de klienter som anhängiggör sina ansökningar utomlands. Verksamhetsställena ska placeras på de orter där största delen av de tillståndsärenden som ska överföras redan i nuläget sköts och till vilka det finns goda förbindelser från orter där det inte längre kommer att finnas något verksamhetsställe. Om antalet klienter blir relativt litet på vissa orter är det möjligt att ett verksamhetsställe får begränsad öppethållning. Så som det ser ut nu är läget sannolikt detta i Rovaniemi. Det bör beaktas att de nu avsedda tillstånds- och registreringsärendena till sin art är sådana att det i genomsnitt inte finns ett behov av upprepade besök, eftersom det nya uppehållstillståndet vanligen ska sökas efter cirka ett år eller först senare och en EU-medborgare ska göra en ansökan om registrering inom tre månader från inresan. Dessutom är en klients behov av att sköta ärenden vanligen inte brådskande, eftersom klienten kan lämna in ansökan om fortsatt uppehållstillstånd i god tid innan hans eller hennes tillstånd upphör att gälla. Medborgarskap kan sökas när som helst efter det att förutsättningarna för att förvärva medborgarskap uppfyllts. Avsikten är dessutom att ett elektroniskt tidsbeställningssystem som liknar polisens ska utnyttjas också efter överföringen när Migrationsverket sköter uppgifterna, vilket innebär att klienterna själva kan välja när de sköter sina ärenden. Migrationsverket har dessutom för avsikt att vidareutveckla möjligheterna till e-tjänster, och målet är då en kundtjänst som är oberoende av tid och plats.

Situationen ändras inte när det gäller att inleda ett asylförfarande, och en ansökan kan således också i fortsättningen lämnas in till vilket som helst av polisens eller gränsbevakningsväsendets verksamhetsställen.

Behörighetsöverföringen i asylärenden syftar till att göra förfarandet snabbare och enhetligare och att säkerställa en hög kvalitet på besluten, vilket ligger i sökandenas intresse. Det är med tanke på de sökande dessutom tydligare om en enda myndighet sköter hela asylutredningen.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Överföringen av tillståndsärenden innebär att uppgiftsfördelningen mellan polisen och Migrationsverket blir tydligare, eftersom Migrationsverket ansvarar för den helhet som tillståndsärendena utgör. Det framgår tydligt att tillståndsförfarandet är en helhet som sköts av en enda myndighet. Behandlingen av ansökningarna om uppehållstillstånd blir enklare och snabbare när ett ärende inte längre behöver föras fram och tillbaka från en myndighet till en annan när det gäller mottagande av ansökan, inledande behandling, eventuellt hörande av parterna, beslutsfattande och delgivning.

Migrationsverkets verksamhet ändras avsevärt när det börjar sköta också mottagandet av ansökningar samt annan omfattande kundservice. Verkets verksamhetsställen blir fler till antalet vilket medför utmaningar för ekonomi- och personalförvaltningen. Också ökningen av antalet anställda är procentuellt sett betydande. Det ska, när överföringen genomförs, reserveras resurser för utbildning av personalen, trots att alla ärenden som ska överföras är sådana som också Migrationsverket redan i nuläget kan fatta beslut om med stöd av lagen. Den personal som överförs från polisen till Migrationsverket tar med sig sitt kunnande, vilket bland annat har betydelse i synnerhet vid registreringen av EU-medborgare och beviljandet av uppehållskort för deras familjemedlemmar, vilket i praktiken hittills har skötts nästan enbart av polisen, samt vid ordnandet av besökskundtjänsten.

Polisen och gränsbevakningsväsendet har i utlänningsärenden fortfarande viktiga uppgifter som gäller övervakningen av utläningar, säkringsåtgärder och avlägsnande ur landet. Polisens och gränsbevakningsväsendets roll i asylförfarandet blir mindre när Migrationsverket börjar sköta asylutredningen i sin helhet. De asylsökande ska dock också i fortsättningen ansöka om internationellt skydd hos polisen eller vid gränsen, där polisen eller gränsbevakningsväsendet tar emot ansökan och registrerar sökanden, varefter Migrationsverket gör asylutredningen.

Till följd av behörighetsändringarna ökar betydelsen av samarbetet och utbytet av information mellan myndigheterna ytterligare. Det faktum att uppehållstillstånd i nuläget har sökts hos en polisinstans och att polisen och gränsbevakningsväsendet i asylförfarandet har haft en större roll i processen har möjliggjort att den information som behövs i polisverksamheten har skaffats på initiativ av polisen och gränsbevakningsväsendet. Till följd av behörighetsändringarna är det viktigt att det mellan myndigheterna avtalas om sådana samarbetsformer och sådant utbyte av information som möjliggör att polisen och gränsbevakningsväsendet får den information som är väsentlig med tanke på deras behörighet. Migrationsverket ska således informera polisen om sådana misstänkta brott och andra omständigheter som verket fått kännedom om och som är av betydelse för polisen. Det är viktigt att det mellan Migrationsverket och polisen avtalas om ett förfarande och utbildas personal att göra sådana observationer som är av betydelse i polisverksamheten. Till en del görs detta också genom en författningsändring så att det föreslås att centralkriminalpolisen och den lokala polisen ska få samma rätt att delta i asylsamtalen i vissa situationer som skyddspolisen har enligt den gällande lagen. I detta fall ska polisen dock utföra sin egen eventuella utredning som polisundersökning och asylutredningen kvarstår hos Migrationsverket.

I myndighetssamarbetet ska information som är viktig med tanke på fattandet av beslut om tillstånd och brottsutredningen också i fortsättningen ömsesidigt förmedlas till den behöriga myndigheten, vilket också i nuläget är fallet, och avsikten med den nu föreslagna behörighetsändringen är inte att ändra denna situation. Information som polisen och gränsbevakningsväsendet har och som inverkar på tillståndsprövningen ska således på motsvarande sätt kunna lämnas till Migrationsverket. Efter behörighetsändringarna ska förfarandet fortfarande ha den fördelen att missbruk, överträdelser och brott kan avslöjas så effektivt som möjligt. Också

verksamheten mot olaglig invandring och t.ex. människohandel kräver även i fortsättningen ett nära samarbete mellan Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet oberoende av behörighetsändringarna.

4.4 Konsekvenser för personalen

Överföringen av utlänningars tillstånds- och registreringsärenden har betydande konsekvenser för den personal som i nuläget sköter dessa ärenden vid polisinsättningarna. Till följd av överföringen minskar polisens personalbehov och Migrationsverkets ökar. Utgångspunkten för överföringen av uppgifterna är att den tilläggsresurs som Migrationsverket behöver till så stor del som möjligt fås från den personal som frigörs hos polisen. Eftersom överföringens konsekvenser för personalen är betydande har det i samband med lagberedningen utarbetats ett separat dokument om de personalpolitiska principer som ska iakttas vid överföringen, och ärendet har behandlats i ett samarbetsförfarande inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Det är i praktiken fråga om att precisera hur lagstiftningen, tjänstekollektivavtalet och de principer som utarbetats för förändringar i statsförvaltningen kan tillämpas på denna situation.

I 5 a § 1 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) föreskrivs det att i samband med omstrukturering av funktioner inom statsförvaltningen överförs tjänsterna och förflyttas de tjänstemän som utnämns till tjänsterna till samma ämbetsverk som uppgifterna överförs till. Om tjänsten överförs inom eller till tjänstemannens pendlingsregion krävs enligt 3 mom. inte tjänstemannens samtycke. I praktiken överförs med stöd av lagen de personer vars arbetsbeskrivning till minst 50 procent omfattar de tillståndärenden som ska överföras. Om inte alla de uppgifter som lediganslås vid Migrationsverket till följd av överföringen blir tillsatta efter de överföringar som sker med stöd av lagen, kan det vid behov ordnas ett sådant anmälningsförfarande som det föreskrivs närmare om i de ovannämnda personalpolitiska principerna.

Utmaningen vid en noggrann bedömning av konsekvenserna för personalen är att de uppgifter som enligt förslaget ska överföras inte utgör särskilt tydliga helheter vid polisinsättningarna. De tillståndsärenden som gäller utlänningar utgör i många fall endast en del av en persons befattningsbeskrivning. Vid många verksamhetsställen motsvarar uppgifterna i sin helhet mindre än ett årsverke. I den utredningsfas som föregick lagberedningen beräknades det med hjälp av arbetstidsbokföringen att de uppgifter som ska överföras motsvarar en resurs på 107,6 årsverken vid polisen. I samband med lagberedningen framgick det dock att det var fråga om en beräkning som baserat sig på s.k. aktiv arbetstid och där annan tid än den som använts till de egentliga arbetsuppgifterna inte hade beaktats. Beräkningen gjordes på nytt så att det med hjälp av arbetstidsregistreringarna först fastställdes hur stor andel de tillståndsärenden som ska överföras utgör av alla de uppgifter som utförs vid respektive polisinsättning. Polisinsättningens hela personalresurs multiplicerades sedan med detta relationstal. I denna beräkning beaktades även sådan relevant arbetstid som hade registrerats under andra arbetskoder än de egentliga koderna för ärenden som gäller tillstånd för utlänningar. Sådana koder är tillståndsförvaltningens allmänna koder, såsom undervisning och rådgivning, utvecklings- och planeringsuppgifter samt utlåtan till andra myndigheter. Resultatet blev då 136,9 årsverken, vilket alltså beskriver den totala personalresurs som de uppgifter som ska överföras motsvarar vid polisinsättningarna. Antalet personer som på något sätt berörs av överföringen är dock klart högre på grund av mångfalden i arbetsbeskrivningarna.

Ålands polismyndighet utgör till denna del en egen helhet; de ärenden som ska överföras omfattar där en resurs på cirka ett årsverke som består av två personers 50-procentiga arbetsinsats.

Migrationsverket har bedömt att det kan sköta de från polisen överförda uppgifterna med en personalresurs som är cirka 20 procent mindre än vid polisen och genom att utöka antalet e-

tjänster och utnyttja automatisering. Det uppskattade behovet av ny personal uppgår således till 112 årsverken med det nuvarande antalet ärenden. Effektivitet uppnås exempelvis genom att verksamheterna koncentreras och att de sökandes behov av att personligen besöka ett verksamhetsställe minskas. Det är således klart att hela den personalresurs som vid polisrätningarna sköter uppgifterna inte kan överföras till Migrationsverket, utan andra vanliga omstruktureringar måste tillämpas i fråga om den personal som blir kvar. Noggrannare bestämmelser om detta har också angetts i de personalpolitiska principerna för överföringen.

Såsom konstaterats ovan kommer Migrationsverket enligt planerna att inrätta nio verksamhetsställen runt om i landet. Den personal som behövs till följd av överföringen fördelas på dessa orter i enlighet med det antal klienter som väntas på orterna och andra funktionella utgångspunkter. För att precisera konsekvenserna för personalen har man i samband med lagberedningen utrett befattningsbeskrivningarna och bostadsorterna för de personer som vid polisrätningarna sköter de tillståndsärenden som ska överföras. I april 2015 var situationen den att antalet personer som kan överföras med stöd av statstjänstemannalagen uppgick till 96. Dessa personer utförde alltså som huvudsyssla de tillståndsuppgifter som ska överföras och bodde inom pendlingsregionerna för de planerade verksamhetsställena. Om situationen inte ändras fram till dess att överföringen genomförs, kan en betydande del av Migrationsverkets behov av tilläggsresurser tillgodoses med överföringar från polisen som görs direkt med stöd av lag.

När det gäller överföringen av asylärendena är situationen i den mån annorlunda att det vid polisrätningarna i praktiken är polismännen som sköter den inledande fasen av asylutredningen, som enligt förslaget ska överföras till Migrationsverket. Asylutredningen utgör dessutom endast en del av uppgiftsområdet för de poliser som sköter utlänningsärenden, vanligen cirka 30 procent av arbetstiden. Den motsvarande, ordinarie personalresursen har före ökningen av antalet sökande dessutom varit betydligt mindre än för tillståndsärenden. Den har beräknats uppgå till 11 årsverken. Före ökningen av antalet sökande omfattade asylutredningen ett årsverke vid gränsbevakningsväsendet. Att överföra polistjänster eller gränsbevakningsväsendets tjänster till en civil myndighet – såsom Migrationsverket – är i praktiken problematiskt och oändamålsenligt. Således föreslås det inte att polistjänster eller gränsbevakningsväsendets tjänster ska överföras till Migrationsverket.

5 Beredningen av propositionen

Inrikesministeriet gav den 19 juni 2013 Polisstyrelsen och Migrationsverket i uppdrag att utreda överföringen av ärenden som gäller tillstånd för utlänningar samt den inledande fasen av asylprocessen och delgivningen av asylbeslut till Migrationsverket. I utredningen beaktades också finansministeriets framställning om att de uppgifter som gäller registrering av EU-medborgare ska överföras till magistraterna. Bedömningspromemorian om överförandet av utlänningsärenden (Polisstyrelsens publikationsserie 5/2014) blev färdig den 21 augusti 2014.

Regeringens proposition har i huvudsak beretts vid inrikesministeriet. Det tillsattes två separata arbetsgrupper för att sköta beredningen. I den arbetsgrupp som beredde överföringen av de ärenden som gäller tillstånd för utlänningar deltog företrädare för inrikesministeriets migrationsavdelning, polisavdelning och förvaltnings- och utvecklingsavdelning samt Polisstyrelsen, Migrationsverket och polisrätningarna i Helsingfors och Inre Finland. I den arbetsgrupp som beredde asylförfarandet deltog företrädare för inrikesministeriets polisavdelning, migrationsavdelning och gränsbevakningsavdelning samt Polisstyrelsen, Migrationsverket, förläggningen i Joutseno och polisrätningen i Helsingfors.

Det har under projektets gång utarbetats en utredning om de personalpolitiska principerna, och den behandlades vid ett möte som samarbetsorganet för inrikesministeriets förvaltningsom-

råde ordnade den 16 juni 2015. I ärenden som gäller lokaler har man dessutom särskilt hört företrädare för Senatfastigheter. Placeringen av Migrationsverkets verksamhetsställen som nämns i propositionen behandlades vid de möten som finansministeriets samordningsgrupp för regionalisering ordnade den 9 och den 31 mars 2016. Samordningsgruppen för regionalisering understödde de valda verksamhetsställena i sitt utlåtande av den 31 mars 2016. Dessutom konstaterade samordningsgruppen för regionalisering att det ska bedömas om de valda verksamhetsställena är tillräckliga och att Migrationsverket vid behov ska ha beredskap att också snabbt inrätta verksamhetsställen på andra orter.

Inrikesministeriet sände den 21 december 2015 utkastet till proposition på remiss till följande instanser: utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, inrikesministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman, diskrimineringsombudsmannen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Högsta förvaltningsdomstolen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, polisinsättningen i Helsingfors, polisinsättningen i Östra Nyland, polisinsättningen i Västra Nyland, polisinsättningen i Tavastland, polisinsättningen i Sydöstra Finland, polisinsättningen i Sydvästra Finland, polisinsättningen i Inre Finland, polisinsättningen i Österbotten, polisinsättningen i Östra Finland, polisinsättningen i Uleåborg, polisinsättningen i Lappland, centralkriminalpolisen, skyddspolisen, Polisyrkeshögskolan, Ålands landskapsregering, Ålands polismyndighet, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, Nylands arbets- och näringsbyrå (internationell arbetsförmedling/arbetstillståndsärenden), Sydöstra Finlands arbets- och näringsbyrå (internationell arbetsförmedling/arbetstillståndsärenden), Birkalands arbets- och näringsbyrå (internationell arbetsförmedling/arbetstillståndsärenden), regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet, regionförvaltningsverket i Norra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet, regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet, regionförvaltningsverket i Östra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet, regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet, statistikcentralen, Befolkningsregistercentralen, Folkpensionsanstalten, Senatfastigheter, Delegationen för etniska relationer, Amnesty International Finländska sektionen, Finlands Flyktinghjälp rf, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Röda Kors, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Mannerheims Barnskyddsförbund, Rädda Barnen rf, UNHCR, Finlands Advokatförbund r.f., Oikeuspoliittinen yhdistys - Rättspolitiska föreningen Demla ry, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, Rajavartioliitto ry, AKAVA ry, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Finlands Kommunförbund, Finlands näringsliv, kommunala arbetsmarknadsverket, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Landsbygdens Arbetsgivareförbund rf, Företagarna i Finland rf, Finland-Samfundet, Finlands studentkårers förbund (FSF) rf, Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete, Centralförbundet för Barnskydd rf, Helsingfors stad, Helsingfors universitet, IOM, Förbundet för mödra- och skyddshem r.f. och Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf.

Inrikesministeriet fick 56 remissvar. I största delen av remissvaren förhöll man sig positivt till behörighetsöverföringen och dess mål och ansåg att de kunde understödjas. De behörighetsändringar som görs ger en tydligare bild av migrationsförvaltningen och särskilt av skötseln av ärenden som gäller tillstånd för utlänningar och asylförfarandet. I vissa remissvar var man orolig för att Migrationsverkets nätverk av verksamhetsställen kommer att vara glesare än polisens nuvarande nätverk av verksamhetsställen. Det ansågs positivt att mottagandet av en ansökan om internationellt skydd och de inledande åtgärderna också i fortsättningen ska skötas av polisen och gränsbevakningsväsendet.

Diskrimineringsombudsmannen och Finlands Advokatförbund motsatte sig förslaget att ändra 95 b § i utlänningslagen. En sökande kan i och med ändringen lämna in en anmälan om åter-

kallande av sin ansökan om internationellt skydd också till förläggningspersonal, som inte är tillräckligt insatta i utlänningslagen för att kunna förklara följderna av återkallandet, vilket försvagar de asylsökandes rättsskydd. Enligt Advokatförbundet ska sökande ges tillräckliga och riktiga uppgifter om återkallandets konsekvenser för deras rättsliga ställning. Förbundet anser även att de asylsökandes rättsskydd säkerställs genom det nuvarande förfarandet. I propositionen utgår man dock från att ändringsförslaget är motiverat på grund av att allt fler sökande har velat återkalla sin ansökan och återvända till sitt hemland så snabbt som möjligt till följd av det ökade antalet ansökningar om internationellt skydd. Förslaget till ändring underlättar och försnabbar detta förfarande eftersom det inte uppstår oklarhet om en sökandes viljeyttring, vilket innebär att ändringen tjänar också de sökandes behov. Förslaget frigör dessutom polisens resurser för andra uppgifter i och med att en sökande inte behöver ta sig från förläggningspersonal till en polisinspektion för att återkalla sin ansökan. Viljeyttringen utreds dock alltid i sista hand av Migrationsverket när verket fattar beslut om en ansökan. Förläggningspersonalen tar således endast emot viljeyttringen och lämnar den vidare till Migrationsverket. I ärendet finns inga omständigheter som äventyrar de sökandes rättsskydd.

Med anledning av remissvaren har det gjorts vissa preciseringar i motiveringen och paragraferna. Ikraftträdandebestämmelsen har också ändrats så att det föreslås att de ändringar som gäller asylförfarandet sätts i kraft så snart som möjligt och tidigare än de ändringar som gäller tillståndsärenden och som det föreslås att ska träda i kraft den 1 januari 2017.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig i fråga om asylärenden till statens andra tilläggsbudgetproposition för 2016 och i fråga om tillståndsärenden till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlad i samband med dem.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 2/2016 rd) föreslås det att bland annat 116 § i utlänningslagen ska ändras. Ändringsförslagen i denna proposition gäller också ovannämnda paragraf. Regeringens proposition 2/2016 rd lämnades till riksdagen den 4 februari 2016.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Utlänningslagen

3 §. Definitioner. Det föreslås att polisinrättningen inte längre ska nämnas i 6 och 7 punkten i paragrafen, eftersom endast Migrationsverket ska vara behörigt att fatta beslut om ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare och ansökan om uppehållstillstånd för näringsidkare efter prövningen av delbeslut om ansökningarna.

Definitionen i 16 punkten ändras så att den motsvarar den omarbetade förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten. Rådets förordning (EG) nr 343/2003 har upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

4 §. Förhållande till andra lagar. I 2 mom. stryks omnämmandet av det asylsamtal som polisen för och den lagstiftning som tillämpas på det. Eftersom det i propositionen föreslås att polisen inte längre ska utreda den sökandes identitet, inresa och resrutten som en del av uppgifterna i den inledande fasen av asylutredningen i och med att dessa uppgifter överförs till Migrationsverket i sin helhet, är bestämmelsen till denna del onödig. Eftersom polisen dock också i fortsättningen ska sköta uppgifter som gäller övervakningen av utlänningar kvarstår i momentet den bestämmelse om polisens uppgifter som gäller övervakningen av utlänningar, dvs. att utreda förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet. Bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (872/2011) tillämpas då på utredningen av dessa förutsättningar.

6 b §. Genomförandet av en rättsmedicinsk undersökning. I 1 och 2 mom. föreslås polisen och gränsbevakningsväsendet inte längre bli nämnda. Det är till följd av ändringen endast Migrationsverket som kan begära att det ska genomföras en undersökning för bestämning av åldern på en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Finland eller på en anknytningsperson. Enligt 6 a § 2 mom. krävs det för att undersökningen ska få genomföras att den som ska undersökas har gett sitt skriftliga samtycke till undersökningen och att samtycket är baserat på vetskap och fri vilja. Det är därför tillräckligt att en tjänsteman vid Migrationsverket i samband med åtgärden säkerställer den undersökta identitet, och för detta behövs inte en tjänsteman vid polisen eller gränsbevakningsväsendet. Eftersom det i 1 och 2 mom. nämnda Hjeltinstitutet vid Helsingfors universitet gick samman med Institutet för hälsa och välfärd den 1 januari 2016 föreslås det att paragrafen samtidigt ändras så att den rättsmedicinska undersökningen görs av nämnda institut.

52 e §. Beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram. Det föreslås att 1 mom. ändras så att polisen stryks som beviljare av uppehållstillstånd. Momentets ordalydelse ändras samtidigt så att den motsvarar den ordalydelse som har använts på andra ställen i utlänningslagen när det gäller beviljande av uppehållstillstånd. I momentet nämns inte längre den myndighet som beviljar tillstånd, eftersom det i 67 § särskilt föreskrivs om Migrationsverkets allmänna behörighet att bevilja uppehållstillstånd, vilket även omfattar uppehållstillstånd enligt denna paragraf.

60 §. Ansökan om uppehållstillstånd. I 3 mom. föreslås en sådan ändring till följd av ändringen av behörigheten att en ansökan om uppehållstillstånd i Finland ska lämnas till Migrationsverket. Således kan en ansökan om uppehållstillstånd i fortsättningen inte längre lämnas in till

den lokala polisen. Migrationsverket kommer att runt om i landet inrätta verksamhetsställen där en ansökan om uppehållstillstånd kan anhängiggöras och där en person som elektroniskt har anhängiggjort en ansökan om uppehållstillstånd kan identifiera sig och lämna sina biometriska kännetecken.

60 d §. *Biometriska kännetecken för uppehållstillståndskort.* Paragrafens 1 mom. ska med anledning av behörighetsändringen preciseras så att det tydligare anges vilken myndighet som tar fingeravtryck av den sökande. Vid ansökan om uppehållstillstånd är det Migrationsverket eller en finsk beskickning som tar fingeravtrycken. Vid ansökan om internationellt skydd är det polisen eller gränsbevakningsväsendet som tar fingeravtrycken.

60 g §. *Nytt uppehållstillståndskort.* I 4 mom. föreslås den lokala polisen inte längre bli nämnd som behörig myndighet, vilket innebär att det endast är Migrationsverket som utfärdar ett nytt uppehållstillståndskort. En ansökan om nytt uppehållstillståndskort ska också lämnas till Migrationsverket.

61 §. *Tillfälligt omhändertagande av resedokument.* Enligt 1 mom. kan myndigheten tillfälligt omhänderta en utlännings resedokument i särskilda situationer som nämns i momentet. Således föreslås det att i 3 mom. ska Migrationsverket tas in som myndighet. I fortsättningen kan Migrationsverket tillfälligt omhänderta ett resedokument med stöd av 1 mom. Det är därför motiverat att också Migrationsverket utfärdar ett intyg över det temporära omhändertagandet av resedokumentet.

63 §. *Utlåtanden om ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband.* I den gällande paragrafens båda moment nämns som behöriga myndigheter Migrationsverket och polisinnrättningen. Eftersom avsikten med denna proposition är att behörigheten i de ärenden som gäller uppehållstillstånd ska koncentreras till enbart Migrationsverket är det motiverat att endast Migrationsverket kan begära det utlåtande som nämns i paragrafen och att utlåtandena också lämnas till verket. Det föreslås därför att polisinnrättningen stryks i båda momenten.

64 §. *Muntligt hörande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband.* Det föreslås att i 2 mom. stryks polisen som en behörig myndighet. Eftersom polisen inte längre ska ta emot ansökningar om uppehållstillstånd och inte heller är behörig att bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeband, behöver den inte verkställa hörandet om ansökan. Avsikten är att Migrationsverket eller en beskickning ska verkställa hörandet, och det föreslås inga ändringar av behörigheten mellan dem.

66 §. *Utförande av DNA-analys.* I 4 mom. stryks polisen som en myndighet som övervakar provtagningen och fastställer provgivarens identitet. Utförandet av DNA-analys är nära kopplat till förfarandet för ansökan om uppehållstillstånd, och eftersom polisen i fortsättningen inte längre är behörig i förfarandet ska polisen inte längre nämnas som en övervakande och fastställande myndighet i denna bestämmelse.

67 §. *Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet.* I paragrafen anges Migrationsverkets behörighet i ärenden som gäller uppehållstillstånd. Eftersom avsikten med propositionen är att Migrationsverket ska bli den centrala tillståndsmyndigheten i ärenden som gäller uppehållstillstånd, kommer polisens tillståndsärenden att överföras till verket. Det är således inte längre nödvändigt att i 1 mom. räkna upp olika tillståndsärenden, såsom det gjorts tidigare i 67 och 68 § på grund av den delade behörigheten i tillståndsärenden. I det föreslagna momentet föreskrivs alltså att Migrationsverket beviljar och återkallar uppehållstillstånd, eftersom polisen inte längre är behörig och 1 mom. då kort och klart uttryckt omfattar alla tillståndsärenden.

I 2 mom. föreslås en teknisk ändring med anledning av behörighetsöverföringen. De olika momenten i 58 § behöver inte räknas upp i momentet, eftersom en direkt hänvisning till den nämnda paragrafen omfattar alla de situationer där behörigheten att återkalla uppehållstillstånd blir aktuell.

68 §. *Den lokala polisen som uppehållstillståndsmyndighet.* Det föreslås att paragrafen upphävs. Enligt propositionen ska polisen inte längre vara behörig att bevilja uppehållstillstånd.

83 §. *Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare.* Paragrafens 2 mom. ändras så att hänvisningen till situationer där fortsatt uppehållstillstånd beviljas blir struken. Hänvisningen är onödig eftersom Migrationsverket i fortsättningen ska bevilja både det första och det nya uppehållstillståndet för arbetstagare och det inte längre har någon betydelse om det är fråga om det första uppehållstillståndet eller om fortsatt tillstånd. Första meningen i 3 mom. slopas också som onödig. Polisen ska enligt propositionen inte längre vara behörig att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare. Början av momentet förtydligas genom att uttrycket "en ny" läggs till före ordet "ansökan". Detta beskriver bättre vilken typ av situation momentet gäller.

84 §. *Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för näringsidkare.* Det föreslås att bestämmelsen i 1 mom. ska vara likadan som den är i den gällande lagen. Enligt förslaget ändras 2 mom. av samma orsak som 83 § 2 mom. Paragrafens 3 mom. upphävs som onödigt eftersom polisen inte längre är behörig myndighet i fråga om uppehållstillstånd för näringsidkare.

95 b §. *Återkallande av ansökan om internationellt skydd.* Det föreslås att 1 mom. ändras så att utöver Migrationsverket, polisen och gränskontrollmyndigheten ska även förläggningen kunna ta emot en anmälan om återkallande av ansökan om internationellt skydd. Detta är motiverat eftersom det i praktiken förekommit situationer där en person som ansökt om internationellt skydd har velat återkalla sin ansökan under den tid personen varit placerad på en förläggning, och han eller hon har varit villig att frivilligt avlägsna sig ur landet. Ändringen syftar till att förfarandet ska vara flexibelt och, med tanke på den sökande, också enkelt och inte innebära att sökanden måste ta sig från förläggningen till t.ex. en polisinsättning endast för att han eller hon vill återta sin ansökan.

Det föreslås att det till 2 mom. på motsvarande sätt fogas en bestämmelse om att också tjänstemännen och arbetstagarna vid en förläggning kan vara ojäviga vittnen när en sökande ombes uppge hur han eller hon förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och meddelas inreseförbud. I synnerhet när det är fråga om frivillig återresa är det motiverat att också tjänstemännen och arbetstagarna vid förläggningen kan vara vittnen så att förfarandet är enkelt för den sökande, men samtidigt sådant att den sökandes rättigheter beaktas. Det bör beaktas att enligt 3 mom. i den gällande paragrafen fattar Migrationsverket beslut om att en ansökan förfaller, vilket innebär att verket också i samband med beslutsfattandet kan försäkra sig om att sökanden vill återkalla sin ansökan samt hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och meddelas inreseförbud.

96 §. *Kort över anhängigt ansökningsärende.* I 1 mom. föreslås det bli nämnt att Migrationsverket, vid sidan av polisen och gränsbevakningsväsendet, är en myndighet som utfärdar kort som visar att en persons ansökningsärende är anhängigt.

97 §. *Asylutredning.* Det föreslås att 1 mom. ändras så att Migrationsverket till följd av behörighetsändringarna ska utreda de i momentet nämnda omständigheterna i anslutning till en ansökan om internationellt skydd. Polisen och gränsbevakningsväsendet bör strykas i momentet eftersom deras uppgifter till följd av ändringen är begränsade endast till förfarandets början.

Paragrafens 2 mom. föreslås bli upphävt.

Det föreslås att bestämmelsen i det gällande 3 mom. blir nytt 2 mom. så att momentets två sista meningar slopas. Eftersom polisen i fortsättningen ska koncentrera sig på uppgifterna i den inledande fasen av asylförfarandet, dvs. registreringen av de sökande, är det alltid Migrationsverket som sköter utredningen av identitet, resruttt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt för asylsamtal.

Det föreslås att bestämmelsen i det gällande 4 mom. blir nytt 3 mom. Enligt förslaget ska bestämmelsen även ändras så att den avser polisen i sin helhet. Skyddspolisen är således fortfarande behörig att delta i asylsamtalen, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser kräver det, och det föreslås inga ändringar av denna behörighet. Utöver skyddspolisen är även den övriga polisen, centralkriminalpolisen och den lokala polisen, behöriga att delta i asylsamtalen, om omständigheter i anslutning till allmän ordning eller säkerhet kräver det. Genom ändringen säkerställs det att centralkriminalpolisen och den lokala polisen som har gediget kunnande om asylsamtal och på basis av regionansvaret är skyldiga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kan delta i asylsamtalen på samma sätt som skyddspolisen enligt den gällande lagen kan delta i dem inom ramen för sin egen behörighet. Antalet asylsökande som anlände till Finland under 2015 har visat att polisen bör ha möjlighet att delta i asylsamtalen och därmed att utreda eventuella hot som gäller allmän ordning eller säkerhet, utföra underrättelseverksamhet och t.ex. skaffa informationskällor.

98 a §. Beslut om ansökan om internationellt skydd. Paragrafen är ny och syftet med den är att nationellt genomföra artikel 31.3–31.5 i förfarandedirektivet. Till följd av artikeln tas det i denna nya paragraf i utlänningslagen in bestämmelser om maximibehandlingstiden på sex månader för en asylansökan och om eventuell förlängning av behandlingstiden. Det har i direktivet angetts en längre tidsfrist för genomförandet av dessa bestämmelser än för genomförandet av de övriga bestämmelserna, och denna ändring gjordes inte genom den lag som trädde i kraft den 1 juli 2015 (194/2015) och genom vilken bestämmelserna i direktivet i övrigt sattes i kraft nationellt. Ändringen tas däremot med i denna regeringsproposition och avses träda i kraft den 20 juli 2018, vilket enligt direktivet är den tidpunkt då ändringen senast ska träda i kraft i den nationella lagstiftningen. Bestämmelsen om behandlingstiden innebär dock att det blir viktigare att säkerställa att beslut om ansökningar fattas så snabbt som möjligt och att omständigheter som orsakar fördröjning gallras bort ur förfarandet. Dessutom föranleder varje dygn som en asylsökande omfattas av mottagningssystemet kostnader för staten (priset för ett dygn i mottagningssystemet är cirka 43 euro), och att förfarandet görs snabbare är därför viktigt inte bara med tanke på en sökandes rättigheter utan också av ekonomiska orsaker.

I 1 mom. föreskrivs om artikel 31.3 i förfarandedirektivet. Av momentet framgår maximibehandlingstiden för en ansökan om internationellt skydd, och den är i regel sex månader från det att ansökan har lämnats in eller, om en ansökan är föremål för det förfarande som föreskrivs i förordning (EU) nr 604/2013, från den tidpunkt då en sökande som anlant till Finland och befinner sig på Finlands territorium har tagits om hand av den behöriga myndigheten, dvs. Migrationsverket, till följd av det fastställts att Finland är den ansvariga staten. Eftersom Migrationsverket i och med denna proposition kommer att ha en mer omfattande behörighet i asylärenden, är det lättare att kontrollera att tidsfristen iakttas än i situationer där behörigheten är delad.

I 2 mom. föreskrivs om artikel 31.3 tredje stycket i förfarandedirektivet, dvs. om under vilka förutsättningar den tidsfrist på sex månader som anges i 1 mom. kan förlängas med högst nio månader. Om förlängning av behandlingstiden fattas inte beslut eller träffas avgöranden över

vilka besvär kan anföras särskilt. När förutsättningarna uppfylls innebär det att ansökan ska avgöras inom 15 månader.

I 2 mom. 1 punkten anges att en grund kan vara att ett ärende som gäller internationellt skydd involverar komplicerade faktiska eller rättsliga omständigheter.

I 2 mom. 2 punkten föreskrivs att en grund kan vara att ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt ansöker om internationellt skydd, med följden att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet på sex månader.

Enligt 2 mom. 3 punkten kan en grund vara att sökanden inte har bidragit till utredningen av sin ansökan. Med denna grund avses sökandens skyldigheter enligt artikel 13 i förfarandedirektivet. Enligt artikel 13.1 ska medlemsstaterna ålägga sökande en skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sin identitet och andra förhållanden som avses i artikel 4.2 i direktiv 2011/95/EU, såsom ålder, bakgrund, tidigare boplatser, tidigare ansökningar om internationellt skydd, resvägar, resehandlingar och orsakerna till ansökan om internationellt skydd. Enligt 31 § i förvaltningslagen och 7 § 2 mom. i utlänningslagen ska sökanden bidra till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett. Enligt artikel 13.2 d i förfarandedirektivet får medlemsstaterna föreskriva att de behöriga myndigheterna får kroppsvisitera en sökande och söka igenom de föremål han eller hon bär med sig.

I 3 mom. föreskrivs om de situationer som avses i artikel 31.3 andra stycket i förfarandedirektivet. Enligt det stycket får medlemsstaterna i vederbörligen motiverade undantagsfall överskrida de tidsfrister som föreskrivs ovan med högst tre månader om det krävs för att säkerställa tillräcklig och fullständig prövning av ansökan om internationellt skydd.

I 4 mom. föreskrivs om artikel 31.4 i förfarandedirektivet. Enligt momentet kan de tidsfrister som anges i 1–3 mom. skjutas upp på grund av osäkra förhållanden i ursprungslandet som förväntas vara av tillfällig natur. Det ska inte fattas överklagbara beslut eller träffas överklagbara avgöranden om uppskjutande av behandlingen, men sökanden ska inom en rimlig tid informeras om skälen till uppskjutandet. Också kommissionen ska inom en rimlig tid informeras om uppskjutandet av förfarandet för ursprungslandet i fråga.

I 4 mom. föreskrivs också om artikel 31.5 i förfarandedirektivet, och momentet gäller den absoluta maximitid på 21 månader som fastställts för behandlingen av en ansökan om internationellt skydd. Behandlingen får således under alla förhållanden räkna högst 21 månader, och behandlingstiden kan inte förlängas eller skjutas upp över den tiden.

Enligt 5 mom. begränsar det som föreskrivs i 4 mom. inte erhållandet av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

116 §. *Migrationsverkets behörighet i anslutning till internationellt skydd.* Enligt förslaget ska behörigheten i ärenden som gäller internationellt skydd överföras från polisen och gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket. Det föreslås därför att 1 mom. ändras så att 1–5 punkten i momentet och 117 § 1–3 punkten slås samman för att tydligare motsvara Migrationsverkets behörighet att bevilja och återkalla uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Detta konstateras i den nya 1 mom. 1 punkten. Eftersom behörigheten är koncentrerad till Migrationsverket, är uppräkningslistan av de situationer där uppehållstillstånd kan beviljas onödig, i och med att den föreslagna nya 1 punkten i vilket fall som helst omfattar dem.

Den gällande 1 mom. 6–8 punkten blir, utan ändringar, ny 2–4 punkt i momentet. Samtidigt revideras begreppet ett säkert asylland i den gällande 8 punkten så att i den nya 4 punkten används begreppet ett säkert tredjeland.

Paragrafens 2 mom. ändras inte i sak, men den gällande hänvisningen till 1 mom. 3 punkten, som upphävs, ska strykas. Momentet ändras däremot så att det i stället för en hänvisning uttryckligen nämns att Migrationsverket efter att ha fått utlåtande av skyddspolisen beslutar om beviljande av uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller alternativt skydd när det gäller utlänningar som tas till Finland inom flyktingkvoten.

117 §. Passersedel. Enligt propositionen ska polisen inte längre vara behörig att bevilja uppehållstillstånd i fråga om internationellt skydd, och därför slopas 1–3 mom. i paragrafen. Det föreslås att bestämmelserna i dessa moment tas in i 116 §, som gäller Migrationsverkets behörighet. Paragrafens 4 mom. blir det enda momentet i paragrafen. Eftersom paragrafens rubrik inte längre motsvarar paragrafens innehåll föreslås det att rubriken ändras till "Passersedel". Samtidigt ändras omnämmandet av rådets förordning så att det motsvarar Europaparlamentets och rådets förordning som definieras i 3 § 16 punkten.

139 §. Behörighet att bevilja och indra främlingspass och resedokument för flykting. Det föreslås att 3 mom. upphävs eftersom polisen till följd av denna proposition inte längre är behörig att bevilja främlingspass och resedokument för flykting. Det är i fortsättningen Migrationsverket som är behörigt enligt detta moment, men i vissa situationer är det dock en finsk beskickning som är behörig, såsom föreskrivs i 1 och 2 mom.

159 §. Registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt. Paragrafens 1 mom. ändras så att en registreringsansökan till följd av behörighetsändringen lämnas in till Migrationsverket eftersom det enligt 171 §, som ändras, är Migrationsverket som ansvarar för registreringen. Polisrättningarna tar inte emot registreringsansökningar, utan Migrationsverket har egna verksamhetsställen där registreringsansökningar kan lämnas in.

171 §. Behöriga myndigheter. Paragrafens 1 och 2 mom. ändras så att det i stället för polisrättningen på sökandens bostadsort är Migrationsverket som registrerar uppehållsrätten och återkallar uppehållsrätt och uppehållskort. Även 2 mom. behöver därför ändras så att det också är Migrationsverket som på ansökan beslutar att en registrering av uppehållsrätten eller ett uppehållskort inte återkallas i fall som avses i 165 § 4 mom.

197 §. Ingivande av besvärsskrift. I 2 mom. föreslås det inte längre bli nämnt att besvärsskrifter i asylärenden får ges in till polisen. Besvärsskriften ska till följd av ändringen i vanliga fall lämnas in till Migrationsverket i enlighet med det gällande 1 mom., men den kan enligt 2 mom. även i fortsättningen ges in också direkt till Helsingfors förvaltningsdomstol. När polisens behörighet i asylärenden ändras är det motiverat och tydligare att besvärsskriften ges in antingen till den myndighet som fattat beslutet, dvs. Migrationsverket, eller direkt till den förvaltningsdomstol som behandlar besväret, dvs. Helsingfors förvaltningsdomstol.

1.2 Medborgarskapslagen

44 §. Anhängiggörande av ansökan och anmälan. Paragrafens 1 och 2 mom. ändras så att polisen inte längre nämns. Till följd av att behörigheten ändras och eftersom mottagandet av ansökningar också i ärenden som gäller uppehållstillstånd överförs till Migrationsverket ändras momentet så att Migrationsverket även ska ta emot ansökningar och anmälningar om medborgarskap vid sina egna verksamhetsställen. I samband med att Migrationsverket tar emot ansökningar och anmälningar ska det också kontrollera identiteten på det sätt som redan nu anges i 2 mom. Migrationsverket ska i enlighet med 2 och 5 mom. också kontrollera identiteten när en ansökan eller anmälan om medborgarskap har lämnats in elektroniskt.

Genom ett personligt besök kontrolleras även identitetshandlingar och andra handlingar i original. Samtidigt får man information om att sökanden och de eventuella medsökandena har

befunnit sig i Finland. Migrationsverket kan också i fortsättningen vid behov registrera observationer i UMA-systemet exempelvis om huruvida en persons språkkunskaper motsvarar de språkintyg som visas upp. Dessutom kan Migrationsverket genast be en person som lämnar in en ansökan i pappersform att komplettera sin ansökan, om det observeras betydande brister i ansökan, såsom ofyllda punkter i ansökningsblanketten eller handlingar som inte har bifogats. Uppgifterna i en ansökan i pappersform, utlåtandet om ansökan och eventuella andra åtgärder ska registreras i UMA-systemet. Om identiteten har fastställts genom ett personligt besök vid Migrationsverket, får den bevisliga delgivningen till en person som har lämnat in en elektronisk ansökan verkställas elektroniskt även om sökanden eller ett barns vårdnadshavare har identifierats endast med svag autentisering, dvs. med sin e-postadress.

1.3 Gränsbevakningslagen

27 §. Utredning av gränstilldragelser samt förutsättningar för in- och utresa. Det föreslås att utredning av identiteten, inresan och resrutten i fråga om en person som söker internationellt skydd inte längre ska nämnas i 1 mom. Eftersom det i propositionen föreslås att gränsbevakningsväsendet inte längre ska föra asylsamtal i och med att denna uppgift i sin helhet överförs till Migrationsverket, är bestämmelsen till denna del onödig. Till följd av att gränsbevakningsväsendet dock fortfarande ska sköta de uppgifter som gäller övervakningen av utlänningar, ska gränsbevakningsväsendet också i fortsättningen i samband med övervakningen av utlänningar utreda förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet.

1.4 Lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster

22 §. Övriga myndigheters behörighet. Enligt det föreslagna 2 mom. ska den lokala polisen strykas som en behörig myndighet hos vilken begäran om registrering av uppgifter kan framställas. Begäran ska således framställas hos Migrationsverket eller en finsk beskickning i utlandet. Motsvarande ändring görs i 3 mom. där den lokala polisen också stryks. I 4 mom. görs en motsvarande ändring, dvs. den lokala polisen stryks. Eftersom polisen inte längre är behörig att bevilja uppehållstillstånd eller uppehållskort och inte heller är behörig att registrera uppehållsrätten, är det inte motiverat att polisen ska registrera uppgifterna. Också i dessa fall ska uppgiften skötas av Migrationsverket. Upphållstillstånd och registrering ska efter behörighetsöverföringen i stället för hos polisen sökas hos Migrationsverket, och det är också därför motiverat att polisen inte längre är behörig att ta emot begäran och registrera uppgifter. I asylförfarande ska en eventuell begäran framställas hos Migrationsverket i en sådan fas av förfarandet där det lämpar sig bäst och inte förlänger processen.

2 Ikraftträdande

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017. Bestämmelserna i 98 a § i utlänningslagen träder dock i kraft först den 20 juli 2018. Bestämmelserna i 4 § 2 mom., 95 b § 1 och 2 mom., 96 § 1 mom., 97, 116 och 117 § samt 197 § 2 mom. i utlänningslagen och bestämmelserna i 27 § 1 mom. i gränsbevakningslagen tillämpas dock redan tidigare, dock tidigast från och med den 1 juli 2016.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras enligt 9 § 4 mom i grundlagen genom lag. Ur kravet på bestämmelser i lag kan man härleda förbud mot diskriminering och godtycklighet liksom även ett krav på att kriterierna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till Finland och vistelse här måste regleras med hänsyn till att utlänningsarnas rätts-säkerhet garanteras (GrUU 16/2000 rd).

RP 64/2016 rd

Propositionens förslag till lagstiftningsändringar rör de förfaranden för uppehållstillstånd och asylförfaranden som det föreskrivs om i gällande lagar samt ändringar av behörigheten i uppgifter som gäller EU-registrering. Ändringen innebär att uppgifter överförs från polisen och gränsbevakningsväsendet till Migrationsverket, och Migrationsverket blir då den centrala tillståndsmyndigheten i utlänningsärenden. Det föreslås inte att innehållet i vare sig tillståndsprövningen eller förfarandet för beslutsfattande ändras, utan endast att den behöriga myndigheten byts ut. Propositionen har således inga direkta konsekvenser för utlänningarnas ställning och deras rättsskydd. Det är sannolikt att koncentrereringen av uppgifterna till en enda myndighet stärker rättsskyddsgarantierna för utlänningar som ansöker om tillstånd.

Propositionen innehåller inga ändringar som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, och lagförslagen kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

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

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen (301/2004) 68 § och 139 § 3 mom.,

sådana de lyder, 68 § i lagarna 886/2011, 1339/2011 och 669/2013 samt 139 § 3 mom. i lag 886/2011,

ändras 3 § 6, 7 och 16 punkten, 4 § 2 mom., 6 b § 1 och 2 mom., 52 e § 1 mom., 60 § 3 mom., 60 d § 1 mom., 60 g § 4 mom., 61 § 3 mom., 63 §, 64 § 2 mom., 66 § 4 mom., 67 § 1 och 2 mom., 83 § 2 och 3 mom., 84 §, 95 b § 1 och 2 mom., 96 § 1 mom., 97, 116 och 117 §, 159 § 1 mom., 171 § 1 och 2 mom. och 197 § 2 mom.,

av dem 3 § 6 och 7 punkten, 83 § 2 och 3 mom. samt 84 § sådana de lyder i lag 1218/2013, 4 § 2 mom., 63 §, 159 § 1 mom. och 171 § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 886/2011, 6 b § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 549/2010, 52 e § 1 mom. sådant det lyder i lag 90/2015, 60 § 3 mom. och 60 d § 1 mom. sådana de lyder i lag 675/2015, 60 g § 4 mom. sådant det lyder i lag 631/2011, 64 § 2 mom., 66 § 4 mom. och 197 § 2 mom. sådana de lyder i lag 973/2007, 67 § 1 mom. sådant det lyder i lagarna 973/2007, 886/2011 och 449/2012, 67 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1338/2011, 95 b § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 432/2009, 97 § sådan den lyder i lag 194/2015, 116 § sådan den lyder i lagarna 973/2007 och 323/2009 samt 117 § sådan den lyder i lagarna 973/2007 och 886/2011, samt

fogas till lagen en ny 98 a § som följer:

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

6) *uppehållstillstånd för arbetstagare* ett uppehållstillstånd för förvärvsarbete som beviljas utlännningar genom ett förfarande i två steg där arbets- och näringsbyrån fattar ett delbeslut i saken innan Migrationsverket fattar sitt beslut,

7) *uppehållstillstånd för näringsidkare* ett uppehållstillstånd för idkande av näring som beviljas utlännningar genom ett förfarande i två steg där närings-, trafik- och miljöcentralen fattar ett delbeslut i saken innan Migrationsverket fattar sitt beslut,

16) *förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten* Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat,

4 §

Förhållande till andra lagar

På polisens utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (872/2011).

6 b §

Genomförandet av en rättsmedicinsk undersökning

En rättsmedicinsk undersökning för bestämning av åldern på en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Finland eller en anknytningsperson genomförs vid Institutet för hälsa och välfärd, på begäran av Migrationsverket. Två sakkunniga ska ge ett gemensamt utlåtande om undersökningen. Av dem ska åtminstone den ena vara anställd vid Institutet för hälsa och välfärd. De sakkunniga ska vara legitimerade läkare eller tandläkare som har sådan behörighet som krävs för utförandet av undersökningen.

De åtgärder som undersökningen kräver kan på begäran av Institutet för hälsa och välfärd också utföras vid ett centralsjukhus, en kommunal hälsovårdscentral eller en verksamhetsenhet inom den privata hälso- och sjukvården. De åtgärder som undersökningen kräver ska utföras av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. En tjänsteman vid Migrationsverket ska i samband med åtgärderna försäkra sig om identiteten på den person som blir undersökt. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den som blir undersökt har rätt att vara närvarande vid undersökningen.

52 e §

Beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram

En utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram enligt lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd.

60 §

Ansökan om uppehållstillstånd

I Finland lämnas ansökan till Migrationsverket. Utomlands lämnas ansökan om första uppehållstillstånd till en finsk beskickning, en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör.

RP 64/2016 rd

60 d §

Biometrisk kännetecken för uppehållstillståndskort

Migrationsverket eller en finsk beskickning ska vid inlämning av ansökan om uppehållstillstånd och polisen eller gränsbevakningsväsendet vid inlämning av ansökan om internationellt skydd för uppehållstillståndskortet ta fingeravtryck av sökandens samtliga fingrar.

60 g §

Nytt uppehållstillståndskort

Migrationsverket utfärdar ett nytt uppehållstillståndskort. Ansökan lämnas till Migrationsverket.

61 §

Tillfälligt omhändertagande av resedokument

Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten utfärdar ett intyg över det temporära omhändertagandet av resedokumentet.

63 §

Utlåtanden om ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Migrationsverket kan med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband begära utlåtande hos de sociala myndigheterna eller hälsovårdsmyndigheterna på hem- eller bostadsorten för anknytningspersonen. Utlåtande kan begäras om de sociala förhållandena eller hälsotillståndet i fråga om anknytningspersonen, om denne är en minderårig som kommit utan vårdnadshavare eller om sökanden är en annan anhörig som inte hör till kärnfamiljen eller om begäran om utlåtande föranleds av andra särskilda skäl som hänför sig till utredningen av familjens situation.

De sociala myndigheterna eller hälsovårdsmyndigheterna är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband i ett utlåtande enligt 1 mom. till Migrationsverket lämna sådana uppgifter om de sociala förhållandena eller hälsotillståndet för en person som är nödvändiga för att beslut om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska kunna fattas.

64 §

Muntligt hörande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Migrationsverket eller en tjänsteman vid en finsk beskickning verkställer hörandet.

66 §

Utförande av DNA-analys

Provtagningen övervakas och provgivarens identitet säkerställs av en tjänsteman vid Migrationsverket eller vid beskickningen.

67 §

Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet

Migrationsverket beviljar och återkallar uppehållstillstånd.
Migrationsverket återkallar uppehållstillstånd på de grunder som anges i 58, 58 a och 58 b §.

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Efter att arbets- och näringsbyrån fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. beviljar Migrationsverket utlännningen uppehållstillstånd för arbetstagare, om inte något annat följer av 36 §. Migrationsverket avgör när det är ogrundat enligt 49 § 1 mom. 3 punkten att vägra uppehållstillstånd.

Om en ny ansökan gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes, gör arbets- och näringsbyrån inte någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1–3 punkten.

84 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för näringsidkare

Närings-, trafik- och miljöcentralen avgör huruvida de förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare som anges i 76 § uppfylls. Närings-, trafik- och miljöcentralen avgör om näringsidkandet är tillfälligt eller fortgående.

Efter att närings-, trafik och miljöcentralen fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. beviljar Migrationsverket utlännningen uppehållstillstånd för näringsidkare, om inte något annat följer av 36 §. Migrationsverket avgör när det är ogrundat enligt 49 § 1 mom. 3 punkten att vägra uppehållstillstånd.

95 b §

Återkallande av ansökan om internationellt skydd

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

RP 64/2016 rd

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

96 §

Kort över anhängigt ansökningsärende

För en utlänning som söker internationellt skydd eller tillfälligt skydd eller som kommit till Finland som kvotflykting kan det utfärdas ett kort som visar att hans eller hennes ansökningsärende är anhängigt i Finland. Kortet utfärdas av polisen, gränsbevakningsväsendet eller Migrationsverket.

97 §

Asylutredning

Migrationsverket utreder identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt utreder muntligen uppgifter som behövs för bestämmande av den stat som ansvarar för handläggningen av asylansökan. När sökandens identitet utreds ska personuppgifter om hans eller hennes familjemedlemmar och övriga anhöriga samlas in.

Migrationsverket för ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana.

Polisen kan delta i asylsamtalen, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser eller allmän ordning eller säkerhet kräver det.

98 a §

Beslut om ansökan om internationellt skydd

Beslut om en ansökan om internationellt skydd ska fattas inom sex månader från det att ansökan har lämnats in eller, om det förfarande som föreskrivs i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten tillämpas på ansökan, från tidpunkten för bestämmande av att Finland är den medlemsstat som är ansvarig för handläggningen, sökanden befinner sig på Finlands territorium och Migrationsverket har tagit ansvar för honom eller henne.

Beslut ska fattas inom 15 månader, om beslut av någon av följande orsaker inte kan fattas inom den tidsfrist som anges i 1 mom.:

- 1) ärendet involverar komplicerade frågor med anknytning till faktiska eller rättsliga omständigheter,
- 2) ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, vilket leder till att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom fristen om sex månader,
- 3) förseningen uppenbart beror på att sökanden inte har medverkat till att klargöra sin ansökan.

RP 64/2016 rd

Beslut ska fattas inom 18 månader, om beslut inte kan fattas inom den tidsfrist som anges i 2 mom. på grund av att det krävs en längre utredningstid för att säkerställa en korrekt och motiverad prövning av ansökan om internationellt skydd.

Om förhållandena i ursprungslandet är osäkra och beslut på grund av detta inte kan fattas inom den tidsfrist som anges i 1–3 mom., ska beslut dock fattas senast 21 månader från det att den tidsfrist som anges i 1 mom. har börjat löpa.

Bestämmelserna i 4 mom. begränsar inte erhållande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

116 §

Migrationsverkets behörighet i anslutning till internationellt skydd

Migrationsverket

- 1) beviljar och återkallar uppehållstillstånd,
- 2) beslutar om upphörande och återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande,
- 3) beslutar på begäran av en annan avtalsslutande stat om mottagande eller återtagande av asylsökande enligt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och begär av en annan avtalsslutande stat motsvarande beslut om mottagande respektive återtagande av asylsökande,
- 4) ger utlänningar som ska sändas tillbaka till ett säkert tredjeland en handling av vilken det framgår att utlänningens ansökan inte har prövats i sak i Finland.

Migrationsverket fattar, efter att ha fått utlåtande av skyddspolisen, beslut om beviljande av uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller alternativt skydd när det gäller utlänningar som tas till Finland inom flyktingkvoten.

117 §

Passersedel

En utlänning som ska sändas tillbaka till en stat som tillämpar förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten får av polisinspektionen en passersedel i enlighet med förordningen.

159 §

Registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt

En unionsmedborgare som vistas i Finland över tre månader ska registrera sin vistelse genom att lämna in en registreringsansökan till Migrationsverket inom tre månader från inresan.

171 §

Behöriga myndigheter

Migrationsverket registrerar sökandens uppehållsrätt i utlänningsregistret samt utfärdar tidsbegränsade och permanenta uppehållskort.

RP 64/2016 rd

Migrationsverket återkallar registreringen av en uppehållsrätt samt tidsbegränsade och permanenta uppehållskort. Verket beslutar också på ansökan att en registrering av uppehållsrätten eller ett uppehållskort inte återkallas i fall som avses i 165 § 4 mom.

197 §

Ingivande av besvärsskrift

I asylärenden får besvärsskriften ges in även till Helsingfors förvaltningsdomstol. Migrationsverket ska omedelbart efter att ha underrättats om besvären lämna förvaltningsdomstolen de handlingar som verkets beslut baserat sig på.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 98 a § träder dock i kraft först den 20 juli 2018.

Lagens 4 § 2 mom., 95 b § 1 och 2 mom., 96 § 1 mom., 97, 116 och 117 § samt 197 § 2 mom. tillämpas dock redan från och med den 20 .

Andra tjänster vid polisen än polistjänster samt de tjänstemän som förordnats till dem och vars uppgifter överförs till Migrationsverket, ska överföras till Migrationsverket när lagen träder i kraft, förutsatt att tjänsten överförs inom eller till tjänstemannens pendlingsregion enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

2.

Lag

om ändring av 44 § i medborgarskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i medborgarskapslagen (359/2003) 44 § 1 och 2 mom., av dem 1 mom. sådant det
lyder i lag 971/2014, som följer:

44 §

Anhängiggörande av ansökan och anmälan

En ansökan eller anmälan enligt denna lag ska personligen lämnas in till Migrationsverket. En ansökan om befrielse från finskt medborgarskap samt en sådan anmälan i fråga om ett barn som avses i 26 §, en sådan anmälan om ett adoptivbarn som avses i 27 § och en anmälan enligt 29 § 1 mom. kan också lämnas in till en finsk beskickning eller till ett honorärkonsulat. Om den sökande är ett barn ska ansökan eller anmälan för barnets räkning göras och lämnas in av barnets vårdnadshavare eller intressebevakare. Medsökande och barn som är sökande ska vara närvarande när ansökan eller anmälan lämnas in.

Migrationsverket kontrollerar identiteten hos den sökande eller en vårdnadshavare som på barnets vägnar lämnar in en ansökan eller anmälan. Om en medsökande eller ett barn som är sökande har ett eget resedokument eller identitetsbevis, kontrollerar Migrationsverket också barnets identitet. Om anmälan anhängiggörs utanför Finland, kontrollerar beskickningen identiteten.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av 27 § i gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gränsbevakningslagen (578/2005) 27 § 1 mom., sådant det lyder i lag 749/2014,
som följer:

27 §

Utredning av gränstilldragelser samt förutsättningar för in- och utresa

Bestämmelserna om genomsökning för att få tag på en person som ska hämtas till polisundersökning i 2 kap. 4 § 1 och 2 mom. i polislagen, om avspärrning av platser och områden för att trygga polisundersökning i 2 kap. 8 § 1 och 4 mom. i den lagen och om polisundersökning i 6 kap. i samma lag ska iakttas vid gränsbevakningsväsendets utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och utresa och för avlägsnande av en utlänning ur landet. Detsamma gäller även utredning av en sådan gränstilldragelse som avses i överenskommelsen angående ordningen på gränsen mellan Finland och Sovjetunionen och ordningen för utredning av gränstilldragelser (FördrS 32/1960).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

4.

Lag

om ändring av 22 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) 22 § 2–4 mom., sådana de lyder i lag 145/2014, som följer:

22 §

Övriga myndigheters behörighet

Utländska medborgare kan i de fall som avses i 9 § 1 mom. 3 punkten i samband med en ansökan om uppehållstillstånd, uppehållskort eller registrering av uppehållsrätt framställa en begäran om registrering av uppgifter hos Migrationsverket eller en finsk beskickning i utlandet.

Den som tar emot en begäran ska på det sätt som föreskrivs i denna lag i de situationer som avses i 1 och 2 mom. försäkra sig om identiteten hos den som framställer begäran och om tillförlitligheten hos de handlingar som visas upp som grund för registreringen av personuppgifterna. Folkpensionsanstaltens lokalbyrå ska utan dröjsmål sända begäran och de personuppgifter och handlingar som lagts fram i samband med den till den magistrat inom vars ämbetsdistrikt den utländska medborgaren uppger sig bo, för att uppgifterna ska kunna registreras i befolkningsdatasystemet. I de fall där Migrationsverket avgör ett uppehållstillståndsärende som gäller en utländsk medborgare ska den finska beskickningen utan dröjsmål till Migrationsverket sända en begäran om registrering av uppgifter samt de personuppgifter och handlingar som har lagts fram i samband med begäran för registrering i befolkningsdatasystemet. Närmare bestämmelser om de uppgifter som mottagaren ska fullgöra får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utöver vad som i 21 § 1 mom. föreskrivs om magistraternas behörighet får Skatteförvaltningen registrera uppgifter om utländska medborgare i befolkningsdatasystemet i de fall som avses i 9 § 1 mom. 1–3 punkten. Migrationsverket får registrera uppgifter om utländska medborgare i befolkningsdatasystemet i de fall som avses i 9 § 1 mom. 3 punkten, när en utländsk medborgare har begärt att uppgifterna ska registreras på det sätt som avses i 2 mom. i denna paragraf och han eller hon beviljas uppehållstillstånd eller uppehållskort eller när hans eller hennes uppehållsrätt registreras. Den myndighet som har registrerat uppgifterna svarar för de uppgifter som den har registrerat i befolkningsdatasystemet.

RP 64/2016 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 21 april 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Undervisnings- och kulturminister Sanni Grahn-Laasonen

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i utlänningslagen (301/2004) 68 § och 139 § 3 mom.,
sådana de lyder, 68 § i lagarna 886/2011, 1339/2011 och 669/2013 samt 139 § 3 mom. i lag
886/2011,

ändras 3 § 6, 7 och 16 punkten, 4 § 2 mom., 6 b § 1 och 2 mom., 52 e § 1 mom., 60 § 3
mom., 60 d § 1 mom., 60 g § 4 mom., 61 § 3 mom., 63 §, 64 § 2 mom., 66 § 4 mom., 67 § 1
och 2 mom., 83 § 2 och 3 mom., 84 §, 95 b § 1 och 2 mom., 96 § 1 mom., 97, 116 och 117 §,
159 § 1 mom., 171 § 1 och 2 mom. och 197 § 2 mom.,

av dem 3 § 6 och 7 punkten, 83 § 2 och 3 mom. samt 84 § sådana de lyder i lag 1218/2013,
4 § 2 mom., 63 §, 159 § 1 mom. och 171 § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 886/2011, 6 b §
1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 549/2010, 52 e § 1 mom. sådant det lyder i lag 90/2015, 60
§ 3 mom. och 60 d § 1 mom. sådana de lyder i lag 675/2015, 60 g § 4 mom. sådant det lyder i
lag 631/2011, 64 § 2 mom., 66 § 4 mom. och 197 § 2 mom. sådana de lyder i lag 973/2007, 67
§ 1 mom. sådant det lyder i lagarna 973/2007, 886/2011 och 449/2012, 67 § 2 mom. sådant
det lyder i lag 1338/2011, 95 b § 1 och 2 mom. sådana de lyder i lag 432/2009, 97 § sådan den
lyder i lag 194/2015, 116 § sådan den lyder i lagarna 973/2007 och 323/2009 samt 117 § så-
dan den lyder i lagarna 973/2007 och 886/2011, samt

fogas till lagen en ny 98 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

3 §

Definitioner

Definitioner

I denna lag avses med

I denna lag avses med

6) *uppehållstillstånd för arbetstagare* ett
uppehållstillstånd för förvärvsarbete som be-
viljas utläningar genom ett förfarande i två
steg där arbets- och näringsbyrån fattar ett
delbeslut i saken före Migrationsverkets *eller*
polisinrättningens beslut,

6) ***uppehållstillstånd för arbetstagare*** ett
uppehållstillstånd för förvärvsarbete som be-
viljas utläningar genom ett förfarande i två
steg där arbets- och näringsbyrån fattar ett
delbeslut i saken *innan* Migrationsverket *fattar*
sitt beslut,

7) *uppehållstillstånd för näringsidkare* ett
uppehållstillstånd för utläningar som har för
avsikt att idka näring och som beviljas ge-
nom ett förfarande i två steg där närings-, tra-
fik- och miljöcentralen fattar ett delbeslut i
saken före Migrationsverkets *eller* *polisin-*
rättningens beslut.

7) ***uppehållstillstånd för näringsidkare*** ett
uppehållstillstånd för *idkande av näring som*
beviljas utläningar genom ett förfarande i
två steg där närings-, trafik- och miljöcen-
tralen fattar ett delbeslut i saken *innan* Mi-
grationsverket *fattar sitt* beslut,

16) *rådets förordning om bestämmandet av*
den ansvariga staten rådets förordning (EG)

16) ***förordningen om bestämmandet av***
den ansvariga staten *Europaparlamentets*

RP 64/2016 rd

Gällande lydelse

nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat,

4 §

Förhållande till andra lagar

På ett asylsamtal som polisen för i syfte att utreda grunderna för asylansökan tillämpas förvaltningslagen. På polisens utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet samt på utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (872/2011).

6 b §

Genomförandet av en rättsmedicinsk undersökning

En rättsmedicinsk undersökning för bestämning av åldern på en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Finland eller en anknytningsperson genomförs vid Rättsmedicinska avdelningen vid Hjelt-institutet vid Helsingfors universitet, på begäran av *polisen, gränsbevakningsväsendet eller* Migrationsverket. Med anledning av undersökningen ska ett gemensamt utlåtande ges av två sakkunniga. Av dem ska åtminstone den ena vara anställd vid Rättsmedicinska avdelningen vid Hjelt-institutet vid Helsingfors universitet. De sakkunniga ska vara legitimerade läkare eller tandläkare som har sådan behörighet som krävs för utförandet av undersökningen.

De åtgärder som undersökningen kräver kan på begäran av Rättsmedicinska avdelningen vid Hjelt-institutet vid Helsingfors universitet också utföras vid ett centralsjukhus, en kommunal hälsovårdscentral eller en

Föreslagen lydelse

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

4 §

Förhållande till andra lagar

På polisens utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (872/2011).

6 b §

Genomförandet av en rättsmedicinsk undersökning

En rättsmedicinsk undersökning för bestämning av åldern på en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Finland eller en anknytningsperson genomförs vid *Institutet för hälsa och välfärd*, på begäran av Migrationsverket. *Två sakkunniga ska ge ett gemensamt utlåtande om undersökningen.* Av dem ska åtminstone den ena vara anställd vid *Institutet för hälsa och välfärd*. De sakkunniga ska vara legitimerade läkare eller tandläkare som har sådan behörighet som krävs för utförandet av undersökningen.

De åtgärder som undersökningen kräver kan på begäran av *Institutet för hälsa och välfärd* också utföras vid ett centralsjukhus, en kommunal hälsovårdscentral eller en verksamhetsenhet inom den privata hälso- och sjukvården. De åtgärder som undersök-

Gällande lydelse

verksamhetsenhet inom den privata hälso- och sjukvården. De åtgärder som undersökningen kräver ska utföras av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. *En av polisens, gränsbevakningsväsendets eller Migrationsverkets tjänstemän* ska i samband med åtgärderna försäkra sig om identiteten på den person som blir undersökt. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den som blir undersökt har rätt att vara närvarande vid undersökningen.

52 e §

Beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram

En utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram enligt lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd *av polisen*.

60 §

Ansökan om uppehållstillstånd

I Finland lämnas ansökan till *den lokala polisen*. Utomlands lämnas ansökan om första uppehållstillstånd till en finsk beskickning *eller* en annan Schengenstats beskickning *eller* en extern tjänsteleverantör.

60 d §

Biometriska kännetecken för uppehållstillståndskort

Migrationsverket, *polisen, gränsbevakningsväsendet* eller en finsk beskickning ska vid inlämning av ansökan om uppehållstillstånd och om internationellt skydd för uppehållstillståndskortet ta fingeravtryck av sökandens samtliga fingrar.

Föreslagen lydelse

ningen kräver ska utföras av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. *En tjänsteman vid Migrationsverket* ska i samband med åtgärderna försäkra sig om identiteten på den person som blir undersökt. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den som blir undersökt har rätt att vara närvarande vid undersökningen.

52 e §

Beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram

En utlänning som omfattas av ett vittnesskyddsprogram enligt lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd.

60 §

Ansökan om uppehållstillstånd

I Finland lämnas ansökan till Migrationsverket. Utomlands lämnas ansökan om första uppehållstillstånd till en finsk beskickning, en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör.

60 d §

Biometriska kännetecken för uppehållstillståndskort

Migrationsverket eller en finsk beskickning ska vid inlämning av ansökan om uppehållstillstånd *och polisen eller gränsbevakningsväsendet vid inlämning av ansökan* om internationellt skydd för uppehållstillståndskortet ta fingeravtryck av sökandens samtliga fingrar.

RP 64/2016 rd

Gällande lydelse

60 g §

Nytt uppehållstillståndskort

Migrationsverket *eller den lokala polisen* utfärdar ett nytt uppehållstillståndskort. Ansökan lämnas till den lokala polisen.

61 §

Tillfälligt omhändertagande av resedokument

Polisen eller gränskontrollmyndigheten utfärdar ett intyg över det temporära omhändertagandet av resedokumentet.

63 §

Utlåtanden om ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Migrationsverket *eller polisinrättningen* kan med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband begära utlåtande hos de sociala myndigheterna eller hälsovårdsmyndigheterna på hem- eller bostadsorten för anknytningspersonen. Utlåtande kan begäras om de sociala förhållandena eller hälsotillståndet i fråga om anknytningspersonen, om denne är en minderårig som kommit utan vårdnadshavare eller om sökanden är en annan anhörig som inte hör till kärnfamiljen eller om begäran om utlåtande föranleds av andra särskilda skäl som hänför sig till utredningen av familjens situation.

De sociala myndigheterna eller hälsovårdsmyndigheterna är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband i ett utlåtande enligt 1 mom. till Migrationsverket *eller polisinrättningen* lämna sådana uppgifter om de sociala förhållandena eller hälsotillståndet för en person som är nödvändiga för att beslut om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska

Föreslagen lydelse

60 g §

Nytt uppehållstillståndskort

Migrationsverket utfärdar ett nytt uppehållstillståndskort. Ansökan lämnas till *Migrationsverket*.

61 §

Tillfälligt omhändertagande av resedokument

Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten utfärdar ett intyg över det temporära omhändertagandet av resedokumentet.

63 §

Utlåtanden om ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Migrationsverket kan med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband begära utlåtande hos de sociala myndigheterna eller hälsovårdsmyndigheterna på hem- eller bostadsorten för anknytningspersonen. Utlåtande kan begäras om de sociala förhållandena eller hälsotillståndet i fråga om anknytningspersonen, om denne är en minderårig som kommit utan vårdnadshavare eller om sökanden är en annan anhörig som inte hör till kärnfamiljen eller om begäran om utlåtande föranleds av andra särskilda skäl som hänför sig till utredningen av familjens situation.

De sociala myndigheterna eller hälsovårdsmyndigheterna är trots sekretessbestämmelserna skyldiga att med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband i ett utlåtande enligt 1 mom. till Migrationsverket lämna sådana uppgifter om de sociala förhållandena eller hälsotillståndet för en person som är nödvändiga för att beslut om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska kunna fattas.

RP 64/2016 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

kunna fattas.

64 §

Muntligt hörande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Polisen eller en tjänsteman vid en finsk beskickning verkställer hörandet. *Migrationsverket kan verkställa hörandet, om det behövs för att utreda saken.*

66 §

Utförande av DNA-analys

Provtagningen övervakas och provgivarens identitet fastställs av *polisen* eller av en tjänsteman vid Migrationsverket eller vid beskickningen.

67 §

Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet

Migrationsverket beviljar
1) första uppehållstillstånd för en utlänning som befinner sig utomlands,
2) första uppehållstillstånd för en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd i de fall som avses i 49, 49 a, 51, 52, 52 a och 52 d §,
3) uppehållstillstånd i sådana fall då polis-inrättningen har fört ansökan till Migrationsverket för avgörande.

Migrationsverket återkallar uppehållstillstånd på de grunder som anges i 58 § 1, 2 och 6 mom. samt återkallar på de grunder som anges i 58 § 4 och 5 mom. samt 58 a och 58 b § uppehållstillstånd som det har beviljat.

68 §

Den lokala polisen som uppehållstillståndsmyndighet

64 §

Muntligt hörande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Migrationsverket eller en tjänsteman vid en finsk beskickning verkställer hörandet.

66 §

Utförande av DNA-analys

Provtagningen övervakas och provgivarens identitet *säkerställs* av en tjänsteman vid Migrationsverket eller vid beskickningen.

67 §

Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet

Migrationsverket beviljar *och återkallar* uppehållstillstånd.

Migrationsverket återkallar uppehållstillstånd på de grunder som anges i 58, 58 a och 58 b §.

(upphävs)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Polisinrättningen på utlänningens bostadsort beviljar

1) uppehållstillstånd för en sådan familjemedlem till en finsk medborgare som befinner sig i Finland samt för dennes minderåriga ogifta barn samt för en familjemedlem till en i Finland bosatt unionsmedborgare som har registrerat sin vistelse samt för dennes minderåriga ogifta barn som befinner sig i Finland,

2) nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd,

3) permanent uppehållstillstånd för en utlänning som vistas i Finland, och

4) EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Polisinrättningen återkallar på de grunder som anges i 58 § 1, 2, 4 och 5 mom. samt 58 a och 58 b § uppehållstillstånd som den har beviljat.

Polisinrättningen överför uppehållstillstånd till nya resedokument.

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Efter att arbets- och näringsbyrån fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. beviljar Migrationsverket utlänningen uppehållstillstånd för arbetstagare, om inte något annat följer av 36 § och om utlänningen när ansökan lämnas in inte har något annat gällande uppehållstillstånd. Migrationsverket avgör när det är ogrundat enligt 49 § 1 mom. 3 punkten att vägra uppehållstillstånd.

Om utlänningen har ett gällande uppehållstillstånd när ansökan lämnas in och något annat inte följer av 36 §, beviljar polisinrättningen efter att arbets- och näringsbyrån fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. honom eller henne uppehållstillstånd för arbetstagare. Om ansökan gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes, gör arbets- och näringsbyrån inte någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1–3 punkten.

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Efter att arbets- och näringsbyrån fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. beviljar Migrationsverket utlänningen uppehållstillstånd för arbetstagare, om inte något annat följer av 36 §. Migrationsverket avgör när det är ogrundat enligt 49 § 1 mom. 3 punkten att vägra uppehållstillstånd.

Om en ny ansökan gäller samma bransch som det uppehållstillstånd för arbetstagare som var gällande när ansökan gjordes, gör arbets- och näringsbyrån inte någon sådan prövning som avses i 73 § 1 mom. 1–3 punkten.

RP 64/2016 rd

Gällande lydelse

84 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för näringsidkare

Närings-, trafik- och miljöcentralen avgör om de förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare som anges i 76 § uppfylls. Närings-, trafik- och miljöcentralen avgör om näringsidkandet är tillfälligt eller fortgående.

Efter att närings-, trafik och miljöcentralen fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. beviljar Migrationsverket utlänningsuppehållstillstånd för näringsidkare, om inte något annat följer av 36 § och om utlänningsansökan lämnas in inte har något annat gällande uppehållstillstånd. Migrationsverket avgör när det är ogrundat enligt 49 § 1 mom. 3 punkten att vägra uppehållstillstånd.

Om utlänningsuppehållstillstånd när ansökan lämnas in och något annat inte följer av 36 §, beviljar polisinrättningen efter att närings-, trafik och miljöbyrån fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. honom eller henne uppehållstillstånd för näringsidkare.

95 b §

Återkallande av ansökan om internationellt skydd

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

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

Föreslagen lydelse

84 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för näringsidkare

Närings-, trafik- och miljöcentralen avgör *huruvida* de förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare som anges i 76 § uppfylls. Närings-, trafik- och miljöcentralen avgör om näringsidkandet är tillfälligt eller fortgående.

Efter att närings-, trafik och miljöcentralen fattat ett positivt delbeslut enligt 1 mom. beviljar Migrationsverket utlänningsuppehållstillstånd för näringsidkare, om inte något annat följer av 36 §. Migrationsverket avgör när det är ogrundat enligt 49 § 1 mom. 3 punkten att vägra uppehållstillstånd.

95 b §

Återkallande av ansökan om internationellt skydd

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

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

Gällande lydelse

96 §

Kort över anhängigt ansökningsärende

För en utlänning som söker internationellt skydd eller tillfälligt skydd eller som kommit till Finland som kvotflykting kan utfärdas ett kort som visar att hans eller hennes ansökningsärende är anhängigt i Finland. Kortet utfärdas av polisen eller gränsbevakningsväsendet.

97 §

Asylutredning

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt utreder muntligen uppgifter som behövs för fastställande av den stat som ansvarar för handläggningen av asylansökan. När sökandens identitet utreds insamlas personuppgifter om hans eller hennes familjemedlemmar och övriga anhöriga.

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder muntligen de uppgifter som avvisande utan prövning enligt 103 § 1 och 3 punkten kräver.

Migrationsverket för ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. *På begäran av Migrationsverket kan polisen föra samtal med unionsmedborgare samt tillfälligt med andra sökande, om antalet ansökningar har ökat kraftigt. När dessa samtal förs av polisen på grund av att antalet ansökningar har ökat, ska Migrationsverket underrätta kommissionen om detta minst en gång om året och genast när det inte längre är behövligt att polisen för samtalen.*

Skyddspolisen kan delta i asylsamtalen, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser kräver det.

Föreslagen lydelse

96 §

Kort över anhängigt ansökningsärende

För en utlänning som söker internationellt skydd eller tillfälligt skydd eller som kommit till Finland som kvotflykting kan det utfärdas ett kort som visar att hans eller hennes ansökningsärende är anhängigt i Finland. Kortet utfärdas av polisen, gränsbevakningsväsendet eller Migrationsverket.

97 §

Asylutredning

Migrationsverket utreder identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt utreder muntligen uppgifter som behövs för bestämmande av den stat som ansvarar för handläggningen av asylansökan. När sökandens identitet utreds ska personuppgifter om hans eller hennes familjemedlemmar och övriga anhöriga samlas in.

Migrationsverket för ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana.

Polisen kan delta i asylsamtalen, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser eller allmän ordning eller säkerhet kräver det.

Gällande lydelse

(ny)

Föreslagen lydelse

98 a §

Beslut om ansökan om internationellt skydd

Beslut om en ansökan om internationellt skydd ska fattas inom sex månader från det att ansökan har lämnats in eller, om ansökan är föremål för det förfarande som föreskrivs i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten, från den tidpunkt då det fastställs att Finland är den medlemsstat som är ansvarig för handläggningen och sökanden befinner sig på Finlands territorium och har tagits om hand av Migrationsverket.

Beslut ska fattas inom 15 månader, om beslut av någon av följande orsaker inte kan fattas inom den tidsfrist som anges i 1 mom.:

1) ärendet involverar komplicerade faktiska eller rättsliga omständigheter,

2) ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet på sex månader,

3) förseningen beror uppenbart på att sökanden inte har bidragit till utredningen av sin ansökan.

Beslut ska fattas inom 18 månader, om beslut inte kan fattas inom den tidsfrist som anges i 2 mom. på grund av att det krävs en längre utredningstid för att säkerställa en korrekt och motiverad prövning av ansökan om internationellt skydd.

Om förhållandena i ursprungslandet är osäkra och beslut på grund av detta inte kan fattas inom den tidsfrist som anges i 1–3 mom., ska beslut dock fattas senast 21 månader från det att den tidsfrist som anges i 1 mom. har börjat löpa.

Det som föreskrivs i 4 mom. begränsar inte erhållandet av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

116 §

Migrationsverkets behörighet i anslutning till internationellt skydd

Migrationsverket
1) beviljar vid asylförfarandet asyl och första uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller humanitärt skydd,

116 §

Migrationsverkets behörighet i anslutning till internationellt skydd

Migrationsverket
1) beviljar och återkallar uppehållstillstånd,
2) beslutar om upphörande och återkal-

Gällande lydelse

2) beviljar första uppehållstillstånd med stöd av 89 §,

3) beviljar första uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller alternativt skydd, när det gäller utlänningar som tas till Finland inom flyktingkvoten,

4) beviljar första uppehållstillstånd med stöd av 93 § på grund av annan humanitär invandring,

5) beviljar första uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd,

6) beslutar om upphörande och återkallande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande,

7) beslutar på begäran av en annan avtalslutande stat om mottagande eller återtagande av asylsökande enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten och begär av en annan avtalslutande stat motsvarande beslut om mottagande respektive återtagande av asylsökande,

8) ger utlänningar som ska sändas tillbaka till ett säkert asylland en handling av vilken det framgår att utlänningens ansökan inte har prövats i sak i Finland.

I ett ärende som avses i 1 mom. 3 punkten fattar Migrationsverket beslut efter att ha fått utlåtande av skyddspolisens.

117 §

Den lokala polisens behörighet i anslutning till internationellt skydd

Polisinrättningen beviljar en utlänning nytt tidsbegränsat och permanent uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd.

Polisinrättningen beviljar nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd högst tills den tidsperiod för tillfälligt skydd som angetts av statsrådet upphör.

Om polisen anser att den inte kan bevilja uppehållstillstånd med stöd av 1 eller 2 mom., ska polisen föra ärendet till Migrationsverket för avgörande.

En utlänning som ska sändas tillbaka till en stat som tillämpar rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten får av polisinrättningen en passersedel i enlighet

Föreslagen lydelse

lande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande,

3) beslutar på begäran av en annan avtalslutande stat om mottagande eller återtagande av asylsökande enligt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och begär av en annan avtalslutande stat motsvarande beslut om mottagande respektive återtagande av asylsökande,

4) ger utlänningar som ska sändas tillbaka till ett säkert tredjeland en handling av vilken det framgår att utlänningens ansökan inte har prövats i sak i Finland.

Migrationsverket fattar, efter att ha fått utlåtande av skyddspolisens, beslut om beviljande av *uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller alternativt skydd när det gäller utlänningar som tas till Finland inom flyktingkvoten.*

117 §

Passersedel

En utlänning som ska sändas tillbaka till en stat som tillämpar förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten får av polisinrättningen en passersedel i enlighet med förordningen.

RP 64/2016 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

med förordningen.

139 §

Behörighet att bevilja och indra främlingspass och resedokument för flykting

Polisinrättningen beslutar om beviljande av nytt främlingspass och resedokument för flykting när sökanden kan visa upp ett gällande främlingspass eller resedokument för flykting.

159 §

Registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt

En unionsmedborgare som vistas i Finland över tre månader ska registrera sin vistelse genom att lämna in en registreringsansökan till polisinrättningen på sin bostadsort inom tre månader från inresan.

171 §

Behöriga myndigheter

Polisinrättningen på sökandens bostadsort registrerar uppehållsrätten i utlänningsregistret samt utfärdar tidsbegränsade och permanenta uppehållskort.

Polisinrättningen på sökandens bostadsort återkallar registreringen av en uppehållsrätt samt tidsbegränsade och permanenta uppehållskort. Polisinrättningen beslutar också på ansökan att en registrering av uppehållsrätten eller ett uppehållskort inte återkallas i fall som avses i 165 § 4 mom.

197 §

Ingivande av besvärsskrift

I asylärenden får besvärsskriften ges in

139 §

Behörighet att bevilja och indra främlingspass och resedokument för flykting

(upphävs 3 mom.)

159 §

Registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt

En unionsmedborgare som vistas i Finland över tre månader ska registrera sin vistelse genom att lämna in en registreringsansökan till *Migrationsverket* inom tre månader från inresan.

171 §

Behöriga myndigheter

Migrationsverket registrerar sökandens uppehållsrätt i utlänningsregistret samt utfärdar tidsbegränsade och permanenta uppehållskort.

Migrationsverket återkallar registreringen av en uppehållsrätt samt tidsbegränsade och permanenta uppehållskort. *Verket* beslutar också på ansökan att en registrering av uppehållsrätten eller ett uppehållskort inte återkallas i fall som avses i 165 § 4 mom.

197 §

Ingivande av besvärsskrift

I asylärenden får besvärsskriften ges in

RP 64/2016 rd

Gällande lydelse

även till Helsingfors förvaltningsdomstol eller polisen. Migrationsverket ska omedelbart efter att ha underrättats om besvären tillstålla förvaltningsdomstolen de handlingar som verkets beslut baserat sig på.

Föreslagen lydelse

även till Helsingfors förvaltningsdomstol. Migrationsverket ska omedelbart efter att ha underrättats om besvären lämna förvaltningsdomstolen de handlingar som verkets beslut baserat sig på.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 98 a § träder dock i kraft först den 20 juli 2018.

Lagens 4 § 2 mom., 95 b § 1 och 2 mom., 96 § 1 mom., 97, 116 och 117 § samt 197 § 2 mom. tillämpas dock redan från och med den 20 .

Andra tjänster vid polisen än polistjänster samt de tjänstemän som förordnats till dem och vars uppgifter överförs till Migrationsverket, ska överföras till Migrationsverket när lagen träder i kraft, förutsatt att tjänsten överförs inom eller till tjänstemannens pendlingsregion enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

2.

Lag

om ändring av 44 § i medborgarskapslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i medborgarskapslagen (359/2003) 44 § 1 och 2 mom., av dem 1 mom. sådant det
lyder i lag 971/2014, som följer:

Gällande lydelse

44 §

Anhängiggörande av ansökan och anmälan

En ansökan eller anmälan som avses i denna lag ska personligen lämnas in till polisen. En ansökan om befrielse från finskt medborgarskap samt en sådan anmälan i fråga om ett barn som avses i 26 §, en sådan anmälan om ett adoptivbarn som avses 27 § och en anmälan enligt 29 § 1 mom. kan också lämnas in till en finsk beskickning eller till ett honorärkonsulat. Då den sökande är ett barn ska ansökan eller anmälan för barnets räkning göras och lämnas in av barnets vårdnadshavare eller intressebevakare. Medsökande och barn som är sökande ska vara närvarande när ansökan eller anmälan lämnas in.

Polisen kontrollerar identiteten i fråga om den sökande eller en vårdnadshavare som på barnets vägnar lämnar in en ansökan eller anmälan. Om en medsökande eller ett barn som är sökande har ett eget resedokument eller identitetsbevis, kontrollerar polisen också barnets identitet. Om anmälan anhängiggörs utanför Finland, kontrollerar beskickningen identiteten.

Föreslagen lydelse

44 §

Anhängiggörande av ansökan och anmälan

En ansökan eller anmälan *enligt* denna lag ska personligen lämnas in till *Migrationsverket*. En ansökan om befrielse från finskt medborgarskap samt en sådan anmälan i fråga om ett barn som avses i 26 §, en sådan anmälan om ett adoptivbarn som avses i 27 § och en anmälan enligt 29 § 1 mom. kan också lämnas in till en finsk beskickning eller till ett honorärkonsulat. *Om* den sökande är ett barn ska ansökan eller anmälan för barnets räkning göras och lämnas in av barnets vårdnadshavare eller intressebevakare. Medsökande och barn som är sökande ska vara närvarande när ansökan eller anmälan lämnas in.

Migrationsverket kontrollerar identiteten *hos* den sökande eller en vårdnadshavare som på barnets vägnar lämnar in en ansökan eller anmälan. Om en medsökande eller ett barn som är sökande har ett eget resedokument eller identitetsbevis, kontrollerar *Migrationsverket* också barnets identitet. Om anmälan anhängiggörs utanför Finland, kontrollerar beskickningen identiteten.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 27 § i gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gränsbevakningslagen (578/2005) 27 § 1 mom., sådant det lyder i lag 749/2014,
som följer:

Gällande lydelse

27 §

*Utredning av gränstilldragelser samt förut-
sättningar för in- och utresa*

Bestämmelserna i 2 kap. 4 § 1 och 2 mom. i polislagen om genomsökning för att få tag på en person som ska hämtas till polisundersökning, om avspärning av platser och områden för att trygga polisundersökning i 2 kap. 8 § 1 och 4 mom. och om polisundersökning i 6 kap. i den lagen ska iaktas vid gränsbevakningsväsendets utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och utresa och för avlägsnande av en utlänning ur landet *samt identiteten, inresan och resrutten i fråga om en person som söker internationellt skydd*. Detsamma gäller även utredning av en sådan gränstilldragelse som avses i överenskommelsen angående ordningen på gränsen mellan Finland och Sovjetunionen och ordningen för utredning av gränstilldragelser (FördrS 32/1960).

Föreslagen lydelse

27 §

*Utredning av gränstilldragelser samt förut-
sättningar för in- och utresa*

Bestämmelserna om genomsökning för att få tag på en person som ska hämtas till polisundersökning i 2 kap. 4 § 1 och 2 mom. i polislagen, om avspärning av platser och områden för att trygga polisundersökning i 2 kap. 8 § 1 och 4 mom. i den lagen och om polisundersökning i 6 kap. i samma lag ska iaktas vid gränsbevakningsväsendets utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och utresa och för avlägsnande av en utlänning ur landet. Detsamma gäller även utredning av en sådan gränstilldragelse som avses i överenskommelsen angående ordningen på gränsen mellan Finland och Sovjetunionen och ordningen för utredning av gränstilldragelser (FördrS 32/1960).

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 22 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) 22 § 2–4 mom., sådana de lyder i lag 145/2014, som följer:

Gällande lydelse

22 §

Övriga myndigheters behörighet

Utländska medborgare kan i de fall som avses i 9 § 1 mom. 3 punkten i samband med en ansökan om uppehållstillstånd, uppehållskort eller registrering av uppehållsrätt framställa en begäran om registrering av uppgifter hos Migrationsverket, *den lokala polisen* eller en finsk beskickning i utlandet.

Den som tar emot en begäran ska på det sätt som föreskrivs i denna lag i de situationer som avses i 1 och 2 mom. försäkra sig om identiteten hos den som framställer begäran och om tillförlitligheten hos de handlingar som visas upp som grund för registreringen av personuppgifterna. Folkpensionsanstaltens lokalbyrå ska utan dröjsmål sända begäran och de personuppgifter och handlingar som lagts fram i samband med den till den magistrat inom vars ämbetsdistrikt den utländska medborgaren uppger sig bo, för att uppgifterna ska kunna registreras i befolkningsdatasystemet. I de fall där Migrationsverket avgör ett uppehållstillståndsärende som gäller en utländsk medborgare ska *den lokala polisen* och den finska beskickningen utan dröjsmål till Migrationsverket sända en begäran om registrering av uppgifter samt de personuppgifter och handlingar som har lagts fram i samband med begäran för registrering i befolkningsdatasystemet. Närmare bestämmelser om de uppgifter som mottagaren ska fullgöra utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utöver vad som i 21 § 1 mom. bestäms om magistraternas behörighet får Skatteförvaltningen registrera uppgifter om utländska medborgare i befolkningsdatasystemet i de

Föreslagen lydelse

22 §

Övriga myndigheters behörighet

Utländska medborgare kan i de fall som avses i 9 § 1 mom. 3 punkten i samband med en ansökan om uppehållstillstånd, uppehållskort eller registrering av uppehållsrätt framställa en begäran om registrering av uppgifter hos Migrationsverket eller en finsk beskickning i utlandet.

Den som tar emot en begäran ska på det sätt som föreskrivs i denna lag i de situationer som avses i 1 och 2 mom. försäkra sig om identiteten hos den som framställer begäran och om tillförlitligheten hos de handlingar som visas upp som grund för registreringen av personuppgifterna. Folkpensionsanstaltens lokalbyrå ska utan dröjsmål sända begäran och de personuppgifter och handlingar som lagts fram i samband med den till den magistrat inom vars ämbetsdistrikt den utländska medborgaren uppger sig bo, för att uppgifterna ska kunna registreras i befolkningsdatasystemet. I de fall där Migrationsverket avgör ett uppehållstillståndsärende som gäller en utländsk medborgare ska den finska beskickningen utan dröjsmål till Migrationsverket sända en begäran om registrering av uppgifter samt de personuppgifter och handlingar som har lagts fram i samband med begäran för registrering i befolkningsdatasystemet. Närmare bestämmelser om de uppgifter som mottagaren ska fullgöra *får* utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utöver vad som i 21 § 1 mom. *föreskrivs* om magistraternas behörighet får Skatteförvaltningen registrera uppgifter om utländska medborgare i befolkningsdatasystemet i de

RP 64/2016 rd

fall som avses i 9 § 1 mom. 1–3 punkten, och Migrationsverket *och den lokala polisen* får registrera uppgifter om utländska medborgare i befolkningsdatasystemet i de fall som avses i 9 § 1 mom. 3 punkten, när en utländsk medborgare har begärt att uppgifterna ska registreras på det sätt som avses i 2 mom. i denna paragraf och han eller hon beviljas uppehållstillstånd eller uppehållskort eller när hans eller hennes uppehållsrätt registreras. Den myndighet som har registrerat uppgifterna svarar för de uppgifter som den har registrerat i befolkningsdatasystemet.

fall som avses i 9 § 1 mom. 1–3 punkten. Migrationsverket får registrera uppgifter om utländska medborgare i befolkningsdatasystemet i de fall som avses i 9 § 1 mom. 3 punkten, när en utländsk medborgare har begärt att uppgifterna ska registreras på det sätt som avses i 2 mom. i denna paragraf och han eller hon beviljas uppehållstillstånd eller uppehållskort eller när hans eller hennes uppehållsrätt registreras. Den myndighet som har registrerat uppgifterna svarar för de uppgifter som den har registrerat i befolkningsdatasystemet.

Denna lag träder i kraft den 20 .
