

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bemötande av instrumentalisering av migration

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 december 2021 till Europaparlamentets och rådets förordning om bemötande av instrumentalisering av migration inom området invandring och asylfrågor samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 17 februari 2022

Inrikesminister Krista Mikkonen

Ledande sakkunnig Kukka Krüger

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
1.2.2022

EU/2021/1439

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM BEMÖTANDE AV INSTRUMENTALISERING AV MIGRATION

1 Bakgrund

Den 14 december 2021 presenterade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bemötande av instrumentalisering av migration inom området invandring och asylfrågor (COM(2021) 890 final). Enligt förslaget ska möjligheten att avvika från vissa bestämmelser om asylförfarandet, mottagandet av asylsökande och återvändandet bli en del av ett permanent arrangemang för att bemöta dessa situationer.

I bakgrunden till förslaget finns en oro för tredjeländers ökade ansträngningar att försöka använda migration till att främja egna politiska mål och därmed destabilisera Europeiska unionen och dess medlemsstater. Bakomliggande är särskilt de åtgärder som förvaltningen i Belarus vidtog hösten 2021, åtgärder som handlade om instrumentalisering av migration och som riktades mot Polen, Lettland och Litauen. En del av de personer som anlände till dessa länder har ansökt om asyl där, medan en del har fortsatt till andra medlemsstater i unionen, i synnerhet till Tyskland. En liknande situation som den vi nu sett i stater som har en yttre gräns mot Belarus är möjlig i framtiden vid vilken av Europeiska unionens yttre gränser som helst. Syftet med kommissionens förslag är att förbättra beredskapen för sådana situationer.

Den 23 november 2021 utfärdade kommissionen tillsammans med den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik **ett meddelande som rörde en reaktion på instrumentalisering av migration** (JOIN(2021) 32) och som innehöll en lista över de åtgärder som redan vidtagits för att reagera på den akuta situationen vid gränsen mot Belarus samt planer för att förhindra liknande situationer. Meddelandet behandlas mer ingående i en E-skrivelse om meddelandet (E 130/2021 rd)

För att bemöta den akuta situation som Belarus åtgärder orsakat presenterade kommissionen den 1 december 2021 ett förslag till **rådets beslut om provisoriska nödåtgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen** (COM(2021) 752 final). I förslaget behandlas åtgärder som gäller den interna dimensionen och inte externa åtgärder som riktas direkt mot Belarus eller genomförs i samarbete med migrationsrörelsens ursprungs- och transitländer. Statsrådets ståndpunkt har formulerats i U-skrivelsen U 82/2021 rd som utarbetats om förslaget.

Den 14 december 2021 antog kommissionen också ett förslag till **ändring av kodexen om Schengengränserna** (COM(2021) 891 final). Detta förslag omfattar många olika bestämmelser om de yttre och inre gränserna, och syftet med dem är att bemöta även situationer med instrumentalisering av migration. Statsrådets ståndpunkt formuleras i en U-skrivelse om förslaget U 7/2022.

2 Förslagets syfte

Förslagets syfte är att förbättra möjligheterna för unionens medlemsstater att reagera på situationer med instrumentalisering av migration på ett humant och adekvat sätt och med respekt för

människovärdet. Det är frågan om situationer där ett tredjeland försöker styra migranter till unionens territorium för att främja sina egna politiska mål.

Med de nu föreslagna åtgärderna ska man bemöta situationer där tredjelandsmedborgare som utnyttjas i instrumentaliseringsyfte redan befinner sig vid ett gränsövergångsställe i en medlemsstat som har en yttre EU-gräns eller på dess territorium. Förslaget handlar om åtgärder som vidtas inom medlemsstaterna för att komplettera de diplomatiska och andra externa åtgärder som kan vidtas i unionen för att bemöta en situation med instrumentalisering. Därmed kompletterar och stärker förslaget det lagstiftningspaket som är inriktat på att reformera invandrings- och asylpolitiken.

Avsikten är att trygga enskilda individers möjlighet att ansöka om internationellt skydd och få sin ansökan behandlad i ett korrekt förfarande och att förbudet mot återsändning respekteras. Samtidigt ska staterna få möjlighet att effektivt hantera en situation med plötslig tillströmning av migranter till dess territorium på grund av instrumentalisering av migration. Myndigheterna i medlemsstaterna behöver också tid för att omorganisera sina resurser och för att öka sin kapacitet att behandla och ta emot ansökningar. Enligt förslaget ska det också bli möjligt att vidta åtgärder med stöd från unionens byråer.

Medlemsstaterna blir inte skyldiga att vidta de åtgärder som beskrivs i förslaget, utan de kan i en situation med instrumentalisering utifrån en egen bedömning begära denna möjlighet av kommissionen.

Förslaget minskar också behovet av att tillgripa provisoriska åtgärder enligt artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt genom att det skapas en permanent rättslig ram för situationer med instrumentalisering.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Genom förslaget ska det skapas en permanent rättslig ram för bemötande av situationer med instrumentalisering av migration. Förordningen ska kunna tillämpas i en situation med instrumentalisering av migration, en situation som definieras i förslaget om ändring av kodexen om Schengengränserna. I det förslaget avses med instrumentalisering situationer där ett tredjeland sporrar människor att ta sig in i unionen genom att aktivt uppmuntra eller ordna denna rörelse till unionens yttre gräns via sitt eget territorium. Situationerna ska också vara kopplade till att tredjelandet har som mål att destabilisera unionen eller en medlemsstat och därmed kunna äventyra en medlemsstats kritiska funktioner, inklusive dess territoriella integritet, den allmänna ordningen och säkerheten samt upprätthållandet av dess nationella säkerhet.

Med de nu föreslagna åtgärderna ska unionen reagera på situationer där personerna redan befinner sig vid ett gränsövergångsställe i en medlemsstat som har en yttre EU-gräns eller på dess territorium, vilket innebär att de omfattas av denna stats jurisdiktion. Det är frågan om åtgärder som gäller den så kallade interna dimensionen, det vill säga inte åtgärder som riktar sig till ett tredjeland eller personer som befinner sig i ett tredjeland. De föreslagna möjligheterna till undantag ska kunna tillämpas på alla som gjort en ansökan om internationellt skydd vid en medlemsstats yttre EU-gräns eller i dess omedelbara närhet i en situation som kännetecknas av instrumentalisering av migration och som definieras i kodexen om Schengengränserna.

Åtgärderna i förslaget är i praktiken desamma som i det förslag om provisoriska nödatgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen som kommissionen lade fram med stöd av artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Till sådana åtgärder hör: möjlighet till

registrering av ansökningar om internationellt skydd endast vid vissa ställen, en längre registreringstid för ansökningar, en mer omfattande användning av gränsförfarandet, förlängning av tidsfristen för gränsförfarandet, begränsning av de materiella mottagningsvillkoren till endast grundläggande behov samt underlättande av förfarandet för återvändande genom att möjliggöra undantag från EU-bestämmelser. Det förfarande som beskrivs i förslaget kan i praktiken tillämpas både inom ramen för gällande och framtida reglering. Åtgärderna behandlas närmare nedan.

I motiveringen till förslaget påminner kommissionen om att medlemsstaterna redan nu har möjlighet att registrera en asylansökan och erbjuda möjlighet att lämna in den endast vid särskilda registreringsställen i närheten av gränsen, inbegripet de gränsövergångsställen som utsetts för ändamålet. Kommissionen betonade denna möjlighet också i sitt beslutsförslag om provisoriska åtgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen. Förordningsförslaget om ändring av kodexen om Schengengränserna innehåller ett förslag som stöder detta: medlemsstaterna ska ha möjlighet att begränsa gränsövergångsställenas öppettider eller vid behov stänga dem för att kunna hantera migrationsrörelse och skydda den nationella säkerheten.

Kommissionen betonar att medlemsstaterna för att säkerställa att det finns en faktisk och effektiv tillgång till asyلفörfarandet måste se till att det finns ett tillräckligt antal utsedda och öppna registreringsställen, även vid gränsövergångsställena, och att sökandena får information om de närmaste ställen där de kan lämna in sin ansökan. Det som nämns i motiveringen och i inledningen till förslaget innebär således inte avvikelser från bestämmelserna i den föreslagna asylprocedurförordningen, och förslaget innehåller därför inte heller några särskilda bestämmelser om frågan. Det handlar om ett konstaterande av kommissionen om hur medlemsstaterna kan agera med stöd av unionsrätten.

I inledningen till förslaget betonas också att alla våldshandlingar vid gränsen måste undvikas till varje pris, inte bara för att skydda den berörda medlemsstatens territoriella integritet och säkerhet utan även för att säkerställa tryggheten och säkerheten för de personer, inbegripet familjer och barn, som fredlig väntar på att få möjlighet att söka asyl i unionen.

Den viktigaste delen av kommissionens förslag är undantagen från vissa bestämmelser som finns i kommissionens förslag om asylprocedurförordningen (U 34/2016 rd) samt i dess förslag om ändring av mottagandedirektivet (U 37/2016 rd) och av återvändandedirektivet (U 96/2018 rd). Dessa förslag är en del av det invandrings- och asylreformarbete som inleddes på nytt hösten 2020, och förhandlingarna om dem pågår fortfarande i unionens lagstiftningsförfarande. Förhandlingarna om asylprocedurförordningen pågår ännu i rådet. Om revideringen av återvändandedirektivet har rådet redan antagit en allmän riktlinje och i trepartsmötena med Europaparlamentet om mottagandedirektivet har man kommit långt. Vid behov kan förslaget om situationer med instrumentalisering ändras tekniskt så att undantagen inte genomförs genom de förslag som man nu förhandlar om utan i stället genom befintlig lagstiftning, vilket innebär att det då blir möjligt att gå vidare med regleringen av situationer med instrumentalisering och inte behöver vänta på att hela reformen går igenom.

Kommissionen konstaterar i motiveringen till sitt förslag att de undantag som nu föreslås till stor del är av samma typ som de undantag som kommissionen föreslår i förordningen om kris-situationer och force majeure-situationer för krissituationer (COM(2020) 613 final, U 61/2020 rd). Även denna förordning är en del av reformen hösten 2020, och förhandlingar om den har inte ännu påbörjats.

Den valda lagstifningstekniken innebär att det i förordningen anges exakt vilka bestämmelser i asylprocedurförordningen, mottagandedirektivet och återvändandedirektivet som man får avvika från i en situation med instrumentalisering. Till alla andra delar ska medlemsstaterna iakttä

de förfaranden som beskrivs i dessa rättsakter. Dessa förfaranden är inte heller föremål för förhandlingar i samband med behandlingen av denna förordning. De nämns dock nedan, för att det som nu föreslås ska kunna jämföras med det förfarande som föreslagits för normalsituationer.

De föreslagna undantagen är:

Ansökningar om internationellt skydd ska registreras inom fyra veckor. Man ska prioritera registreringar av ansökningar som inlämnats av sökanden som har lagt fram sannolika motiveringar för sin ansökan samt minderåriga sökande och minderåriga sökandens familjemedlemmar. Denna förlängda tidsfrist möjliggör den flexibilitet som behövs för att hantera situationen, i synnerhet möjlighet att få tillgång till nödvändiga personresurser och att öka behandlingskapaciteten.

Tidsfristen för registrering av ansökningar i det normala förfarandet och tidpunkten för när tidsfristen börjar, liksom alla förslag som gäller tidsfrister, har gett upphov till en hel del diskussioner i rådet i samband med reformen av asylsystemet. När det gäller asylprocedurförordningen ska ansökan enligt ordförandens senaste kompromissförslag, beroende på situationen, registreras inom 7 dagar från det att ansökan lämnats in eller efter att screeningförfarandet avslutats. En exceptionell registreringstid på 21 dagar ska i sin tur kunna tillämpas i situationer där den normala tidsfristen är mycket svår att hålla på grund av att ett stort antal personer samtidigt ansöker om internationellt skydd.

Som jämförelse kan nämnas att förordningsförslaget om hantering av kris- och force majeure-situationer ger en medlemsstat även i en krissituation en fyra veckors tidsfrist för registrering av ansökningar.

Medlemsstaterna får möjlighet att behandla alla ansökningar i ett gränsförfarande. Förfarandet får ta maximalt 16 veckor, inklusive överklagandet. Man ska prioritera behandlingar av ansökningar som sannolikt är välgrundade och ansökningar som har inlämnats av minderåriga sökande och deras familjemedlemmar.

Gränsförfarandet är en form av asylförfarande där en ansökan behandlas inom en kort tidsfrist, medan den sökande befinner sig i närheten av gränsen. I situationer med instrumentalisering av migration kan förfarandet enligt den föreslagna undantagsbestämmelsen tillämpas på en större grupp personer än normalt och förfarandet får ta längre tid än normalt. Användningen av gränsförfarandet skulle inte heller i dessa situationer innebära någon förändring till exempel i fråga om följande: sökandena ska intervjuas, grunderna för asyl ska granskas lika grundligt och noggrant som i de övriga asylförfarandena och sökandena har enligt asylprocedurförordningen rätt att använda tolk och få juridiskt bistånd.

Det föreslås inte heller att det ska bli möjligt att avvika från asylprocedurförordningens bestämmelser om överklagandeskedet. Om en ansökan har behandlats i ett gränsförfarande har ett överklagande i ett asylärende inte automatiskt en suspensiv verkan enligt asylprocedurförordningen, utan en domstol ska få besluta, antingen på sökandens begäran eller på eget initiativ, om sökanden har rätt att stanna på unionens territorium medan överklagandet behandlas. I den föreslagna asylprocedurförordningen ska det också ingå bestämmelser om att sökanden då ska ha tillgång till nödvändig tolkning och rättsligt bistånd och minst fem dagar på sig att förbereda sin begäran och att för domstolen lägga fram de argument som talar för att låta honom eller henne stanna kvar på territoriet i avvaktan på resultatet av förfarandet. Sökanden måste också tillåtas stanna kvar på medlemsstatens territorium i avvaktan på ett domstolsbeslut om verkställighet. Det är inte möjligt att avvika från ovanstående villkor.

I praktiken innebär den föreslagna undantagsbestämmelsen att ansökningarna från alla som passerat en yttre gräns i en situation med instrumentalisering ska behandlas i gränsområdet eller i dess omedelbara närhet och att personen inte får röra sig fritt på medlemsstatens territorium eller till en annan medlemsstat. Genom detta förhindras sökandenas otillåtna sekundära förflyttningar, och ett sömlöst förfarande blir möjligt efter att sökanden passerat den yttre gränsen, då asylförfarandet och återvändandeförfarandet kopplas ihop bättre. Statsrådet bedömer att detta skulle effektivisera behandlingen av särskilt sådana asylansökningar vid unionens yttre gränser på basis av vilka sannolikheten är liten för att sökanden beviljas internationellt skydd. Det bör dock observeras att även ett eventuellt positivt beslut ska fattas inom samma tidsfrist på 16 veckor, om man önskar att personen ska stanna i gränsområdet under hela förfarandet. Därefter måste personen släppas in i landet, om man i hans eller hennes situation inte ska tillämpa återvändandeförfarandet.

Som jämförelse kan noteras att enligt det nuvarande förhandlingsläget i fråga om den föreslagna asylprocedurförordningen blir tidsfristen för gränsförfarandet i en normal situation 12 veckor, vilket inbegriper beslutet i den första instansen och överklagandet. Denna tidsfrist ska i enskilda fall kunna förlängas till 16 veckor av skäl som hänför sig till behandlingen av ansökan. Därefter måste personen släppas in i landet, om man i hans eller hennes situation inte kan tillämpa gränsförfarandet för återvändande. Enligt förordningsförslaget om hantering av kris- och force majeure-situationer kan gränsförfarandet i en krissituation ta åtta veckor längre tid än i en normal situation, vilket innebär att förfarandet får ta högst 20 veckor.

De materiella mottagningstjänsterna kan begränsas till grundläggande behov: I förslaget preciserar kommissionen att man med dessa behov avser mat, vatten, kläder, adekvat hälso- och sjukvård samt tillfällig inkvartering från och med ansökningsdagen. Inkvarteringen ska anpassas till väderförhållandena under den aktuella årstiden. De materiella mottagningsvillkoren ska till alla delar respektera människovärdet.

Det bör observeras att kommissionen föreslår undantag endast från direktivets artiklar 16 och 17 om materiella mottagningstjänster. Enligt direktivets definition avses med ”materiella mottagningsvillkor” mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, kuponger eller en kombination av dessa tre, samt dagersättning. Det föreslås inga undantag från andra bestämmelser i mottagandedirektivet, såsom de artiklar som rör åtgärder till stöd för sammanhållningen inom familjer, barnens skolgång och skyldigheter som rör nödvändig hälso- och sjukvård eller beaktande av utsatta personers behov.

Enligt den nuvarande föreslagna kompromissversionen av mottagandedirektivet ska artikel 17.19 möjliggöra undantag från de materiella mottagningstjänsterna under en rimlig tidsperiod, som ska vara så kort som möjligt, om a) det krävs en bedömning av den sökandes särskilda behov eller b) de inkvarteringsmöjligheter som vanligen är tillgängliga tillfälligt är uttömda. Direktivet förutsätter dock att även under sådana exceptionella omständigheter ska de grundläggande behoven tillgodoses. En bestämmelse med samma innehåll ingår i artikel 18.9 i mottagandedirektivet (2013/33/EU).

I praktiken föreslår kommissionen således att den bestämmelse om begränsning av materiella mottagningstjänster som redan finns i unionslagstiftningen och som också finns i det reviderade förslaget om ändring av mottagandedirektivet ska kunna tillämpas även i de situationer som avses i förslaget.

En medlemsstat får besluta att den inte ska tillämpa återvändandeförfarandet, som definierats i asylprocedurförordningen och återvändandedirektivet. När medlemsstaterna tillämpar denna

möjlighet till undantag ska de respektera principen om non-refoulement och ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, skyddet för familjelivet och personens hälsotillstånd. Dessutom ska de säkerställa att behandlingen och skyddsnivån motsvarar åtminstone bestämmelserna i återvändandedirektivet om begränsningar av användningen av tvångsmedel, uppskjutande av verkställighet, akut hälso- och sjukvård, utsatta personers särskilda behov, förhållanden i samband med förvar och förutsättningarna för förvar av minderåriga och familjer. Detta innebär i praktiken att staterna till övriga delar ska tillämpa nationell lagstiftning på återvändandeförfarandet, inte unionens.

I den föreslagna asylprocedurförordningen avses med gränsförfarande för återvändande att gränsförfarandet fortgår för genomförande av återvändandet, om asylansökan har avslagits i gränsförfarandet och sökanden inte har rätt att vistas i medlemsstaten. Enligt förslaget ska det vara obligatoriskt för medlemsstaterna att tillämpa gränsförfarandet för återvändande. För förfarandet ges en tidsfrist på 12 veckor, varefter personen ska tillåtas resa in på medlemsstatens territorium, om återvändandet inte har genomförts. I ett gränsförfarande för återanvändande ska personen tas i förvar om förordningens villkor för detta uppfylls. Bestämmelsen om gränsförfarande för återvändande innehåller också en hänvisning till skyldigheten att tillämpa vissa av bestämmelserna i återvändandedirektivet, och även själva återvändandebeslutet ska i dessa situationer fattas med stöd av återvändandedirektivet. Eftersom förslaget innebär att medlemsstaterna ges uttrycklig möjlighet att inte tillämpa återvändandedirektivet måste det i praktiken också i lagstiftningen ges möjlighet att avvika från bestämmelserna om gränsförfarandet för återvändande.

Som jämförelse kan nämnas att det enligt förordningsförslaget om hantering av kris- och force majeure-situationer ska vara möjligt att i en krissituation förlänga även gränsförfarandet för återvändande med åtta veckor jämfört med en normal situation. I en krissituation får således gränsförfarandet och gränsförfarandet för återvändande tillsammans ta högst 40 veckor.

En möjlighet att i vissa situationer besluta att inte tillämpa återvändandedirektivet ingår i sin tur både i det gällande återvändandedirektivet och i det föreslagna reviderade direktivet. Enligt dessa bestämmelser behöver direktivet inte tillämpas på a) personer som har nekats inresa i enlighet med kodexen om Schengengränsen eller som gripits eller hejdats av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerat en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som därefter inte har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten och på b) personer som har ådömts att återvända som en straffrättslig påföljd, eller som en följd av en straffrättslig påföljd, i enlighet med den nationella lagstiftningen, eller som omfattas av utlämningsförfaranden. Avsikten är nu att utvidga denna möjlighet så att den också gäller personer som omfattas av den föreslagna förordningens tillämpningsområde.

Andra bestämmelser i förslaget:

Mekanismens införande och undantagsbestämmelsernas tillämpningstid: Medlemsstaterna kan begära möjlighet att införa de åtgärder som nämns i förslaget. På grundval av en utredning som medlemsstaten lämnar in ska kommissionen utan dröjsmål besluta om den lägger fram ett förslag till rådets genomförandebeslut. Rådet ska behandla förslaget som ett brådskande ärende och besluta om medlemsstaten får tillämpa de undantagsbestämmelser som beskrivs i förslaget.

Undantagsförfarandet får tillämpas i högst sex månader. Kommissionen ska övervaka tillämpningen av beslutet, och den kan föreslå att genomförandebeslutet upphävs eller att ett nytt beslut som gäller i högst sex månader fattas. Den medlemsstat som är föremål för beslutet ska förse kommissionen med all information som denna behöver för att kunna utföra dessa uppgifter.

Stöd från medlemsstater och byråer samt skyldighet att samarbeta: En medlemsstat kan av kommissionen begära stöd av andra medlemsstater i hanteringen av situationen. Dessa stödåtgärder kan bestå att kapacitetsuppbyggnad och operativt stöd inom området asylfrågor, återvändande och mottagning, andra åtgärder för att bemöta instrumentaliseringssituationen, inklusive samarbete med tredjeländer eller de stater som sökandena är medborgare i för att främja återvändandet. Kommissionen ska så snart som möjligt efter att den mottagit en sådan begäran om stöd begära att medlemsstaterna tillhandahåller det stöd som behövs. Kommissionen ska samordna verkställandet av stödåtgärderna.

Europeiska unionens asylbyrå, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och Europol ska på begäran tillhandahålla stater som tillämpar förordningen stöd enligt sitt mandat.

Enligt förslaget ska kommissionen fortlöpande övervaka och se över situationen, och om situationen kräver det kan den föreslå att åtgärderna fortsätter eller att de inte längre ska tillämpas. Kommissionen, de relevanta EU-organen och den medlemsstat som blivit föremål för instrumentalisering ska samarbeta och informera varandra om tillämpningen av beslutet. Länderna ska också tillhandahålla statistiska uppgifter som är viktiga med tanke på tillämpningen av beslutet. I förslaget krävs också att den stat som blivit föremål för instrumentalisering har ett nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat UNHCR och andra organisationer.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för beslutsförslaget finns i artikel 78.2 d och f och artikel 79.2 c i EUF-fördraget.

Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning och beslutet om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt.

Medlemsstaterna bör ges tillräckliga instrument för att effektivt kunna bemöta situationer med instrumentalisering. Enligt kommissionen kan förslagets mål inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna ensamma, utan det krävs åtgärder på unionsnivå på grund av målens gränsöverskridande karaktär. Det är inte möjligt att med enskilda medlemsstaters åtgärder på ett tillfredsställande sätt bemöta en situation där det krävs ett gemensamt tillvägagångssätt och gemensamma åtgärder inom unionen.

Enligt kommissionen har de föreslagna åtgärderna begränsats till vad som är nödvändigt för att de medlemsstater som är föremål för beslutet ska kunna hantera situationen effektivt, men samtidigt önskar kommissionen säkerställa att de personer som är föremål för tillämpningen av beslutet får en enhetlig behandling med avseende på garantierna som gäller rättigheter och förfarande.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

i) Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen konstaterar att det inte är möjligt att i förväg bedöma de eventuella budgetkonsekvenserna. Enligt kommissionen kommer eventuella behov att täckas genom befintliga finansiella instrument för invandrings-, asyl- och gränsärenden i EU:s fleråriga budgetram (MFF) för 2021–2027. Enligt kommissionen skulle man också kunna använda de särskilda instrumenten i den fleråriga budgetramen för 2021–2027, om det i undantagsfall är nödvändigt.

Förslagen om asyلفörfarandet medför inte någon ekonomisk eller administrativ börda för unionen. Till dessa delar har förslaget inga konsekvenser för unionens budget.

Förslaget har i sig ingen inverkan på de nationella budgetarna. Förslaget ger medlemsstaterna möjlighet att avvika från vissa skyldigheter enligt unionslagstiftningen i en situation med instrumentalisering av migration. Varje medlemsstat har rätt att av kommissionen begära möjlighet att införa de åtgärder som beskrivs i förordningen, och genomförandebeslutet fattas av rådet. Medlemsstaterna är under inga omständigheter skyldiga att införa de föreslagna förfarandena.

Om det till följd av en situation med instrumentalisering kommer ett stort antal personer till Finland som ansöker om internationellt skydd, kommer behandlingen av ansökningarna och mottagandet av sökandena oundvikligen att medföra kostnader. Vilka åtgärder som behövs och hur stora deras ekonomiska konsekvenser blir kan bedömas först i den aktuella situationen och med beaktande av sökandenas antal och profil. Inte heller då är kostnaderna en direkt följd av det förslag som nu behandlas, utan en följd av de åtgärder som bedöms nödvändiga i situationen och av de åtgärder som man på nationell nivå beslutar vidta.

ii) Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förordningen är direkt tillämplig lagstiftning och kräver i sig inga ändringar av nationell lagstiftning. Om det finns behov av att ändra eller precisera den nationella lagstiftningen, till exempel utlänningslagen 301/2004 eller lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel 746/2011, för att nationellt införa förfarandena bedöms separat, när förordningens slutliga form är fastslagen.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Kommissionen anser att förslaget respekterar rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, såsom respekten för människans värdighet (artikel 1), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling (artikel 4), rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7), skyddet av personuppgifter (artikel 8), rätten till internationellt skydd (artikel 18), förbudet mot massavvisningar och principen om non-refoulement (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 21), jämställdheten mellan kvinnor och män (artikel 23), barnets rättigheter (artikel 24) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47). Enligt statsrådets uppfattning beaktar förslaget de grundläggande rättigheter som erkänts i Europeiska unionens rätt.

Medlemsstaterna ges möjlighet att införa undantag enligt förslaget, men de blir inte skyldiga att göra det. Avsikten är att definiera medlemsstaternas handlingsutrymme och säkerställa att förfarandet överensstämmer med unionsrätten och samtidigt med de rättigheter som finns uppräknade i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Varje medlemsstat får besluta om den ska begära möjlighet att införa de föreslagna åtgärderna och bedömer för sin del vad detta kräver på nationell nivå med tanke på förverkligandet av sökandenas rättigheter. I Finland innebär detta skyldighet att granska eventuella nationella åtgärder även med avseende på villkoren i grundlagen. I fråga om det som nu föreslås är följande paragrafer i grundlagen av betydelse: 6 § om

jämlikhet, 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, 9 § om rörelsefrihet, 19 § om rätten till social trygghet, 21 § om rättsskydd och 22 § om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Möjligheterna till undantag ska enligt förslaget kunna tillämpas på alla som gjort en ansökan om internationellt skydd vid en medlemsstats yttre gräns eller i dess omedelbara närhet i en situation som kännetecknas av instrumentalisering av migration och som definieras i kodexen om Schengengränserna. Enligt förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) kräver inte grundlagens 6 § om jämlikhet att alla medborgare i alla avseenden ska bemötas likadant, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Grundlagsutskottet har också i sin praxis konstaterat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen, när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Grundlagsutskottet har i olika sammanhang från grundlagens jämlikhetsbestämmelse också härlett det kravet att särbehandling av personer inte får vara godtyckliga och skillnaderna oskäligen (t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2 och den övriga utlåtandepraxis som nämns där).

Statsrådet anser att om det föreslagna förfarandet iaktas på ett relevant sätt behandlas personer i en likadan situation på ett likadant sätt: samma förfarande skulle tillämpas på alla sökanden i en situation med instrumentalisering. Statsrådet anser att det i förslaget har definierats exakt till vilka delar stater i en situation med instrumentalisering får avvika från den unionslagstiftning som normalt tillämpas. Till alla andra delar ska medlemsstaterna iaktta de förfaranden som beskrivs i dessa rättsakter. De föreslagna åtgärderna kommer att hjälpa medlemsstaterna att, på det sätt som kommissionen beskriver, ta sig an de utmaningar som instrumentalisering av migration för med sig. Tröskeln för att införa förfarandena enligt förordningen är hög: förordningen ska kunna tillämpas endast i en situation som karakteriseras av instrumentalisering av migration och som definieras i den reviderade kodexen för Schengengränserna. Medlemsstaterna får inte heller möjlighet att själva besluta om att införa förfarandena enligt förordningen, utan det fattas ett separat genomförandebeslut i rådet om saken. Statsrådet anser också att de föreslagna undantagen är nödvändiga för att uppnå det godtagbara målet och att undantagen står i rätt proportion till de mål som vill uppnås med dem. Eftersom det ur jämlikhetssynvinkel finns ett godtagbart skäl för undantagen, blir undantagen inte problematiska med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen.

Förslaget innebär inget undantag från möjligheten att ansöka om asyl: genom hela förslaget betonas att denna rätt finns och att principen om non-refoulement måste respekteras. Detta är väsentligt med tanke på grundlagens 9 §, som innehåller ett krav på reglering genom lag och principen om non-refoulement, och med tanke på 21 § som gäller rättsskydd. För att säkerställa att det finns en faktisk och effektiv tillgång till asylförfarandet ska medlemsstaterna även se till att det finns ett tillräckligt antal utsedda och öppna registreringsställen, även vid gränsövergångsställena, och att sökandena får information om de närmaste ställen där de kan registrera och lämna in sin ansökan. Alla personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde ska informeras om det förfarande som tillämpas och om dess längd, vilket är väsentligt för att sökandens grundläggande fri- och rättigheter ska förverkligas på det sätt som krävs i 22 §.

Att tidsfristen för registrering av ansökningar förlängs till fyra veckor förhindrar inte tillgång till asylförfarandet. En ansökan om internationellt skydd anses ha gjorts så snart en tredjelandsmedborgare eller statslös person uttrycker en önskan om att få internationellt skydd i en medlemsstat. Detta ger medlemsstaten skyldighet att registrera ansökan och göra det möjligt att lämna in den. Registreringsdatumet inverkar således inte på sökandens rätt att få sin ansökan behandlad, och det som föreslås är inte problematiskt med tanke på 21 § i grundlagen. Personen

har också rätt till mottagningstjänster från det att ansökan lämnats in, vilket säkerställer ett människovärdigt bemötande och den på 19 § i grundlagen baserade rätten till oundgänglig försörjning och omsorg genast när han eller hon har uttryckt sin önskan om att ges internationellt skydd.

Gränsförfarandet är som frivillig reglering en del av det nuvarande asylprocedurdirektivet och delvis obligatoriskt i den kommande asylprocedurförordningen. När det gäller gränsförfarandet föreslås nu undantag endast i fråga om den personliga dimensionen, och förfarandet ska få ta längre tid än normalt, varför endast dessa omständigheter är föremål för grundlagsbedömningen i skrivelsen. I övrigt föreslås inga undantag i bestämmelserna om gränsförfarandet enligt asylprocedurförordningen. I samband med detta förslag förhandlas inte heller till andra delar om bestämmelserna om gränsförfarandet med tidsfrister. Gränsförfarandet har bedömts med avseende på skyldigheterna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i U-skrivelsen U 34/2016 rd och i kompletterande skrivelser, särskilt UJ 21/2021 vp.

Under Huvudsakligt innehåll beskrivs dock för tydlighetens skull vad gränsförfarandet i praktiken innebär. Det finns skäl att observera att sökanden även i ett gränsförfarande omfattas av medlemsstatens jurisdiktion, även om sökanden inte släpps in på dess territorium under förfarandet. Eftersom även EU:s lagstiftning samtidigt tillämpas på sökanden omfattas denne av unionsrättens tillämpningsområde, och även EU:s grundläggande rättigheter tillämpas i situationen. Att gränsförfarandet tillämpas fräntar ingen rätten att ansöka om internationellt skydd eller få sin ansökan behandlad. Syftet med de nu föreslagna bestämmelserna är endast att styra sökandena till ett visst förfarande, inte att ta ställning till om de behöver internationellt skydd eller inte. Det införs inga undantag från de grundläggande principerna och garantierna i fråga om prövningen av ansökningar.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis framhållit att stater enligt en etablerad princip inom den internationella rätten har rätt att bestämma om utlänningars inresa och vistelse i landet (t.ex. M.N. m.fl. mot Belgien nr 3599/18, 5 mars 2020, punkt 124 med hänvisningar till rättsfall). De internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna ger inte utlänningar ovillkorlig rätt att vistas i den stat som behandlar asylansökan medan ansökan behandlas.

Genom att förlänga tidsfristen för gränsförfarandet beaktas det att medlemsstaterna i en situation med instrumentalisering inte nödvändigtvis har tillräckligt med resurser för att behandla ansökningarna inom den tidsfrist som normalt gäller för gränsförfaranden, även om det skulle finnas behov av att använda gränsförfarandet. I praktiken ger förslaget de nationella myndigheterna möjlighet att i en situation med instrumentalisering förlänga tidsfristen, samtidigt som de åläggs att ordna förfarandet och resurserna så att de föreskrivna tidsfristerna hålls och så att sökanden kan tillhandahållas alla garantier som krävs i asylprocedurförordningen.

Även om syftet med gränsförfarandet är att förhindra sökanden att röra sig fritt på medlemsstaternas territorium betonar kommissionen att det inte är frågan om att systematiskt ta sökanden i förvar. Detta är väsentligt vid bedömning av förslaget med avseende på 7 § i grundlagen. Kommissionen föreslår inte heller något undantag från villkoren för förvar enligt mottagandedirektivet. Förvar är möjligt om villkoren i mottagandedirektivet är uppfyllda och om det är nödvändigt utifrån en bedömning av det enskilda fallet och mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Asylprocedurförordningen, liksom det nu gällande asylprocedurdirektivet, överlåter till medlemsstaterna att på nationell nivå besluta om sökandena ska hållas vid gränsen eller i närheten av den, och inte heller föreslår kommissionen nu några mer specifika bestämmelser om saken. Unionens domstol har i sin rättspraxis preciserat i vilken slags situation

det även i gränsförfarandet i praktiken är frågan om det förvar som avses i unionslagstiftningen. Det som har betonats är individuella bedömningar och rättsskyddsgarantierna (dom i de förenade målen C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, 14 maj 2020, punkterna 216–225 med hänvisningar till rättsfall).

Statsrådet anser att en tillämpning av gränsförfarandet på det föreslagna sättet på barn, inklusive minderåriga som kommer utan vårdnadshavare, inte i sig kan anses strida mot barnets bästa. Det är i stället mycket viktigt att principen om att barnets bästa alltid har företräde beaktas i det nationella förfarandet, i enlighet med artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter. Förslaget innehåller också en bestämmelse som förpliktar medlemsstaterna att prioritera behandlingen av ansökningar från ensamkommande barn och barnfamiljer. Det ligger i dessa sökandes intresse att besluten om deras ansökan om internationellt skydd fattas så snabbt som möjligt. Dessutom framhåller kommissionen i motiveringen till sitt förslag att medlemsstaterna fortsättningsvis ska iaktta bestämmelserna i asylprocedurförordningen i situationer där gränsförfarandet inte ska tillämpas eller tillämpandet måste avslutas. Det handlar om situationer där personer som behöver särskilda förfarandegarantier inte kan ges det nödvändiga stödet, eller där förfarandet inte kan tillämpas av medicinska skäl eller där villkoren för förvar enligt mottagandedirektivet inte kan uppfyllas och gränsförfarandet inte tillämpas utan förvar. Om gränsförfarandet inte tillämpas eller inte längre tillämpas ska sökanden få tillstånd att resa in på medlemsstatens territorium för att få sin ansökan behandlad.

Möjligheten att begränsa de materiella mottagningstjänsterna till de grundläggande behoven liksom möjligheten att låta bli att tillämpa återvändandedirektivet och gränsförfarandet för återvändande innebär i praktiken att medlemsstaten måste agera inom ramen för sina internationella förpliktelser, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och sin nationella lagstiftning.

Möjligheten att i vissa situationer begränsa de materiella mottagningstjänsterna till endast de grundläggande behoven har redan införlivats i unionslagstiftningen. Samma möjlighet ingår i förslaget om ändring av mottagandedirektivet. Kommissionen föreslår att denna möjlighet ska kunna tillämpas även i en situation med instrumentalisering av migration. I direktivet anges inte vad som avses med grundläggande behov. Nu preciserar kommissionen att man i detta sammanhang med dessa behov avser mat, vatten, kläder, adekvat hälso- och sjukvård samt tillfällig inkvartering från och med ansökningsdagen. Dessutom preciseras att de materiella mottagningsvillkoren till alla delar ska respektera människovärdet. Kommissionen konstaterar att det ovanstående grundar sig på de interimistiska avgöranden som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna under den senaste tiden meddelat. Det är förmodligen frågan om de interimistiska avgörandena i målen R.A. m.fl. mot Polen (nr 42120/21) och H.M.M. m.fl. mot Lettland (nr 42165/21).

Om Finland skulle införa möjlighet till undantag i fråga om mottagningsvillkoren, skulle 19 § 1 mom. i grundlagen utgöra ram för det nationella förfarandet. Enligt detta moment har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Grundlagen kan anses garantera alla åtminstone ett människovärdigt liv i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I Finland har möjligheten att avvika från mottagandedirektivets bestämmelser om materiella mottagningstjänster införts nationellt i situationer där mottagningstjänster tillhandahållits vid en flyktingsluss (RP 280/2004 rd, s. 8, i punkten hänvisas till det redan upphävda mottagandedirektivet 2003/9/EG). Enligt 12 § i den gällande mottagandelagen får mottagningstjänster i vissa situationer ordnas på en flyktingsluss. Den som inkvarteras på en flyktingsluss får de nyttigheter som behövs för den oundgängliga försörjningen. I och med den flyktingsluss som ordnades i Torneå och som var öppen mellan september 2015 och mars 2016 har Finland erfarenhet av hur man i praktiken kan genomföra möjligheten att avvika från mottagandedirektivet.

Återvändandeförfarandet: Även möjligheten att låta bli att tillämpa återvändandedirektivet i vissa situationer liksom de minimikrav som ska iakttas i dessa situationer har redan antagits som en del av unionslagstiftningen. Samma möjlighet ingår i förslaget om ändring av återvändandedirektivet. Även i en situation med instrumentalisering ska medlemsstaterna iakttä några bestämmelser i återvändandedirektivet som ålägger medlemsstaterna att bland annat ta hänsyn till utsatta personer och iakttä bestämmelserna i direktivet om förvar av barn och familjer. Medlemsstaterna får i en situation med instrumentalisering också möjlighet att avvika från bestämmelserna om tillämpning av gränsförfarandet för återvändande enligt asylprocedurförordningen.

Enligt förslaget ska en person inte släppas in på medlemsstatens territorium efter att tidsfristen för gränsförfarandet gått ut, om behandlingen av hans eller hennes ärende fortsätter i återvändandeförfarandet. Som ovan konstateras ger de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna inte utlänningar ovillkorlig rätt att vistas i den stat som behandlar asylansökan medan deras ansökan behandlas, och det finns inte heller någon sådan rätt under ett återvändandeförfarande som följer efter ett negativt beslut. I sitt förslag betonar kommissionen att principen om non-refoulement ska respekteras i återvändandeförfarandet. I motiveringen preciserar kommissionen att detta även innebär bedömning av om sökanden riskerar förföljelse eller inhuman eller förnedrande behandling och om det finns risk för kedjerefoulement i ärendet. Detta motsvarar bestämmelsen i 9 § 4 mom. i grundlagen om att principen om förbud mot återsändande ska respekteras. Enligt internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska utlänningar också garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i landet avgörs. När det gäller beslutsförfarandet i fråga om återvändande innebär förslaget i praktiken att medlemsstaterna reglerar detta i sin nationella lagstiftning. Ett införande av förfarandet i Finland skulle kräva att förfarandet uppfyller 21 § i grundlagen.

Förslaget innehåller en uttrycklig bestämmelse om att medlemsstaterna i ett återvändandeförfarande ska iakttä återvändandedirektivets krav i fråga om förvar av minderåriga personer och familjer. Till denna del är det inte tillåtet att avvika från gällande lagstiftning. I övrigt innehåller förslaget inga separata bestämmelser om förvar i samband med ett återvändandeförfarande. När det gäller medlemsstaternas nationella utrymme för skönsässig bedömning finns dock ramar till exempel i artikel 5 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Denna artikel tillåter att personer frihetsberövas om det är nödvändigt för att förhindra deras olagliga inresa eller om åtgärder vidtagits för att utvisa eller utlämna dem. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis klargjort innehållet i denna artikel: förvar är tillåtet endast så länge som åtgärder inriktade på att avlägsna en sökande pågår och upphör att vara tillåtet om det inte längre finns någon realistisk möjlighet att avlägsna honom eller henne. Förvar får inte heller vara godtyckliga. Till exempel domstolens avgöranden i följande mål är väsentliga: Chahal nr 22414/93, 15 november 1996 punkterna 113 och 118; Khlaifia m.fl. mot Italien nr 16483/12, 15 december 2016, punkterna 90 och 91; och A. m.fl. mot Storbritannien nr 3455/05, 19 februari 2009, punkt 164 och annan rättspraxis som domstolen hänvisar till i de ovan nämnda avgörandena. När det gäller frihetsberövande skulle den relevanta bestämmelsen vara 7 § 3 mom. i grundlagen, som gäller rätten till personlig frihet.

Mot bakgrund av det som konstateras ovan anser statsrådet att det för den föreslagna regleringen inte finns några hinder som följer av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland eller Finlands grundlag. Om Finland beslutar att införa de åtgärder som beskrivs i förslaget ska de uppfylla kraven i grundlagen på det sätt som beskrivs ovan.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftningen och Gränsbevakningsväsendet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Behandlingen av förslaget har inte ännu påbörjats och tidsplanen för dess behandling i rådet under Frankrikes ordförandeskapsperiod är inte ännu känd.

En bredare politisk diskussion om instrumentalisering av migration inleddes utifrån meddelandet av den 23 november 2021 i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 9–10 december 2021, och diskussionen torde fortsätta intensivt i början av 2022 i olika rådskonstellationer och i Europeiska rådet.

9 Nationell behandling av förslaget

Sektion 6 skriftligt förfarande 20–24 januari 2022

Sektion 13 skriftligt förfarande 21–24 januari 2022

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet godkänner inte instrumentalisering av migration för att främja politiska mål. Statsrådet stöder kommissionens ansträngningar för att utveckla en permanent rättslig ram inom vilken medlemsstaterna i dessa situationer kan agera.

Som en del av ett mångsidigt urval av instrument behöver EU lösningar även för situationer där personer som en följd av instrumentalisering anlant till ett gränsövergångsställe i en stat som har en yttre EU-gräns. I dessa situationer bör medlemsstaterna till sitt förfogande ha effektiva instrument för att hantera migrationsrörelsen till dess territorium och bekämpa otillåten sekundär förflyttning till andra medlemsstater på ett sätt som respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Samtidigt bör medlemsstaterna ha möjlighet att få nödvändigt stöd vid rätt tidpunkt av de övriga medlemsstaterna och av EU:s organ och byråer.

Statsrådet anser det vara viktigt att man för asyl- och återvändandeförfarandet samt mottagningsvillkoren tydligt definierar de rättsliga ramar inom vilka medlemsstaterna kan agera i situationer med instrumentalisering. De föreslagna undantagsbestämmelserna måste bilda en tydlig och sammanhängande helhet. I varje fas av processen ska det vara tydligt vad som krävs av medlemsstaten och vilka rättigheter och skyldigheter sökandena har. Eftersom de föreslagna åtgärderna innebär undantag från bestämmelser som normalt tillämpas, anser statsrådet det vara bra att det krävs ett separat beslut för att få införa dem. Det måste dock vara möjligt att vidta de nödvändiga åtgärderna snabbt.

Statsrådet betonar att även i situationer med instrumentalisering av migration måste man säkerställa att enskilda personer har möjlighet att ansöka om internationellt skydd. Ansökningarna ska prövas individuellt och sökandena ska ha tillgång till tillräckliga rättsmedel. Utsatta personers rättigheter och särskilda behov samt barnets bästa ska beaktas i alla faser av asyl- och återvändandeförfarandet och när mottagandet ordnas. De materiella mottagningsvillkoren ska åtminstone uppfylla de föreslagna grundläggande behoven. Förvar ska vara en sista utväg som

bara kommer i fråga om andra säkringsåtgärder anses otillräckliga utifrån en enskild bedömning. Principen om non-refoulement måste respekteras fullt ut.

Om de ovan beskrivna minimivillkoren uppfylls godkänner statsrådet de föreslagna möjligheterna att avvika från de bestämmelser som normalt tillämpas i unionen och som gäller registreringen av ansökningar om internationellt skydd, gränsförfarandet, de materiella mottagningsvillkoren och återvändandeförfarandet.

Statsrådet betonar att arbetet med reformen av det gemensamma asylsystemet samtidigt bör fortsätta och att systemet bör utvecklas så att medlemsstaterna får möjlighet att hantera föränderliga situationer på ett effektivt, proportionerligt och mer flexibelt sätt. Även framöver kan förhandlingarna om reformen fortsätta på ett flexibelt sätt och vid behov i olika takt med de olika förslagen, men på längre sikt bör målet vara att all reglering om kris- och undantagssituationer inom migration är konsekvent och bildar en integrerad enhet.