

U 16/2015 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till rådets beslut om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 9 september 2015 till rådets beslut om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 oktober 2015

Inrikesminister Petteri Orpo

Regeringsråd Annikki Vanamo-Alho

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM FAST-STÄLLANDE AV PROVISORISKA ÅTGÄRDER PÅ OMRÅDET INTERNATIONELLT SKYDD TILL FÖRMÅN FÖR ITALIEN OCH GREKLAND

1 Bakgrund

Den 13 maj 2015 antog Europeiska kommissionen ett meddelande om en europeisk migrationsagenda (COM(2015 240 final). Som ett led i genomförandet av migrationsagendan antog kommissionen den 9 september 2015 ett till genomförandepaket, som innehåller flera nya konkreta förslag till åtgärder. I denna skrivelse behandlas förslaget till genomförande av interna omplaceringar inom EU (COM(2015) 451 final) och rådets beslut i den form det hade när det antogs i RIF-rådet den 22 september 2015.

På grund av tidsschemat har ärendet redan tidigare förelagts riksdagen genom en E-skrivelse (E 46/2015 rd), som översändes till riksdagen den 18 september 2015.

2 Huvudsakligt innehåll

Förslaget till beslut om interna omplaceringar inom EU (COM(2015) 451 final) och det beslut (12098/2015) som antogs i RIF-rådet den 22 september 2015 gäller sammanlagt 120 000 personer som lämnar in sin asylansökan i främst Italien eller Grekland under de två kommande åren. Kommissionen anser att det är motiverat och berättigat att vidta ytterligare åtgärder till förmån för Italien och Grekland på grund av det fortsatta migrationstryck som dessa länder utsätts för. Kommissionens ursprungliga förslag innehöll också åtgärder till förmån för Ungern, men efter att Ungern meddelade att landet inte vill utnyttja möjligheten att få de asylsökande internt omplacerade till andra medlemsländer ändrades förslaget till beslut till denna del.

Antalet personer som ansöker om internationellt skydd har ökat i såväl Italien som Grekland jämfört med i fjol. Sammanlagt 39 183 personer ansökte om internationellt skydd i Italien under perioden januari till juli 2015, vilket är 27 procent flera än under samma period i fjol. I Grekland har antalet sökande under samma period ökat med 30 procent jämfört med i fjol i och med att 7 475 personer har ansökt om internationellt skydd under perioden januari till juli. I motiveringen till förslaget anges också antalet irreguljära migranter, vilket eventuellt inbegriper även personer som har ansökt om internationellt skydd. Under början av 2015 har cirka 116 000 tredjelandsmedborgare tagit sig in i Italien på irreguljär väg och för Greklands del är siffran över 211 000 personer. Enbart i juli–augusti 2015 skedde det sammanlagt 137 000 irreguljära gränspassager till Grekland.

Enligt kommissionens förslag ska samma mekanism tillämpas vid de interna omplaceringar inom EU som nödsituationen i Italien och Grekland kräver som den som anges i det tidigare beslutet till förmån för Italien och Grekland, det vill säga den mekanism för nödsituationer som gäller en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare och som avses i artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I förslaget definieras dessa sökande som personer som kommer från sådana ursprungsländer som när det gäller ansökningar om internationellt skydd har en godkännandenivå inom unionen som överstiger 75 procent.

U 16/2015 rd

Arrangemanget, som är avsett att vara tillfälligt, ska i praktiken tillämpas på åtminstone syrier och eritreaner som behöver internationellt skydd och som har anlänt till Italien eller Grekland inom 24 månader från det att beslutet trädde i kraft eller högst sex månader innan beslutet trädde i kraft. De interna omplaceringarna ska i praktiken genomföras via de nationella kontaktpunkter som varje medlemsstat ska utse samt Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) i enlighet med Europeiska unionens regelverk och de enskilda medlemsländernas nationella lagstiftning och strategier.

Kommissionen föreslår att 15 600 personer omplaceras från Italien och 50 400 personer från Grekland. Dessutom innehåller förslaget en andel på 54 000 personer som främst ska fördelas till förmån för Italien och Grekland i proportion till de nämnda siffrorna och inom ett år efter det att beslutet trädde i kraft. Kommissionen kommer emellertid kontinuerligt att övervaka migrationsströmmarna av tredjelandsmedborgare som riktar sig till medlemsländerna och kan inom ett år från det att beslutet trädde i kraft lägga fram förslag i rådet om att beslutet ska ändras på ett sätt som beaktar situationen på fältet och trycket på någon medlemsstat. Även en medlemsstat kan underrätta kommissionen, om den försätts i en motsvarande nödsituation.

I den inledande fasen av omplaceringarna sänds 304 sökande från Italien och 982 sökande från Grekland, det vill säga sammanlagt 1 286 sökande, till Finland. Den återstående andelen på 54 000 sökande ska fördelas mellan medlemsländerna inom ett år efter det att beslutet har trätt i kraft, i princip i proportion till det antal omplaceringar som anges för var och en av medlemsstaterna i bilagorna till beslutet och som ska genomföras i den inledande fasen. I princip blir Finlands andel följaktligen sammanlagt cirka 2 400 sökande. Kommissionen lägger fram ett förslag inför rådet om det antal sökande som ska omplaceras i medlemsländerna. Den tillfälliga mekanismen för nödsituationer ska vara i kraft i två år.

De mottagande medlemsstaterna får i enlighet med rådets och parlamentets förordning 516/2014 via asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) ett engångsbelopp på 6 000 euro i stöd för varje person som omplaceras till deras territorium. Även Italien och Grekland får en ersättning på minst 500 euro för varje person som omplaceras.

I beslutet ingår en möjlighet att i undantagsfall tillfälligt skjuta upp omplaceringen av sökande till en medlemsstat. Rådet beslutar om sådant anstånd utifrån ett förslag från kommissionen. Anståndet kan gälla högst 30 procent av de sökande som har fördelats på medlemsstaten genom beslutet. Kommissionen kan också föreslå att tidsfristerna för förflyttningen av sökande som har fördelats på en medlemsstat, men som ännu inte har omplacerats, ska förlängas med högst 12 månader över beslutets giltighetstid.

Medlemsstaterna ska utse en nationell kontaktpunkt. Dessutom ger förslaget medlemsstaterna möjlighet att sända en sambandstjänsteman till Italien och Grekland. Dessa ska delta i genomförandet av omplaceringsförfarandet. Italien och Grekland fattar beslut om omplaceringar. Enligt förslaget ska den som har rest vidare på irreguljär väg uppmanas att omedelbart återvända till det rätta medlemslandet. Medlemsstaten ska utan dröjsmål ta emot honom eller henne. Enligt ingressen är den som berörs berättigad till de förmåner och rättigheter som en status som internationellt skyddsbehövande medför enbart i den stat där han eller hon har omplacerats och beviljats internationellt skydd.

I ingressen till förslaget hänvisas det till de rättsliga garantier och rättssäkerhetsgarantier som har fastställts i Dublinförordningen. Enligt förslaget ska rätten till ett effektivt rättsmedel mot omplaceringsbeslutet endast gälla säkrandet av sökandens grundläggande rättigheter. Enligt förslaget ska den berörda personen också skriftligen delges beslutet om omplacering i ett visst land.

U 16/2015 rd

Ett medlemsland kan vägra att ta emot en person endast på grundval av den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller om det finns synnerliga skäl att tillämpa undantagsbestämmelserna i fråga om internationellt skydd.

Förslaget beräknas medföra merkostnader för EU:s budget till ett belopp på sammanlagt 780 miljoner euro. I förslaget påpekas det att det finns möjlighet att vidta tillfälliga åtgärder även i fråga om andra medlemsstater, om de försätts i en liknande situation av tillströmning som Italien och Grekland.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Kommissionen föreslår att artikel 78.3 i EUF-fördraget ska utgöra beslutets rättsliga grund. Om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, får rådet enligt denna artikel på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet ska fatta beslut efter att ha hört Europaparlamentet.

Den rättsliga grunden motsvarar den rättsliga grunden för den mekanism för nödsituationer som kommissionen lade fram i våras och statsrådet bedömer att den är korrekt.

Syftet med kommissionens förslag är att vidta provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland, så att dessa länder effektivt ska kunna ta itu med den nuvarande starka tillströmningen av tredjelandsmedborgare till deras territorier som belastar deras asylsystem. Kommissionen anser att situationen kräver användning av unionens befogenheter enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget.

Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets förhållande till förpliktelse i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter

Rådets beslut om provisoriska åtgärder beaktar de grundläggande rättigheterna och principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I beslutet betonas det dessutom att i synnerhet barnets bästa alltid bör sättas i främsta rummet vid verkställandet av ett beslut. För sökandena gäller både före omplaceringen och efteråt även de rättigheter och garantier som anges i direktiv 2013/32/EU (asylförfarandedirektivet) och direktiv 2013/33/EU (mottagandedirektivet), inbegripet deras särskilda behov i fråga om mottagande och förfaranden. Medlemsstaterna ska enligt beslutet säkerställa att familjemedlemmar som omfattas av ett beslut omplaceras till en och samma medlemsstats territorium. Dessutom anges rätten till information som förpliktande.

5 Förslagets konsekvenser

Åtgärderna enligt förslaget ska vara tillfälliga och orsakar inga ändringar i den nationella lagstiftningen.

Förslaget beräknas medföra merkostnader för EU:s budget till ett belopp på sammanlagt 780 miljoner euro. Det finns i anslutning till kommissionens EU-budget inga tillgängliga förslag om hur finansieringen ska skötas. Om finansieringen av EU:s budget sköts med hjälp av flexibilitetsmekanismen innebär det ytterligare kostnader för Finland. Finlands finansiella bidrag av den nya finansieringen på 780 miljoner euro är 1,6 %, dvs. ca 12,5 miljoner euro som fördelas åtminstone på åren 2016 och 2017.

U 16/2015 rd

Handläggningen av cirka 2 400 asylansökningar hos Migrationsverket kommer att kosta cirka 2,6 miljoner euro, om myndigheten anställer 39 handläggare som tilläggsresurs. Kostnaderna för mottagandet av sökandena medan ansökningarna behandlas uppgår till sammanlagt cirka 18 miljoner euro, om ansökningarna behandlas inom sex månader. Då man beaktar den engångskompensation på 14,4 miljoner euro som Finland får av EU (6 000 euro per sökande som omplaceras), uppgår kostnaderna till sammanlagt cirka 6,2 miljoner euro. Om det inte finns tillgång till ytterligare resurser för beslutsprocessen och handläggningstiden förlängs till exempelvis två år, beräknas kostnaderna uppgå till cirka 57,6 miljoner euro.

Kostnader uppstår även efter att ansökningarna har behandlats. Den ersättning enligt integrationslagen som ska betalas till den kommun där den som har beviljats internationellt skydd bor uppgår för cirka 2 400 personer till ungefär 20 miljoner euro om året i tre års tid. En del av ansökningarna kommer emellertid att få avslag, och då blir det inga ersättningar till kommunerna för dem. I sådana fall uppstår det kostnader för ändringssökande och utvisning.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Kommissionen lade fram sitt förslag till genomförande av interna omplaceringar inom EU i början av september 2015. En politisk diskussion om förslaget fördes i RIF-rådet den 14 september 2015.

Förslaget diskuterades i Europaparlamentet den 17 september 2015.

Förslaget om interna omplaceringar behandlades i EU-sektion 6 (utvidgad sammansättning) den 21 september 2015 och i ett skriftligt förfarande (begränsad sammansättning) den 23 september 2015. Ärendet behandlades i EU-ministerutskottet den 11 och 18 september 2015. En E-skrivelse (46/2015 rd) i ärendet översändes till riksdagen den 18 september 2015.

I riksdagen behandlades ärendet i förvaltningsutskottet den 18 juni 2015 och i stora utskottet den 11 och 18 september 2015.

8 Statsrådets ståndpunkt

Den okontrollerade migrationen till unionen medför växande problem för medlemsstaterna, och för att komma till rätta med dem behövs det gemensamma åtgärder på unionsnivå.

Finland kräver målmedvetna och genomslagskraftiga åtgärder som genomförs effektivt inom alla politiska sektorer, så att migrationen fås under kontroll inom unionen.

Enligt regeringsprogrammet ska interna omplaceringar av asylsökande inom EU grunda sig på frivillighet.

Det totala antalet asylsökande som omplaceras internt bör ställas i relation till situationen i de stater till förmån för vilka arrangemanget genomförs. Förutom de åtgärder för att dela bördan som man eventuellt kommer överens om, bör det krävas åtgärder av Italien och Grekland så att de snabbt får sina asyl- och invandringssystem att fungera.

U 16/2015 rd

Finland är redo att delta i den fördelning av bördan som alla medlemsstater har kommit överens om gemensamt och att bära sin del i enlighet med det som man har kommit överens om gemensamt.