U 61/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet av den 23 september 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 november

Inrikesminister Maria Ohisalo

Specialsakkunnig Satu Kaskinen

INRIKESMINISTERIET PROMEMORIA EU/2020/1452
5.11.2020

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPEISKA UNIONENS FÖRORDNING OM HANTERING AV KRISSITUATIONER OCH FORCE MAJEURE-SITUATIONER PÅ MIGRATIONS- OCH ASYLOMRÅDET

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 23 september 2020 ett övergripande meddelande om[1] en revidering av migrations- och asylpolitiken. Meddelandet omfattar politikens alla centrala områden och omstartar en revidering av det gemensamma asylsystemet. Utgångspunkten i meddelandet är att migrationen är en normal och bestående del av den europeiska utvecklingen.

Som bilaga till meddelandet gavs fem lagförslag. Tre av förslagen är nya och med två förslag ändras lagförslag från 2016. En E-skrivelse har lämnats om meddelandet, E 125/2020 rd.

Det stora antalet asylsökande åren 2015–16 avslöjade svagheter i det gemensamma europeiska asylsystemet samt medlemsstaternas mycket avvikande ställning i förhållande till migration. Reformens väsentligaste element är att söka en lösning på de problemområden i anslutning till revidering av det gemensamma asylsystemet som inte fick någon lösning på grundval av förslagen 2016. Målet är att skapa en heltäckande och stabil migrations- och asylpolitik som erbjuder bästa möjliga skydd även vid krissituationer. Krisen 2015–2016 förde fram hur komplicerat det är att hantera en situation som inverkar på olika sätt på olika medlemsstater. EU är redan nu bättre förberedd än år 2015, och den gemensamma förvaltningsramen för asylärenden och migration ger EU en stabilare grund, förstärker krisberedskapen och gör det gemensamma ansvaret till en bestående del av asylsystemet som förpliktar medlemsstaterna.

Krissituationer förebyggs bäst genom en sådan övergripande migrations- och asylpolitik som beskrivs i meddelandet. EU ska ändå alltid vara beredd inför oväntade situationer. Man måste förbereda sig för krissituationer och force majeure. Krisen 2015 visade att EU behöver ett strukturerat, gemensamt tillvägagångssätt för att behandla kriser. Därför kompletterar kommissionen lagstiftningsramen med nya effektiva bestämmelser gällande avvikande krissituationer som samtidigt kompletterar solidaritetsmekanismen och de förfaranden som tillämpas i normala förhållanden, samt med bestämmelser om force majeure.

Den föreslagna bestämmelsen bildar lagstiftningsmässigt ett övergripande betraktelsesätt för migrations- och asylförfaranden tillsammans med förslaget till förordning om asylförfaranden, förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering, förslaget till förordning om screeningförfarande vid de yttre gränserna samt förslaget till förordning om ändring av Eurodacsystemet.

Bestämmelserna i förslaget indelas i bestämmelser om krissituationer och bestämmelser om force majeure. På krissituationer kan man svara både med solidaritetsåtgärder och med undantagsbestämmelser om asyl- och återvändandeförfarande. Bestämmelserna om force majeure in-

[1] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén, COM(2020) 609, 23.9.2020.

nehåller undantagsbestämmelser om tidsfrister gällande sådana oförutsedda situationer som inverkar förlamande på asyl- och återvändandeförfarandet samt på de funktioner som fastställer den ansvariga staten.

2 Förslagets syften

Förslaget kompletterar lagstiftningsramen med särskilda bestämmelser gällande avvikande krissituationer, som samtidigt kompletterar solidaritetsmekanismen och de förfaranden som tillämpas i normala förhållanden. Det övergripande syftet med förslaget till förordning är att föreskriva anpassning av bestämmelserna om asyl- och återvändandeförfaranden samt av solidaritetsmekanismen för att säkerställa att medlemsstaterna kan svara mot sådana krissituationer som avsevärt kan påverka både hur vårt nationella asylsystem fungerar och hur det gemensamma migrations- och asylsystemet fungerar. På krissituationer kan man svara både med solidaritetsåtgärder och med undantagsbestämmelser om asyl- och återvändandeförfarande.

Förslagets syfte är att säkerställa att solidaritetsmekanismen som skapats genom den nya förordningen om asyl- och migrationshantering, vederbörligen kan svara mot en kris orsakad av ett stort antal personer som anlänt i strid med bestämmelserna. Kommissionen har en betydande roll i att bedöma om det är fråga om en krissituation.

Dessutom ger förslaget medlemsstaterna möjlighet att avvika från vissa tidsfrister som gäller asyl- och migrationssystemet i sådana oförutsägbara force majeure-situationer som avsevärt påverkar systemets funktion. En sådan situation kan till exempel vara den världsomfattande pandemi som orsakades av covid-19.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Allmänt

Förslaget har en nära anknytning till förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering (COM(2020)610, 23.9.2020) samt till det ändrade förslaget till förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (COM(2020)611, 23.9.2020).

Med rättsakten skapas en solidaritetsmekanism för kristid som snabbt kan aktiveras och som är utvidgat till sitt tillämpningsområde. Den kompletterar solidaritetsmekanismen som avses i förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering. Krisförhållandena kräver brådskande åtgärder och därför ska solidaritetsmekanismen vara starkare, målgruppen för omplaceringar mellan medlemsstaterna vara bredare och tidsfristerna för systemet ska förkortas.

I en krissituation kan endast omplaceringar mellan medlemsstaterna och det stöd som ges vid återvändande komma i fråga som solidaritetsåtgärder. Till dem som ska omplaceras internt kan utöver asylsökande och personer som får internationellt skydd även räknas personer som vistas olagligt i landet. Vid återvändanden, såsom i perioder med högt tryck, kan stöd komma i fråga som en alternativ form av solidaritet även under kristid.

Rättsakten ska även göra det möjligt att tillfälligt avvika från vissa bestämmelser om asyl- och återvändandeförfaranden samt tidsfrister.

Med rättsakten avses rådets direktiv om tillfälligt skydd 2001/55/EG[2] upphävas och en möjlighet att bevilja en särskild skyddsstatus som är likvärdig med subsidiärt skydd skapas. Sådant skydd ska kunna beviljas omedelbart för en på förhand fastställd grupp av människor, särskilt för personer som är i exceptionellt stor risk att i sitt ursprungliga land bli offer för egenmäktigt våld på grund av en väpnad konflikt. En person som får omedelbart skydd ska ändå fortsättningsvis ha status som asylsökande, men undersökningen av personens ansökan skjuts fram med en viss maximal tidsfrist.

3.2 Krissituation

Definitioner

Enligt förslaget omfattar en krissituation sådana exceptionella situationer av massiv migration, där tredjelandsmedborgare eller statslösa personer anländer till en medlemsstat i strid med bestämmelserna eller anländer till en medlemsstats territorium till följd av en sök- och räddningsinsatser och där omfattningen av migrationen i förhållande till den ifrågavarande medlemsstatens befolkning och bruttonationalprodukt orsakar att medlemsstatens asyl-, mottagnings- eller återvändandesystem inte fungerar. En krissituation omfattar även ett direkt hot om sådana undantagssituationer. Krissituationen ska dessutom ha potentiella allvarliga följder även på hur det gemensamma asylsystemet i Europa fungerar eller på den gemensamma förvaltningsramen för asylärenden och migration.

Solidaritetsåtgärder i krissituationer

Förfarandet för inledande av solidaritetsåtgärder i situationer med högt tryck enligt förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering fungerar med vissa undantag som grund för motsvarande förfaranden i en krissituation. Även i en krissituation gör kommissionen en bedömning av medlemsstatens situation antingen på medlemsstatens egen begäran eller på kommissionens initiativ. Utifrån denna bedömning ger kommissionen en rapport där det konstateras ifall medlemsstaten befinner sig i en kris. Rapporten innehåller en bedömning av proportionerliga åtgärder för att svara mot situationen. De övriga medlemsstaterna ska inom en vecka från att rapporten getts ge en plan till kommissionen om solidaritetsåtgärderna (*Solidarity Response Plan*) som de är beredda att genomföra som stöd åt medlemsstaten. Utifrån denna ger kommissionen en genomförandeakt för genomförande av åtgärder som svar mot krissituationen. Genomförandeakten utfärdas i kommittéförfarande enligt artikel 8 i den så kallade komitologiförordningen 182/2011[3], som ska läsas tillsammans med artikel 5 i samma förordning. I detta förfarande är förordningen omedelbart verkställbar, men ska upphävas om en kommitté bestående av medlemsstaternas representanter ger ett negativt utlåtande.

I en krissituation kan endast omplaceringar mellan medlemsstaterna och det stöd som ges vid återvändande komma i fråga som solidaritetsåtgärder. Genom förslaget utvidgas tillämpningsområdet för interna omplaceringar från vad det är i en situation med högt tryck. I krissituationer ska interna omplaceringar beröra asylsökande oberoende av enligt vilket förfarande deras

[2] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter

ärende behandlas samt personer som får internationellt skydd och personer som olagligt vistas i landet.

När andelen av solidaritetsåtgärderna beräknas per medlemsstat enligt fördelningsnyckeln (*distribution key)* i enlighet med förslaget till förordning om migrationshantering beaktas i en krissituation även de asylsökande som befinner sig i gränsförfarande samt de personer som vistas olagligt i landet.

Gällande stödet som ges vid återvändande förkortas tidsfristen för omplacering av en återvändande person till den medlemsstat som ger stödet från åtta månader till fyra månader.

Undantagsregler i krissituationen

I en krissituation kan medlemsländerna avvika från tidsfristerna för asylförfarande och gränsförfarande vid återvändande enligt förslaget till förordning om asylförfaranden samt utvidga tillämpningsområdet för interna omplaceringar och gränsförfarande. Om en medlemsstat anser sig vara i en krissituation ska den till kommissionen lämna en motiverad begäran om tillämpning av undantagsbestämmelserna. Kommissionen undersöker ärendet och om begäran visar sig vara motiverad fattar kommissionen ett genomförandebeslut, där den ger medlemsstaten tillstånd att tillämpa undantagsreglerna i enlighet med förslaget. Av beslutet ska framkomma begynnelsetidpunkten när tillämpningen av undantagsbestämmelserna inleds samt tidsperioden, under vilken medlemsstaten kan tillämpa dem. Medlemsstaten kan tillämpa undantagsbestämmelserna under en period av sex månader, som kan förlängas till högst ett år. När en medlemsstats begäran utreds ska kommissionen särskilt använda tillförlitlig information som samlats in från EU:s asylmyndighet (EASO) och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån samt med rapportering enligt den nya förordningen om asyl- och migrationshantering.

När medlemsstaten gör sin begäran kan den meddela att den anser det vara nödvändigt att inleda tillämpningen av undantagsreglerna redan innan kommissionen har undersökt ärendet. Undantagsbestämmelserna kan i detta fall inte tillämpas under en längre tid än 15 dagar.

Behandlingstiden för ansökningar som sker i gränsförfarande kan i en krissituation förlängas med högst åtta veckor. I normala fall kan en ansökan som den sökande gjort vid den yttre gränsen till unionen undersökas i gränsförfarande för asyl enligt förslaget till förordning om asylförfaranden om ansökan kan lämnas utan prövning eller undersökas enligt ett påskyndat förfarande. Medlemsstaterna ska undersöka en ansökan i gränsförfarande om sökanden kommer från ett ursprungsland vars medborgare eller en person med fast hemvist i landet, om det är fråga om en statslös person, beviljas internationellt skydd i EU genomsnittligt i under 20 procent av fallen. Detta avses utgöra en ny grund för påskyndat förfarande. Utöver dessa fall ska medlemsstaterna i gränsförfarande kunna fatta beslut om grunderna för ansökan om internationellt skydd i sådana fall där sökanden är medborgare i ett sådant tredje land eller gällande statslösa personer det tidigare stadigvarande bosättningslandet är ett sådant tredje land, där andelen av myndigheternas positiva beslut om internationellt skydd enligt de nyaste tillgängliga uppgifterna från Eurostat om hela unionens årliga medeltal är högst 75 procent. Avsikten är inte att med den föreslagna lagstiftningen skapa en ny grund för påskyndat förfarande. Syftet med bestämmelserna är att möjliggöra för medlemsstaterna att snabbt hänvisa tredjelandsmedborgare och statslösa till normalt asylförfarande vid gränsen utan att förutse asylansökans slutresultat.

Sökanden i gränsförfarande tillåts inte inträde på medlemsstatens territorium. Sökandena hålls kvar vid medlemsstatens yttre gräns, i dess närhet eller i ett transitområde under tiden ansökan

undersöks. När det gäller tagandet i förvar ska alla förutsättningar och garantier i mottagandedirektivet och återvändandedirektivet beaktas. Sökande kan också tas i förvar under gränsförfarandet om det är nödvändigt på grundval av en individuell bedömning av respektive fall och lindrigare alternativa metoder inte kan tillämpas effektivt.

Medlemsstaterna kan förlänga gränsförfarandet vid återvändande med högst åtta veckor. Tiden för hållande i förvar av en person kan också förlängas på motsvarande sätt. I en krissituation kan gränsförfarandet vid återvändande även tillämpas på de personer, som har fått ett avslagsbeslut på sin ansökan före beslutet om konstaterande av krissituation som kommissionen fattat, om de inte heller efter beslutet har rätt att stanna i medlemsstaten.

Beviljande av omedelbart skydd

Enligt förslaget är det i en krissituation möjligt att bevilja omedelbart skydd som är likvärdigt med subsidiärt skydd. Omedelbart skydd ska kunna beviljas för en på förhand fastställd grupp av människor, särskilt för personer som är i exceptionellt stor risk att i sitt ursprungliga land bli utsatta för egenmäktigt våld på grund av en väpnad konflikt och därför inte kan återvända till landet i fråga. Personer som fått status som mottagare av omedelbart skydd är fortfarande sökande av internationellt skydd.

Kommissionen bestämmer genom genomförandeakten som utfärdats med stöd av förordning 182/2011 på vilken personkategori bestämmelserna ska tillämpas samt tillämpningstiden för bestämmelserna. Medlemsstaterna kan under tillämpningstiden som fastställts i genomförandebestämmelserna skjuta upp undersökningen av ansökningar om internationellt skydd med högst ett år och bevilja omedelbart skydd (*immediate protection*) åt personer som uppfyller villkoren. Genom detta säkerställs att personerna som hör till gruppen får skydd och samtidigt underlättas trycket på medlemsstaten att hantera en stor mängd asylansökningar samtidigt.

3.3 Force majeure

En medlemsstat kan till kommissionen meddela om force majeure, varefter medlemsstaten kan avvika från tidsfristerna i enlighet med förordningen om migrationshantering, återvändandedirektivet och förslaget till förordning om asylförfaranden. Till skillnad från en krissituation utfärdar kommissionen inte genomförandebestämmelser för force majeure. Anmälan samt fastställande av en force majeure-situation grundar sig på medlemsstatens egen bedömning, men det måste ändå finnas noggranna motiveringar för anmälan. Kommissionen ska också meddelas när force majeure upphör, men i förslaget framställs inga tidsgränser för detta förfarande.

Force majeure har inte definierats noggrannare i förslaget till förordning, men i motiveringarna till förslaget nämns covid-19-pandemin som exempel. Det är fråga om force majeure när medlemsstaten är i en undantagssituation som är oförutsedd, som inte är under dess kontroll och vars följder inte hade kunnat undvikas ens med iakttagande av särskild noggrannhet. Som en följd av force majeure är det omöjligt för medlemsstaten att iaktta sina skyldigheter gällande solidaritetsåtgärderna inom de föreskrivna tidsfristerna.

Under force majeure kan medlemsstaten tillämpa längre tidsfrister för registrering av asylansökningar samt för sändning av begäranden om mottagande och återvändande av asylsökande och besvarande av begäranden och för förfarandet med att flytta en asylsökande till den ansvariga medlemsstaten. På grund av force majeure kan medlemsstaten även förlänga den tid som getts för genomförande av skyldigheterna utifrån solidaritetsmekanismen.

4 Förslagets rättsliga grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund föreslår kommissionen artikel 78.2 c,d och e samt artikel 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF).

Enligt artikel 78.2 c, d och e föreskriver Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar ett gemensamt system, i händelse av en massiv tillströmning, för tillfälligt skydd för fördrivna personer, gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd samt kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd.

Enligt artikel 79.2 c föreskriver Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet om åtgärder gällande olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt.

Enligt statsrådets uppfattning är denna rättsliga grund riktig.

Förslagen behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

5 Förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen kan medlemsstaterna inte i tillräckligt hög grad ensamma uppnå målen i förslaget, utan målen kan på grund av verksamhetens omfattning och konsekvenserna bättre uppnås på unionsnivå. Kommissionen anser att förslaget även respekterar proportionalitetsprincipen och inte överskrider vad som är nödvändigt för att uppnå de meddelade målen.

Statsrådet betraktar förslaget som förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förordningen är direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna.

Förslaget ger behov att ändra nationell lagstiftning. Framför allt är det bestämmelserna gällande internationellt skydd i utlänningslagen (301/2004) som eventuellt kommer att behöva ändras eller upphävas. Även andra bestämmelser i utlänningslagen än de som gäller internationellt skydd ska granskas så att de är i linje med förordningen. Dessutom ska bestämmelserna i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel granskas samtidigt om ändringar behöver göras i bestämmelserna i utlänningslagen.

6.2 Förslagets ekonomiska konsekvenser

Enligt kommissionens syn är det inte på förhand möjligt att bedöma förslagets möjliga konsekvenser för EU:s budget. Reformhelheten gällande migrations- och asylpolitiken innehåller förslag bland annat för att utveckla informationssystemen för asyl- och återvändandeförfaranden

samt fördelning av ansvaret för migrationen inom EU med gemensamma åtgärder. Dessa förslag kan ha betydande ekonomiska konsekvenser både på EU:s budget och statens budget. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna preciseras vartefter beredningen framskrider, med särskilt beaktande av de långa förhandlingar om revideringen av migrations- och asylpolitiken som redan tidigare förts inom EU och att bestämmelserna som i sinom tid ska godkännas kan avvika till och med avsevärt från de förslag som kommissionen nu gett. I eventuella kommande kompletterande U-skrivelser om detta förslag kommer man också att bedöma förutom de förslagsspecifika konsekvenserna, även reformens helhetsekonomiska konsekvenser på statens och kommunernas ekonomi samt på den övriga offentliga ekonomin.

Konsekvenser för EU:s budget

Förslaget gäller uttryckligen krissituationer och force majeure. Anslagen som behövs i budgeten för att sköta respektive kris kan således inte värderas i eurobelopp på förhand. Behoven av tilläggsanslag anpassas så långt som möjligt inom ramen för finansieringsprogrammet 2021–2027 och genom att använda flexibilitetsmekanismerna.

Om de personer som beviljats omedelbart skydd samtidigt är asylsökande, anges finansieringsbestämmelserna för intern omplacering av sådana personer i förordningen om asyl- och migrationshantering.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Förslaget gäller krissituationer och force majeure. Anslagen som behövs för att sköta respektive kris kan inte värderas i eurobelopp på förhand. Det är ändå nödvändigt att beakta de nya skyldigheterna i finansieringsstrukturerna för att snabbt kunna ta i bruk de åtgärder som bestämmelserna föreskriver. I fortsättningen kontrolleras det i samband med beredningen av den offentliga ekonomiplanen om det finns behov av att på förhand ändra något av användningsändamålen för momenten i kapitel 26.40 gällande migration, och att även bedöma användningen av övriga finansieringskällor, såsom de statliga fondmedlen. Det är inte möjligt att på förhand värdera storleken på de anslag som eventuellt behövs för krismekanismen i den nationella budgeten. Eftersom det är fråga om ett redskap för undantagstider uppskattas ett eventuellt behov av tilläggsanslag och tilläggsbudgetförslag separat för varje situation. I övrigt verkar man inom ramen för den offentliga ekonomiplanen och den godkända budgeten.

7 Förslagets förhållande till de skyldigheter som de grundläggande och mänskliga rättigheterna medför samt till grundlagen

Kommissionen anser att förslaget till förordning överensstämmer med rättigheterna och principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt med skyldigheterna som följer av internationell rätt. Enligt kommissionen anknyter förslaget särskilt till artiklarna 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 och 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som gäller människovärdet, förbudet mot tortyr, dataskyddet, rätten till asyl, förbudet mot tillbakasändning, förbudet mot diskriminering, jämlikheten, barnets rättigheter och rätten till effektiva rättsskyddsmedel.

Enligt statsrådets uppfattning har man i förslagen strävat efter att beakta de grundläggande rättigheter som erkänts i Europeiska unionens rätt. I den fortsatta behandlingen av förslagen ska man dock ytterligare sträva efter att precisera förslagens förenlighet med de grundläggande rättigheterna.

Förslaget har en nära anknytning till förslaget till förordning om migrationshantering samt förslaget till förordning om asylförfaranden. Därför påverkas den föreslagna förordningens konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna väsentligt även av de materiella bestämmelserna i förslagen i fråga, eftersom man genom dessa i förslaget föreskriver om avvikande från tillämpning av dessa förordningar, bland annat gällande tidsfrister.

Asylsökande är i regel personer i särskild utsatt ställning för vilka kraven på rättssäkerhet understryks. Dessutom ska ansökningar om internationellt skydd alltid avgöras individuellt med fullständigt beaktande av den sökandes rättssäkerhet. I förslagen i samband med kommissionens meddelande berörs inte personers rätt att ansöka om internationellt skydd.

Enligt förslaget kan tidsfristen för registrering av en ansökan om internationellt skydd i en krissituation eller force majeure-situation förlängas till fyra veckor istället för tre dagar som den är i normala förhållanden enligt förslaget till förordning om asylförfaranden. De föreslagna bestämmelserna ska även bedömas med hänsyn till 21 § i grundlagen om rättsskydd samt artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. En ansökan om internationellt skydd ska anses vara gjord omedelbart när en tredjelandsmedborgare eller en statslös person uttrycker sin vilja att få internationellt skydd i någon medlemsstat. En asylsökande får genast efter inlämnandet av ansökan tillgång till alla honom eller henne tillhörande rättigheter, såsom mottagningstjänster. Tidpunkten för registrering av ansökan påverkar således inte sökandens rättigheter.

Om gränsförfarande föreskrivs i förslaget till förordning om asylförfaranden som ytterligare ska granskas utifrån både artikel 20 (jämlikhet) och artikel 21 (icke-diskriminering) i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt utifrån bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen. Enligt förslaget till förordning om krismekanismen ska medlemsstaten i en krissituation kunna utvidga tillämpningsområdet för gränsförfarande på basis av personens nationalitet. Enligt motiveringen i kommissionens förslag är det i förslaget till utvidgning av tillämpning av gränsförfarandet dock inte fråga om en ny grund för påskyndat förfarande. Med tillämpning av gränsförfarande ingriper man inte heller i personens rätt att ansöka om internationellt skydd eller få sin ansökan om detta behandlad. De föreslagna bestämmelserna innebär dock en differentiering i behandlingen av människor enligt medborgarskap eller tidigare stadigvarande hemvist. Därför ska acceptansen av en begränsning av rättigheterna motiveras på grundval av begränsningsvillkoren i artikel 51.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Här ska man då särskilt beakta en godtagbar grund för begränsningarna (det godtagbara mål som eftersträvas med lagstiftningen) och enligt proportionalitetsprincipen om den föreslagna regleringen är nödvändig och i rätt proportion till det eftersträvade målet. Under förslagets fortsatta behandling kommer bestämmelsernas syften och godtagbarhet att bedömas närmare.

Jämsides med överensstämmelsen med EU:s grundläggande rättigheter ska man dessutom försäkra sig om överensstämmelsen med de nationella grundläggande rättigheterna och grundlagen. Lagstiftningen är också betydelsefull för 6 § i grundlagen. Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Den innefattar förbud mot godtycklighet och krav på lika behandling i likadana fall. Den allmänna likabehandlingsklausulen omfattar även lagstiftaren. Människor eller människogrupper kan inte genom en lag godtyckligt försättas i en fördelaktigare eller ofördelaktigare ställning än andra. Klausulen förutsätter ändå inte att alla människor behandlas lika i alla omständigheter om inte omständigheterna som påverkar ärendet är likadana. Grundlagsutskottet har ändå vedertaget konstaterat att den allmänna principen om likabehandling inte leder till strama gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftning som krävs för samhällsutvecklingen eftersträvas. Det centrala är om respektive avskiljning kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på systemet med grundläggande rättigheter. Utskottet har i olika sammanhang ur grundlagens bestämmelser om likabehandling härlett ett krav om att avskiljningarna

inte får vara godtyckliga och inte får bli oskäliga. I 6 § 2 mom. i grundlagen förbjuds diskriminering på många olika grunder samt av någon annan orsak som gäller personen. I diskrimineringslagen (1325/2014) förbjuds diskriminering uttryckligen på grund av nationalitet. Enligt 11 § i diskrimineringslagen är särbehandling inte diskriminering om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

I det föreslagna gränsförfarandet som tillämpas i asylärenden i normala situationer håller man sökanden vid gränsen eller i dess närhet under behandlingen av ansökan. I en krissituation kan maximitiden för undersökning av en ansökan i gränsförfarande förlängas med åtta veckor. I en krissituation kan också gränsförfarandet som gäller återvändande förlängas med åtta veckor. Enligt förfarandet kan den sökande tas i förvar om det är nödvändigt på grundval av en individuell bedömning av fallet och lindrigare alternativa metoder inte kan tillämpas effektivt. När det gäller lagligheten av förvaring har Europeiska unionens domstol konstaterat att man vid tagande i förvar ska å ena sidan säkerställa proportionalitetsprincipen i förhållande till använda medel och de mål som eftersträvas och å andra sidan respektera vederbörande tredjelandsmedborgares grundläggande rättigheter. Därför kan beslut om förvaring fattas först efter att man undersökt om andra lindrigare medel är tillräckliga och beslut om tagande i förvar ska enligt unionsrättens allmänna principer fattas från fall till fall och på objektiva grunder (domen 14.5.2020, *FMS*, EU:C:2020:punkterna 367, 267 och 274; domen 5.6.2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkterna 55 och 70).

Enligt statsrådets uppfattning omfattas en sökande i gränsförfarande också av medlemsstatens jurisdiktion. De föreslagna bestämmelserna är därför betydelsefulla med hänsyn till 7 § i grundlagen om personlig frihet och 9 § om rörelsefrihet. Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till liv och personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 3 mom. i paragrafen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Begränsningar av rörelsefriheten och den personliga friheten ska i varje enskilda fall inte bara vara nödvändiga utan även i rätt proportion till det eftersträvade syftet. Tagandet i förvar måste i varje fall vara den yttersta åtgärden, som kan komma i fråga endast om övriga säkringsåtgärder utifrån en individuell bedömning anses otillräckliga.

Eftersom EU-lagstiftningen tillämpas på sökanden ska även EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tillämpas. Artikel 6 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna garanterar allas rätt till frihet och personlig säkerhet. Denna rättighet enligt artikel 6 i stadgans motsvarar rättigheterna som garanteras i artikel 5 i Europeiska människorättskonventionen och dessa har samma betydelse och omfattning enligt artikel 52.3 i stadgan. Därför kan begränsningarna som enligt lagen kan göras inte överskrida de tillåtna begränsningarna i artikel 5 i Europeiska människorättskonventionen.

Enligt förslaget kan en viss grupp av sökande beviljas omedelbar skyddsstatus i krissituationer. Genom beviljandet av omedelbart skydd säkerställs personen samma ekonomiska och sociala rättigheter som för en person som får subsidiärt skydd.

I den fortsatta beredningen kommer statsrådet att försäkra sig om att Europeiska unionens grundläggande rättigheter vederbörligen beaktats i förslaget.

8 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i Ålands självstyrelselag (1144/1991) har riket lagstiftningsmakt i ärenden som gäller utlänningslagstiftningen och Gränsbevakningsväsendet.

9 Behandling av förslaget i EU

I kommissionens reformhelhet 23.9.2020 gällande migrations- och asylpolitiken har man under ledning av ordförandelandet Tyskland fört samtal på minister-, kommitté- och arbetsgruppsnivå. Förutom förordningsspecifik behandling har ordföranden som mål att för rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF) i december presentera en handling om samförstånd som ska täcka nyckelfrågorna i reformen av asylsystemet samt övriga centrala dimensioner i migrationspolitiken, såsom samarbetet med tredje länder, återvändande och återsändning samt lagliga kanaler.

Någon artikelspecifik diskussion om förslaget till förordning om krismekanism har ännu inte inletts i rådets arbetsgrupp. Den nuvarande ordförandestaten Tysklands mål är att innan denna diskussion inleds nå en gemensam syn på politisk nivå om en helhet med tre stora frågor gällande systemets gemensamma asyl- och invandringspolitik: solidaritet, gränsförfarande och bekämpning av sekundär förflyttning. En diskussion på basis av dessa teman ska ge en grund för artikelspecifik behandling av förordningen.

10 Nationell behandling av förslaget

Förslaget och U-skrivelsen har behandlats i EU-sektionen 6 i skriftligt förfarande 16–19.10.2020. U-skrivelsen behandlades i regeringens EU-ministerutskott 6.11.2020.

11 Statsrådets ståndpunkt

EU behöver en övergripande, balanserad och kunskapsbaserad asyl- och migrationspolitik för att via den kunna skapa ett rättvist och hållbart system för såväl normalt och för-höjt migrationstryck som krissituationer. De förpliktelser som följer av det internationella rättsväsendet samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska respekteras i all verksamhet på nationell nivå och på EU-nivå (E 125/2020 rd).

Statsrådet konstaterar som utgångsläge för sin ståndpunkt att reformen av det gemensamma asylsystemet på EU-nivå utgör en helhet, där man strävar efter att hitta en balans mellan de bestämmelser som medför förpliktelser i fråga om migrationshantering och de bestämmelser som jämnar ut ansvaret i tryck- och krissituationer. Det är viktigt att efter-sträva balans, så att ett fungerande och rättvist system kan skapas för alla medlemsstater oberoende av i vilken omfattning de blir föremål för migration och vilken typ av migration det är fråga om, och så att asylsökandenas ärenden kan behandlas på ett smidigt och högklassigt sätt i alla medlemsstater. Statsrådets ståndpunkt bygger också på principen om att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna, inklusive rättsskyddet, i alla situationer. Detta är ett nödvändigt villkor för att förordningen ska kunna antas. Finland har som mål att förbättra tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i hela EU.

Invandrings- och asylpolitiken ska basera sig på en aktuell situationsbild, en omfattande faktabaserad analys samt på prognostisering av den kommande utvecklingen samt praxis som respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna i alla situationer. Information behövs i helhet om flyttrörelser som riktar sig till unionen, antalet asylsökande inom unionen och olovlig sekundär förflyttning som sker mellan medlemsstaterna. Det behövs konsekventa åtgärder för

att genomföra målen för EU:s asyl- och invandringspolitik, och omfattande utnyttjande av statistisk information som fås från olika informationssystem för analytiska syften och som stöd för målen. Statsrådet betonar att konstruerande av ett fungerande system för normala situationer är det effektivaste sättet att förbereda sig för kriser och förebygga dem .

För krissituationer ska ett lagstiftningsmässigt tydligt system som fungerar i praktiken skapas, för att till medlemsstaterna snabbt och effektivt kunna rikta allt det stöd de behöver och säkerställa att det gemensamma asylsystemet fungerar och att invandringen kan hanteras även i dessa situationer. Statsrådet anser att kommissionens förslag om att skapa en ny mekanism för krissituationer och force majeure i princip är motiverat och nödvändigt. Statsrådet anser att lagstiftning på EU-nivå för krissituationer och force majeure förbättrar medlemsstaternas beredskap att svara mot sådana situationer.

Det behövs tilläggsutredning på EU-nivå om de rättsliga grunderna och ramvillkoren för utvidgning av gränsförfarandet i en krissituation. Proportionaliteten och nödvändigheten i det föreslagna förfarandet ska övervägas i förhållande till dess syften, och statsrådet kommer i fortsättningen att noggrant granska saken.

Statsrådet anser att i en krissituation förutsätter ett fullskaligt förverkligande av målen i stödsystemet för solidariteten att systemet är förpliktande för alla medlemsländer. Detta ökar också det allmänna förtroendet för systemet. Statsrådet anser det vara nödvändigt att ha ett tillräckligt effektfullt urval av metoder för solidaritet i en krissituation gällande migration, för att man inom EU ska kunna svara mot respektive situation med de åtgärder som har bäst verkan. Medlemsstaterna ska också ha möjlighet att inom en på förhand överenskommen ram besluta vilka stödåtgärder som staten är beredd att förbinda sig till. När det gäller interna omplaceringar stöder statsrådet en flexibilitet i förhållande till vilka personer och i vilken ställning medlemsstaten förbinder sig att ta emot. Statsrådet överväger också öppet möjligheten att ge stöd i en krissituation genom att främja återvändandet av personer som vistas olagligt i landet på ett sätt som respekterar grundläggande och mänskliga rättigheter.

Statsrådet anser det vara nödvändigt att på EU-nivå föreskriva om förfarandemässiga undantag. Statsrådet anser det vara viktigt att tillämpningsområdet för undantagsbestämmelserna och den tidsmässiga varaktigheten för tillämpningen i en krissituation är noggrant fastställda på förhand. Tillämpningen av undantagsbestämmelserna ska även basera sig på ett tillräckligt och tillförlitligt kunskapsunderlag. I de fortsatta förhandlingarna bedöms undantagen särskilt ur synvinkeln för grundläggande och mänskliga rättigheter för de personer som omfattas av förfaranden, internationella förpliktelser samt EU- lagstiftningen, så att sökandenas rättssäkerhet inte äventyras.

Statsrådet ställer sig öppet till förslaget att omedelbart skydd som är likvärdigt med subsidiärt skydd i en krissituation tillfälligt kan beviljas för en viss grupp av sökande.

Statsrådet anser kommissionens förslag om att ett lagstiftningsmässigt tydligt system som fungerar i praktiken skapas för situationer med force majeure, så att ett fungerande asylsystem kan säkerställas även i dessa situationer. EU måste säkerställa att de grundläggande och mänskliga rättigheterna genomförs även i situationer av force majeure.

Statsrådet anser det viktigt att alltid så långt som möjligt utreda möjligheterna för en omfördelning av finansieringen och möjligheterna att se till att finansieringen genomförs utan att öka den totala nivån av EU:s finansieringsram. I sista hand är statsrådet beredd att vid behov och efter

övervägande använda EU:s särskilda finansieringsinstrument som finansieringsramen ger möjlighet till.