

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om genomförande av de rättsakter som bildar EU:s migrations- och asylpakt

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om genomförande av de rättsakter som bildar EU:s migrations- och asylpakt (RP 52/2026 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sanna Montin, inrikesministeriet
- regeringsråd Kirta Heine, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jasmin Heiskanen, justitieministeriet
- specialsakkunnig Elina Halimaa, Domstolsverket
- justitieråd Tuomas Kuokkanen, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Pirita Pesonen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- offentligt rättsbiträde Lotta Majoniemi, Rättstjänstverket
- direktör Johanna Waal, Migrationsverket
- specialsakkunnig Kiia Laine, Migrationsverket
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- advokat Matti Rautakorpi, Finlands Advokater
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Östra Finlands förvaltningsdomstol
- Amnesty International Finländska sektionen rf.

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

EU:s migrationspakt och det nationella genomförandet av den

Propositionen gäller det nationella genomförandet av EU:s omfattande migrations- och asylpakt (nedan migrationspakten). Migrationspakten förser EU med en rättslig ram och rättsliga verktyg för att ytterligare förbättra den effektiva hanteringen av unionens yttre gränser, för att inrätta effektiva och rättvisa förfaranden för asyl och återvändande som förhindrar missbruk samt för att grunda ett system för solidaritet för att gemensamt hantera migration och där ingen medlemsstat lämnas ensam under migrationstryck.

Största delen av bestämmelserna i migrationspakten är direkt tillämpliga förordningar, och därför föreslås det i propositionen att överlappande nationella bestämmelser upphävs. I paktens rättsakter ingår dock ett visst nationellt handlingsutrymme, och därför föreslås också ny nationell lagstiftning och ändringar i den gällande lagstiftningen. De lagstiftningslösningar som föreslås i propositionen eftersträvar samma mål som migrationspakten, det vill säga att förbättra den effektiva övervakningen av de yttre gränserna och förfarandena för internationellt skydd samt att förhindra missbruk av hela systemet och irreguljär sekundär förflyttning från Finland till andra delar av Europa.

Lagutskottet fokuserar i enlighet med sitt ansvarsområde på frågor som gäller rättshjälp och ändringssökande.

Rättshjälp och kostnadsfri rättslig rådgivning

Förordningen om asylförfaranden och förordningen om asyl- och migrationshantering förpliktar inte till att tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning under det administrativa skedet av förfarandet, men kräver att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde tillhandahålls vid överklagande (se RP s. 24 och 32). Medlemsstaterna har således ett handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla avgiftsfri rättshjälp under förvaltningsförfarandet. I propositionen föreslås ändringar i den nationella lagstiftningen.

Enligt 9 § 1 mom. i den gällande utlänningslagen (301/2004) finns bestämmelser om utlänningars rätt till rättshjälp i rättshjälpslagen (257/2002). Utlänningars rätt till rättshjälp avviker således för närvarande i princip inte från andra situationer.

I propositionen föreslås 9 § i utlänningslagen kompletteras med ett nytt 2 mom. som föreskriver om åtgärder som ingår i rättshjälp i det administrativa förfarandet för beviljande av internationellt skydd i enlighet med förordningen om asylförfaranden och i det administrativa förfarandet för att fastställa den ansvariga medlemsstaten i enlighet med förordningen om asyl- och migrationshantering (lagförslag 1). I dessa administrativa förfaranden ingår i rättshjälpen enligt de föreslagna bestämmelserna sådana åtgärder av ett rättsbiträde som är nödvändiga i ärendet.

Enligt 1 § 2 mom. i den gällande rättshjälpslagen omfattar rättshjälpen juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende, så som föreskrivs i rättshjälpslagen. Enligt

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

förarbetena till lagen avses med behövliga åtgärder till exempel upprättande av behövliga handlingar samt biträdande i avtals- och förlikningsförhandlingar (se RP 82/2001 rd). Enligt 5 § 1 mom. i rättshjälpslagen omfattar rättshjälpen i enskilda fall de åtgärder av rättsbiträdet som krävs med hänsyn till fallets art och betydelse, värdet på föremålet för tvisten och omständigheterna som en helhet. Enligt förarbetena till lagen ska åtgärderna i det enskilda fallet begränsas så att de omfattar enbart sådana åtgärder som är nödvändiga för att sköta ärendet. Som nödvändiga åtgärder kunde allmänt taget anses sådana åtgärder som en person som är kapabel att själv betala sin rättshjälp normalt skulle vidta i ett motsvarande ärende. Vilka åtgärder som är nödvändiga i en rättslig angelägenhet bestäms i respektive fall enligt särdragen i angelägenheten. Därför ska när åtgärderna och frågan om de är nödvändiga bedöms beaktas det aktuella fallets art och betydelse, värdet på det omtvistade objektet och omständigheterna som en helhet. I förarbetena konstateras det dessutom särskilt att vid bedömningen av nödvändigheten kan uppmärksamhet fästas vid sökandens personliga egenskaper och i vilken mån han eller hon själv kan vidta de åtgärder som ärendet kräver. Det är således möjligt att till exempel begränsa åtgärderna till enbart behövlig rådgivning och upprättande av nödvändiga handlingar, om sökanden efter detta själv kan sköta sin sak hos myndigheten eller domstolen (se RP 82/2001 rd, s. 85).

Enligt motiveringen till den nu aktuella propositionen ska det i och med den föreslagna ändringen vid bedömningen av de åtgärder som ingår i rättshjälpen i förvaltningsförfarandet för beviljande av internationellt skydd och i förvaltningsförfarandet för fastställande av ansvar enligt förordningen om asyl- och migrationshantering göras en bedömning av åtgärdens nödvändighet i stället för en bedömning av behovet (se RP, s. 254). Av propositionsmotiven framgår att en nödvändig åtgärd ska vara sådan att sökandens rättsskydd äventyras utan den (se RP, s. 255). Enligt uppgifter från inrikesministeriet syftar begränsningen av rättshjälpen till endast nödvändiga åtgärder i förvaltningsförfarandet till att undvika överlappning med den kostnadsfria rättsliga rådgivning som migrationspakten kräver.

En enskild tidskrävande åtgärd som enligt propositionsmotiven framhävs i förvaltningsförfarandet för beviljandet av internationellt skydd och förvaltningsförfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat enligt förordningen om asyl- och migrationshantering är bitrådets deltagande i den personliga intervjun (se RP, s. 255). Även den föreslagna nödvändighetsbedömningen gäller enligt motiven främst denna åtgärd, eftersom åtminstone det första mötet mellan sökanden och biträdet samt besvarandet av myndigheternas begäranden om utredning enligt propositionen kan anses vara nödvändiga.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det framförts att propositionsmotiven i princip verkar utesluta vissa situationer som avses i 1 § 2 mom. i rättshjälpslagen och som hör till rättshjälpens innehåll.

Enligt uppgifter från inrikesministeriet gäller den nödvändighetsbedömning som föreslås i propositionen inte bara prövning av deltagande i asylsamtal, utan alla åtgärder som avses i rättshjälpslagen. Nödvändighetsprövningen utesluter således inte automatiskt vissa åtgärder från rättshjälpen, utan rättshjälpens innehåll omfattar fortfarande bland annat juridisk rådgivning, åtgärder och biträdande hos myndigheter utifrån nödvändighetsprövning.

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

Enligt ordalydelsen i det nya 2 mom. och propositionsmotiven ska ärendets art och betydelse samt omständigheterna som en helhet beaktas vid bedömningen av om åtgärderna är nödvändiga (se RP, s. 255). Enligt propositionsmotiven kan i synnerhet omständigheterna påverkas av sökandens förmåga att förstå syftet med förfarandet och sitt eget ansvar för utredningen av ärendet samt av sökandens förmåga att tillräckligt tydligt redogöra för grunderna för sin ansökan om internationellt skydd. Till exempel sökandens särskilt utsatta ställning, traumatisering, tortyrerfarenheter, analfabetism, funktionsnedsättning samt ålder är enligt propositionen omständigheter som ska beaktas när sökandens förmåga att i tillräcklig grad redogöra för sina grunder bedöms när ansökan prövas.

Propositionsmotiven lyfter fram att det är viktigt att ett sakkunnigt biträde ger råd och bekantar sig med den sökandes ärende redan under prövningen av ansökan såväl med tanke på rättsskyddet som med tanke på ett eventuellt senare förvaltningsdomstolsförfarande (RP, s. 413). I propositionsmotiven lyfts det dessutom fram att då ett ärende har utretts ordentligt i förvaltningskedet främjar det en effektiv behandling av besvären, vilket i sin tur bidrar till att förvaltningsdomstolarna hålls inom tidsfristerna och längden på hela förfarandet förkortas. Motsvarande synpunkter lyftes fram även vid lagutskottets sakkunnigutfrågning. Dessutom fästes uppmärksamhet vid möjligheten att ordna jour inom den offentliga rättshjälpen, vilket skulle tillgodose särskilt behovet av snabb individuell juridisk hjälp på grund av snabbare ändringssökande. Lagutskottet anser det vara viktigt att följa vilka konsekvenser ändringen i rättshjälpen har bland annat för förfarandets längd.

Migrationspakten innehåller såsom nämns ovan en skyldighet att tillhandahålla kostnadsfri rättslig rådgivning (RP, s. 23 och 32). Till denna del föreslås det att Migrationsverket ger sökandena kostnadsfri rättslig rådgivning som kan ges som grupprådgivning till flera sökande samtidigt och som ger sökandena information om förfarandet för beviljande av internationellt skydd, om anvisningarna för tillämpningen av grunderna och förfarandena för att fastställa den ansvariga medlemsstaten och om sökandens rättigheter och skyldigheter i förfarandena (se RP, s. 255). Lagutskottet anser att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen är motiverad och viktig, men betonar att den inte ersätter den ovan beskrivna rättshjälpen enligt rättshjälpslagen.

Besvärstider och överklagande

Förordningen om asylförfaranden innehåller bestämmelser om överklagande av beslut som fattas i de förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd som föreskrivs i förordningen. Förordningen om asylförfaranden är förpliktande för medlemsstaterna vid överklagande i första instans. Enligt förordningen om asylförfaranden ska medlemsstaterna i sin nationella rätt ange tidsfrister för överklagande inom ramen för de tidsfrister som fastställts i förordningen.

Bestämmelser om allmänt tillämpliga besvärstider finns för närvarande nationellt i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Besvärstiden är enligt den allmänna lagen 30 dagar från delfäendet av beslutet. Besvärstiden tillämpas också på beslut om internationellt skydd.

I enlighet med vad som förutsätts i förordningen om asylförfaranden föreslås det i propositionen att det i utlänningslagen tas in särskilda bestämmelser om besvärstiderna för beslut om

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

internationellt skydd. Enligt den föreslagna regleringen ska besvär anföras inom tio dagar från delfäendet av beslutet i snabba förfaranden där sökanden inte har någon automatisk rätt att stanna kvar på medlemsstatens territorium för överklagandet. Enligt förordningen om asylförfaranden ska tidsfristen vara minst fem dagar och högst tio dagar, så i propositionen föreslås den maximitid som förordningen möjliggör.

Vidare föreslås det i propositionen att besvärstiden i andra förfaranden som gäller internationellt skydd är 30 dagar. Enligt förordningen om asylförfaranden ska besvärstiden vara mellan 14 och 30 dagar, så i propositionen föreslås den maximitid som förordningen möjliggör. Eftersom besvärstiden bestäms enligt den gällande allmänna lagstiftningen, föreslås det inga särskilda bestämmelser om besvärstiden i utlänningslagen.

I fråga om förfarandena för fastställandet av ansvar i förordningen om asyl- och migrationshantering föreslås en besvärstid på två veckor för beslut om överföring. För närvarande tillämpas den allmänna besvärstiden på 30 dagar, men förordningen om asyl- och migrationshantering förutsätter en besvärstid på minst en och högst tre veckor, vilket innebär att besvärstiden måste förkortas. Den tidsfrist som föreslås i propositionen motiveras med att beslut om överföring i huvudsak handlar om att överföra sökanden till den europeiska stat som har ansvaret för prövningen av ansökan. Ansökan har således i detta skede ännu inte utretts materiellt, utan beslutet gäller vilken EU-medlemsstat eller europeisk stat, som tillämpar ansvarsbestämning enligt förordningen om asyl- och migrationshantering, som ska ansvara för prövningen av ansökan.

Vidare ska en ansökan som gäller både verkställigheten av ett beslut om överföring och att stanna kvar på finskt territorium under den tid ändringssökandet pågår göras till förvaltningsdomstolen inom sju dagar från det att beslutet delgavs. I tidsfristen ingår fem vardagar. De föreslagna tiderna motsvarar det som föreskrivs om ansökan som avser verkställighet i den gällande 198 b § i utlänningslagen. De uppfyller också kraven i både förordningen om asylförfaranden och förordningen om asyl- och migrationshantering, eftersom tidsfristen enligt förordningen om asylförfaranden ska vara minst fem dagar och tidsfristen enligt förordningen om asyl- och migrationshantering inte får vara längre än den tidsfrist som föreskrivs för anförande av besvär.

Lagutskottet konstaterar att man med undantag av besvärstiden för beslut om överföring enligt förordningen om asyl- och migrationshantering i propositionen har strävat efter att så långt som möjligt hålla sig till gällande besvärstider och de längsta besvärstiderna som förordningarna tillåter. Utskottet anser att lösningen är motiverad både med tanke på sökandens rättsskydd och med tanke på tryggandet av ett ändamålsenligt och effektivt domstolsförfarande. Sättet att beräkna besvärstiderna baserar sig i sin tur på de direkt tillämpliga förordningarna om asylförfaranden respektive asyl- och migrationshantering, vilket innebär att bestämmelser om dem inte kan utfärdas nationellt.

Sakkunniga har påpekat att de korta tidsfristerna sannolikt ökar antalet så kallade besvär in blanco som lämnas in till förvaltningsdomstolarna och i vilka endast föremålet för besvären och yrkandena anges och motiveringarna till yrkandena meddelas bli kompletterade senare. Besvär in blanco leder alltid till att en begäran om komplettering sänds till den som anför besvär för att ange motiveringarna. Enligt uppgift medför begäranden om komplettering extra arbete och fördröjer

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

behandlingen av ärendet. Därför anser lagutskottet att man bör följa hur den föreslagna regleringen fungerar och vilka effekter den har.

I förordningen om asylförfaranden förutsätts dessutom att medlemsstaterna fastställer en tidsfrist också för behandling av besvär i första instans. I själva förordningen föreskrivs inte om handläggningstidernas längd, utan medlemsstaterna får själva fastställa dem, förutsatt att detta inte begränsar en adekvat och grundlig utredning av ändringssökandet.

I enlighet med det sätt som förutsätts i förordningen föreslås det i propositionen att det i utlänningslagen tas in tidsfrister för förvaltningsdomstolens behandling av besvär som gäller internationellt skydd. Det föreslås att det i utlänningslagen tas in tre olika handläggningstider som är beroende av i vilket förfarande beslutet om ansökan har fattats.

För det första föreslås det att förvaltningsdomstolen ska sträva efter att behandla besvär senast inom 12 veckor från registreringen av ansökan, när ansökan har prövats vid Migrationsverket i ett gränsförfarande. Eftersom förordningen om asylförfaranden förutsätter att medlemsstaterna fördelar gränsförfarandets tidsfrist på 12 veckor mellan förvaltningsförfarandet och överklagandet, gör den föreslagna regleringen det möjligt att utnyttja all den tid som återstår av de 12 veckorna i förvaltningsdomstolen.

För det andra föreslås det i propositionen att om det handlar om beslut som fattats i så kallade snabba förfaranden och sökanden inte har automatisk rätt att stanna kvar i landet under tiden för överklagandet ska förvaltningsdomstolen sträva efter att pröva besvären inom tre månader från det att de anfördes. Om förvaltningsdomstolen inte har tillåtit ändringssökanden att stanna kvar i landet i väntan på resultatet av ändringssökandet, ska förvaltningsdomstolen sträva efter att behandla besvären inom sex månader.

I alla andra ärenden som gäller beviljande och återkallande av internationellt skydd ska förvaltningsdomstolen enligt den föreslagna regleringen sträva efter att behandla besvär inom sex månader från det att besvären anfördes.

För beslut om ansökan om att stanna kvar på finskt territorium föreslås i propositionen en tidsfrist på sju dagar för förvaltningsdomstolen. I tidsfristen ingår fem vardagar. Den föreslagna tidsfristen är densamma som i den gällande utlänningslagen har fastställts för ansökan om verkställighetsförbud.

I de föreslagna behandlingstidernas längd beaktas särskilt förfarandets sammanlagda längd och i det sammanhanget också de stigande mottagningskostnaderna för sökande när förfarandet drar ut på tiden (se RP, s. 159). Det framgår av propositionen att man under beredningen av propositionen övervägde längre behandlingstider för besvär, men att man emellertid kom fram till de föreslagna tidsfristerna eftersom förfarandets totala längd därigenom betydligt förkortas och det påskyndar avlägsnandet ur landet av personer som fått ett negativt beslut (se RP, s. 228).

I propositionsmotiven bedöms konsekvenserna av de föreslagna tidsfristerna och det framförs att de föreslagna behandlingstiderna kan anses vara strama jämfört med de nuvarande genomsnittliga behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolarna (se RP, s. 192). I

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

propositionsmotiven sägs det också att tidsfristerna inte får vara alltför optimistiska med tanke på resurserna. På grund av detta och för att säkerställa sökandens rättsskydd är det viktigt att tilldela domstolen tillräckliga resurser. Vidare konstateras det i propositionsmotiven att det vid förvaltningsdomstolarna också finns andra ärendekategorier vilkas besvär ska behandlas inom rimliga tidsfrister samt ärendekategorier som bedöms vara brådskande. I propositionen anses det därför att om domstolarna inte tilldelas de resurser som behövs för behandling av besvär som gäller internationellt skydd inom de föreslagna tidsfristerna, är det möjligt att behandlingstiderna för andra ärendekategorier än internationellt skydd förlängs. Dessutom är det enligt propositionsmotiven möjligt att ett överskridande av de behandlingstider som föreskrivs i lag leder till ökade krav på gottgörelse för dröjsmål vid rättegång och en ökad mängd gottgörelser som betalas med statsmedel. De föreslagna tidsfristerna har ändå enligt propositionen en positiv inverkan på effektiviteten i den totala processen, dess längd och i synnerhet besparingarna i mottagningskostnader. Behandlingstiderna anses också främja sökandens rättsskydd då sökanden får beslutet snabbare (se RP, s. 202).

Lagutskottet konstaterar att det för närvarande inte finns någon nationell tidsfrist för domstolarna att behandla besvären. Som det framgår av propositionsmotiven kan de behandlingstider som föreskrivs i lag anses problematiska, särskilt med tanke på domstolarnas oavhängighet. Utskottet välkomnar att man i propositionen har strävat efter att beakta det som sägs ovan och föreslår en formulering enligt vilken förvaltningsdomstolen ”ska sträva efter” att behandla besvären inom de föreskrivna tidsfristerna. Behandlingstiderna är således målsatta, vilket gör dem möjliga att överskrida (se RP, s. 243 och 310). Utskottet anser det vara viktigt att behandlingstiderna medger flexibilitet i behandlingen av besvär som är komplicerade juridiskt eller med tanke på de faktiska omständigheterna.

Lagutskottet betonar på det sätt som framgår av propositionsmotiven också vikten av tillräckliga resurser för domstolarna. Annars finns det risk för att handläggningstiderna för andra ärendegrupper än de som gäller internationellt skydd förlängs. Det skulle i sin tur ha negativa konsekvenser för individer och företag samt för samhället i övrigt.

Med stöd av det som sägs ovan och med beaktande av att medlemsstaterna har prövningsrätt i fråga om behandlingstidernas längd, anser lagutskottet det vara viktigt att följa hur de föreslagna handläggningstiderna fungerar och vilka konsekvenser de har och att korrigerande åtgärder vidtas om det visar sig vara befogat.

Behörig förvaltningsdomstol

I propositionen föreslås också en ändring i 193 § i utlänningslagen om hur den behöriga förvaltningsdomstolen bestäms i ärenden som gäller internationellt skydd. Ändringen beror huvudsakligen på att ordalydelsen inte längre motsvarar Migrationsverkets organisation. Genom ändringen görs också terminologiska preciseringar och hänvisningar i paragrafen på grund av paktens rättsakter.

I den föreslagna paragrafen bestäms den behöriga förvaltningsdomstolen enligt Migrationsverkets verksamhetsområde, i stället för enligt Migrationsverkets asylenshets område som det fastställs i den gällande paragrafen. Enligt uppgift är avsikten dock inte att ändra

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

paragrafens innehåll till den del det också utfärdas närmare bestämmelser om verksamhetsområdena i Migrationsverkets arbetsordning. Vidare föreslås det bestämmelser om Migrationsverkets och Domstolsverkets samarbete bland annat kring beslut om Migrationsverkets verksamhetsområden. Syftet med detta är att stärka samarbetskyldigheten, medan den tidigare endast nämns i förarbetena till lagen (se RP, s. 309).

Vid utfrågningen i lagutskottet har sakkunniga ansett det problematiskt att den behöriga förvaltningsdomstolen också i fortsättningen bestäms utifrån Migrationsverkets arbetsordning.

Lagutskottet konstaterar att bestämmelser om Migrationsverkets verksamhetsområden inte finns i lagen om Migrationsverket (156/1995) eller i förordningen om Migrationsverket (193/2002), utan närmare bestämmelser om Migrationsverkets verksamhetsområden utfärdas fortfarande i Migrationsverkets arbetsordning (193 § 3 mom.). Enligt uppgifter till utskottet kan myndighetens arbetsordning emellertid mot denna bakgrund också fastställa myndighetens verksamhetsområden.

Den grundläggande lösningen i den föreslagna bestämmelsen motsvarar till denna del den gällande regleringen. Lagutskottet har tidigare ansett att asylenshetens områden ska fastställas i arbetsordningen och inte genom beslut av en enskild tjänsteman (se LaUB 15/2016 rd). Då Migrationsverkets verksamhetsområden fastställs i dess arbetsordning fastställs samtidigt hos vilken förvaltningsdomstol den som är föremål för ett beslut enligt 193 § 1 mom. i utlänningslagen kan anföra besvär. Därför betonar lagutskottet att informationen om verksamhetsområdena och grunderna för indelningen ska vara lättillgängliga till exempel i det allmänna datanätet. Lagutskottet föreslår att förvaltningsutskottet i sitt betänkande fäster vikt vid informationens tillgänglighet.

Bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

Det föreslås ändringar i bestämmelserna om domstolarnas sammansättning i lagen om förvaltningsdomstolarna och lagen om högsta förvaltningsdomstolen, för att ärenden som gäller internationellt skydd ska kunna behandlas i förvaltningsdomstolarna med samma sammansättning som för närvarande även efter det att migrationspakten har börjat tillämpas (lagförslag 16 och 17).

Vid lagutskottets sakkunnigutfrågning har det framförts att man i övergångsbestämmelserna i de föreslagna lagarna eller annars bör fästa vikt vid och eventuellt precisera hur anhängiga ärenden ska behandlas när lagändringarna träder i kraft. Lagutskottet anser att en sådan övergångsbestämmelse inte verkar nödvändig med beaktande av lagförslagets innehåll och syfte. Om övergångsbestämmelser ändå tas in, är det befogat att i formuleringen särskilt beakta de olika övergångsbestämmelserna i förordningen om asylförfaranden och i förordningen om asyl- och migrationshantering och att beslut om överföring enligt förordningen om asyl- och migrationshantering börjar fattas genast när tillämpningen av pakten har inletts och den nationella lagen har trätt i kraft också i fråga om ansökningar som gjorts före den 12 juni 2026. Eventuella övergångsbestämmelser om förvaltningsdomstolarnas sammansättning bör således inte bindas vid tidpunkten för då en ansökan om internationellt skydd görs eller lämnas in. I ljuset av det som sägs ovan, om förvaltningsutskottet anser att övergångsbestämmelser behövs, kan de enligt

Utlåtande LaUU 4/2026 rd

lagutskottet formuleras till exempel som följer: "På ärenden som har anhängiggjorts före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet."

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Jessi Jokelainen vänst
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Anette Karlsson sd
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Susanne Päivärinta saml
medlem Mika Riipi cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto
utskottsråd Marja Tuokila

Utlåtande LaUU 4/2026 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

I likhet med de sakkunniga och myndigheter som utskottet hört förhåller vi oss mer kritiskt än utskottets utlåtande särskilt till förslaget om begränsning av rättshjälpen i förvaltningsförfarandet och till den föreslagna besvärstiden för överföringsbeslut. Vi anser dessutom att utskottet i sitt utlåtande som rättsskyddsfrågor borde ha beaktat också sättet att genomföra den kostnadsfria rättsliga rådgivningen, möjligheten att begränsa organisationers deltagande i screeningförfarandet och besvärsförbudet i fråga om detta beslut samt tillräckliga resurser och befogenheter för diskrimineringsombudsmannen, som ansvarar för övervakningsmekanismen för de grundläggande rättigheterna.

Allmänt taget är det problematiskt att den allmänna tyngdpunkten i den föreslagna regleringen i stället för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna verkar vara att utnyttja den nationella lagstiftarens handlingsutrymme främst i en riktning som begränsar asylsökandes rättsskydd.

Rättshjälp

Rättshjälpen för asylsökande begränsades 2016 genom en lagändring enligt vilken rättshjälpen vid behandlingen av ett ärende som gäller internationellt skydd inte längre omfattade ett biträdes närvaro vid asylsamtal, om det inte var nödvändigt av särskilt vägande skäl (RP 32/2016 rd). Begränsningen av rättshjälpen ledde exempelvis till att väsentliga faktum inte beaktades i asylbeslut, till felaktiga beslut och till att asylgrunder beaktades bristfälligt, till att antalet fall som förvaltningsdomstolar återsände till Migrationsverket ökade och därigenom till att både domstolarnas och Migrationsverkets arbetsbörda ökade. Framför allt försvagade ändringen rättsskyddet för personer i mycket utsatt ställning som flyr undan krig, förföljelse och brott mot de mänskliga rättigheterna samt ökade risken för brott mot de mänskliga rättigheterna.

Ett sakkunnigt biträde har en central betydelse i asylförfarandet såväl med tanke på asylsökandens rättsskydd som med tanke på en eventuell senare behandling i förvaltningsdomstolen. Till exempel måste brister i asylsamtal ofta korrigeras genom en domstolsbehandling där förvaltningsdomstolen har utredningsskyldighet. Det fördröjer behandlingen i förvaltningsdomstolen och ökar kostnaderna.

Av de orsaker som anges ovan återställdes asylsökandes rätt till rättshjälp under förra valperioden till normal nivå, som bestäms enligt de allmänna villkoren i rättshjälpslagen (RP 247/2020 rd). Vid behandlingen av den dåvarande propositionen konstaterade lagutskottet följande:

”Rättssäkerhetsaspekterna spelar en framträdande roll i ärenden som gäller internationellt skydd. Det handlar om rättsligt sett svåra frågor där konsekvenserna av felaktiga lösningar kan vara mycket allvarliga. I ärendet utreds det om en sökande löper risk att hamna i omständigheter där han eller hon hotas av död eller tortyr eller annan grym eller omänsklig behandling. Den sökande är en utländsk person som vanligen inte känner till samhället, rättssystemet eller språket

Utlåtande LaUU 4/2026 rd Avvikande mening

i Finland. Den sökande kan också vara utsatt på grund av traumatiska upplevelser, hälsotillstånd, minderårighet eller av någon annan orsak. Sådana omständigheter understryker behovet av rättsligt bistånd.

Asylsamtal är ytterst viktigt för att utreda och avgöra om villkoren för internationellt skydd och asyl är uppfyllda. Det utreds varifrån den sökande har kommit och vad hans eller hennes asylansökan grundar sig på. Samtalet ger också viktig information om den sökande befinner sig i en särskilt utsatt situation och då har rätt till särskilda procedurgarantier. Med tanke på tillgodoseendet av den asylsökandes rättssäkerhet är det således viktigt att samtalet sköts så ändamålsenligt som möjligt och att alla väsentliga omständigheter utreds i ett tidigt skede. Migrationsverket har utredningsskyldighet, men enligt uppgifter från verket har biträdes frånvaro vid asylsamtalen ökat närvaron av olika stödpersoner som inte behärskar processen, vilket har försvårat myndighetens processledning (se även FvUU 19/2021 rd, s. 3). Ett sakkunnigt biträde kan således stödja myndighetens arbete och hjälpa den sökanden att lägga fram alla väsentliga omständigheter i asylärendet och på så sätt minska behovet av en senare kompletterande utredning.

Också för smidigheten och snabbheten längre fram i asylprocessen är det viktigt att ärendena utreds så bra som möjligt i början av processen. Biträdes närvaro vid asylsamtalen anses att döma av sakkunnigutfrågningen egentligen inte minska antalet besvär som anförs hos förvaltningsdomstolen eller antalet muntliga förhandlingar som hålls vid förvaltningsdomstolen. Däremot bedöms biträdes närvaro kunna förbättra kvaliteten på besvären samt minska påståendena om procedurfel i förvaltningsdomstolen och fallen av helt nya asylgrunder som läggs fram först i samband med besvären.” (LaUB 11/2021 rd, s. 4)

Vi anser att den kostnadsfria rättshjälpen inte bör begränsas. Det ligger inte bara i individens utan också i samhällets intresse att asylgrunderna kan utredas på behörigt sätt och i tillräcklig utsträckning redan i förvaltningsförfarandet. Ett juridiskt biträdes betydelse vid utredningen av en ansökan om internationellt skydd är central och har ytterligare accentuerats på grund av åtskilliga åtstramningar av asyllagstiftningen, bland annat i och med att Migrationsverket genom en lagändring som trädde i kraft i juni 2025 har avstått från att granska intervjuprotokollen (RP 10/2025 rd).

Besvärstider

I propositionen föreslås flera bestämmelser om kortare besvärstider än enligt huvudregeln i ärenden som gäller internationellt skydd. De mycket snäva besvärstiderna är problematiska med tanke på asylsökandes rätt att söka ändring och rättsskydd. I regel beror dessa dock direkt på skyldigheterna enligt EU-förordningarna, och i propositionen har man strävat efter att så långt som möjligt hålla sig till gällande besvärstider och de längsta besvärstiderna som förordningarna tillåter. Det är motiverat både med tanke på sökandens rättsskydd och med tanke på tryggheten av ett ändamålsenligt och effektivt domstolsförfarande.

I fråga om förfarandena för fastställandet av ansvar i förordningen om asyl- och migrationshantering föreslås dock en besvärstid på två veckor för beslut om överföring. För närvarande tillämpas den allmänna besvärstiden på 30 dagar, men förordningen om asyl- och

Utlåtande LaUU 4/2026 rd Avvikande mening

migrationshantering förutsätter en besvärstid på minst en och högst tre veckor. Den tidsfrist på två veckor som föreslås i propositionen motiveras med att beslut om överföring i huvudsak handlar om att överföra sökanden till den europeiska stat som har ansvaret för prövningen av ansökan. Ansökan har således i detta skede ännu inte utretts materiellt, utan beslutet gäller vilken EU-medlemsstat eller europeisk stat, som tillämpar ansvarsbestämning enligt förordningen om asyl- och migrationshantering, som ska ansvara för prövningen av ansökan.

För att trygga garantierna för ett effektivt rättsskydd och för konsekvensens skull vore det motiverat om den maximala besvärstiden på tre veckor som förordningen möjliggör iaktogs nationellt också i fråga om överföringsbeslut.

Kostnadsfri rättslig rådgivning

Förordningen om asylförfaranden och förordningen om asyl- och migrationshantering förpliktar medlemsstaterna att erbjuda asylsökande kostnadsfri rättslig rådgivning. Syftet med denna allmänna rådgivning, som inte är avsedd att ersätta rättshjälp, är att ge sökanden information om asylförfarandet och om sökandens rättigheter och skyldigheter. Behovet av sådan rådgivning accentueras i paktens kontext, där man på många sätt strävar efter att påskynda och effektivisera asylförfarandet på ett sätt som medför betydande risker med tanke på individens rättsskydd.

Enligt propositionen ska Migrationsverket självt ge rådgivning i Finland. Rådgivningen kan enligt propositionen ges i grupp till flera sökande samtidigt och också exempelvis via videolänk. Enligt propositionen kan Migrationsverket utöva prövningsrätt i fråga om med vilken bakgrund eller med vilken kravnivå på uppgiften rättslig rådgivning kan ges. Den som ger rådgivning behöver alltså inte vara till exempel jurist, utan annan utbildning som Migrationsverket godkänner räcker. Personen behöver inte heller ha lång erfarenhet av ämnet, utan tydligen kan redan en kort introduktion räcka. Vidare ska sökanden uppenbarligen själv kunna begära rådgivning.

När det gäller sättet att tillhandahålla och kvaliteten på kostnadsfri rättslig rådgivning verkar propositionen inte motsvara syftet med EU-förordningarna eller till exempel anvisningarna från EU:s asylbyrå, som betonar bland annat behovet av individuell rådgivning, konfidentialiteten samt att den aktör som erbjuder rådgivning ska var oberoende och självständighet i förhållande till beslutsfattandet.

Förhindrande av att organisationer som tillhandahåller rådgivning närvarar vid screening och besvärstid i anslutning till detta

Screeningförordningen förpliktar medlemsstaterna att garantera organisationer och personer som tillhandahåller rådgivning till asylsökande tillträde till den asylsökande under screeningförfarandet. Medlemsstaterna får införa begränsningar av denna tillgång på grundval av nationell rätt om sådana begränsningar är nödvändiga av hänsyn till säkerhet, allmän ordning eller den administrativa förvaltningen av ett gränsövergångsställe eller en anläggning där screening utförs. Tillträdet får inte begränsas allvarligt eller helt omöjliggöras.

Utlåtande LaUU 4/2026 rd Avvikande mening

Enligt propositionen ska de organisationer som tillhandahåller rådgivning separat begära tillstånd att få närvara vid screeningen eller screeningplatsen. Enligt propositionen kan avslag på ansökan inte överklagas.

Den föreslagna regleringen är problematiskt vag och möjliggör tolkningar som strider mot screeningförordningen. Det är en tydlig huvudregel i förordningen att aktörer som erbjuder rådgivning ska få närvara och ges tillträde till asylsökande. Dessutom finns det inga grunder för besvärshöret.

Resurser för övervakning av de grundläggande rättigheterna

I screeningförordningen och i fråga om gränsförfarandet i förordningen om asylförfaranden åläggs medlemsstaterna att inrätta en oberoende övervakningsmekanism för de grundläggande rättigheterna. I propositionen föreslås det att denna uppgift anvisas diskrimineringsombudsmannen.

EU:s asyltagstiftning, som revideras i och med EU:s asylpakt, syftar på många sätt till att effektivisera asylförfarandet och bland annat till att påskynda avlägsnandet ur landet på bekostnad av de asylsökandes rättigheter. Ändringarna hotar på många sätt de asylsökandes rättssäkerhet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och ökar rentav risken för kränkningar av det folkrättsligt absoluta förbudet mot tillbakasändning, det vill säga avlägsnande ur landet så att en person riskerar att utsättas för tortyr, död eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Med tanke på dessa risker spelar övervakningsmekanismen för grundläggande rättigheter en mycket viktig roll i pakten.

Därför är det djupt problematiskt att regeringen verkar sträva efter att genomföra pakten på ett helt otillräckligt sätt i fråga om övervakningsmekanismen. I propositionen föreslås det för denna helt nya uppgift en resurs på endast ett årsverke i inledningsskedet. Screening- och gränsförfarandet kan komma att årligen beröra tusentals människor. Diskrimineringsombudsmannen har själv bedömt att uppgiften kräver tilläggsresurser på cirka fem årsverken.

Enligt propositionen är det möjligt att ansöka om och få finansiering ur EU-fonder för övervakningsmekanismen. Inte heller EU:s projektfinansiering är en lösning för att finansiera mekanismen, eftersom mekanismen inte är ett tidsbundet projekt utan ett permanent lagstadgat uppdrag som kräver permanent och tillräcklig finansiering.

Med otillräckliga resurser hotar uppföljningen att bli skenbar och formell i stället för ett genuint och effektivt sätt att övervaka de grundläggande rättigheterna. Då uppfyller inte mekanismen kraven i screeningförordningen. Permanent budgetfinansiering är väsentligt för att säkerställa mekanismens oberoende och kontinuitet samt att den verkligen fungerar. Resurserna måste vara på en tillräcklig nivå redan när mekanismen införs och vid behov måste resurserna utökas.

I screeningförordningen förutsätts det att man vid övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna också undersöker anklagelser om att de grundläggande fri- och rättigheterna inte har iakttagits i samband med förfarandet. Medlemsstaterna ska enligt förordningen säkerställa att

Utlåtande LaUU 4/2026 rd
Avvikande mening

motiverade anklagelser hanteras på ett effektivt sätt och utan onödigt dröjsmål och att man vid behov inleder utredningar om sådana anklagelser och övervakar hur utredningarna framskrider. Denna uppgift att undersöka motiverade anklagelser har inte föreslagits anvisas diskrimineringsombudsmannen, utan de behandlas enligt propositionen som förvaltningsklagan hos screeningsmyndigheterna och Migrationsverket. Det är alltså endast fråga om normal laglighetskontroll inom myndigheten, där den ansvariga myndigheten själv övervakar sina egen verksamhet. Även till denna del bör det åtminstone föreskrivas att ett oberoende organ ska säkerställa att anklagelserna utreds på behörigt sätt och i rätt tid och att brott mot de grundläggande fri- och rättigheterna leder till påföljder.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.5.2026

Jessi Jokelainen vänst
Mari Holopainen gröna