

U 26/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 om tillämpningen av begreppet säkert tredjeland

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 20 maj 2025 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EU) 2024/1348 om tillämpningen av begreppet säkert tredjeland (COM(2025) 259 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 18 juni 2025

Inrikesminister Mari Rantanen

Ledande sakkunnig Sanna Montin

**FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
FÖRORDNING (EU) 2024/1348 OM TILLÄMPNINGEN AV BEGREPPET SÄKERT
TREDJELAND****1 Bakgrund**

Kommissionen gav den 20 maj 2025 ett förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 (nedan *procedurförordningen*) om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU¹ gällande tillämpningen av begreppet säkert tredjeland (COM(2025) 259 final). Procedurförordningen är en del av migrations- och asylpakten (pakten) som godkändes 2024 och som börjar tillämpas sommaren 2026.

Enligt artikel 77 i procedurförordningen ska kommissionen senast den 12 juni 2025 se över begreppet säkert tredjeland och vid behov föreslå eventuella riktade ändringar. Kommissionen har med stöd av artikel 77 granskat om det inom ramen för internationell rätt och EU-rätt är möjligt att föreslå ändringar i tillämpningen av begreppet säkert tredjeland och de rättsmedel som gäller begreppet. Kommissionen har i sin bedömning beaktat medlemsstaternas erfarenheter av tillämpningen av begreppet samt de avgöranden i ärendet som fällt av Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Kommissionen konsulterade medlemsstaterna, Europaparlamentet, icke-statliga organisationer och Förenta nationernas flyktingorganisation (UNHCR) som en del av beredningen av förslaget.

2 Förslagets syfte

Syftet med förslaget är att öka rättssäkerheten och enhetligheten i tillämpningen av begreppet säkert tredjeland samt att ge medlemsstaterna större flexibilitet i tillämpningen av begreppet med beaktande av internationella skyldigheter och grundläggande rättigheter. Ett syfte är också att effektivisera asyلفörfarandena samt att minska trycket på asylsystemet och förhindra missbruk.

Enligt kommissionen motsvarar förslaget målen i procedurförordningen och är förenligt med bestämmelserna i pakten. Enligt kommissionen är förslaget också förenligt med förslaget till återvändandeförordning² till den del det utvidgar bestämmelserna om återvändande till att även omfatta återvändande på basis av begreppet säkert tredjeland och bekräftar de rättsskyddsgarantier för återvändande som fastställts i EU-lagstiftningen, stadgan om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen. Kommissionen anser att förslaget motsvarar paktens mål om en övergripande och på lång sikt effektivare och konsekvent

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) (*förfarandedirektivet*).

² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett gemensamt system för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG, rådets direktiv 2001/40/EG och rådets beslut 2004/191/EG (COM(2025) 101 final).

hantering av migrationen. Förslaget stöder särskilt paktens mål att effektivisera behandlingen av asylansökningar och att samarbeta och fördela bördan med tredjeländer.

Enligt kommissionen kommer förslaget att stärka partnerskapssamarbetet med tredjeländer och se till att avtal och överenskommelser om säkra tredjeländer är till ömsesidig nytta, att principerna om ansvarsfördelning upprätthålls och att de grundläggande rättigheterna respekteras. Genom att svara på skyddsbehoven och se till att de internationella skyldigheterna iakttas uppfyller förslaget också EU:s åtaganden inom ramen för den globala flyktingkompakten.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår att begreppet säkert tredjeland i procedurförordningen ändras i fråga om bestämmelserna om krav på anknytning och överklagandets suspensiva verkan.

Ändringar i kravet på anknytning

Genom förslaget ändras artikel 59.5 b i procedurförordningen, där det för närvarande förutsätts en anknytning mellan sökanden och tredjelandet, som gör att det skulle vara rimligt för honom eller henne att resa till det landet. Artikel 1 i förslaget skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa begreppet säkert tredjeland om ett av följande krav uppfylls: i) det finns en anknytning mellan sökanden och det berörda tredjelandet som gör det rimligt att sökanden reser till detta land, ii) sökanden har transiterat genom det berörda tredjelandet; iii) ett avtal eller arrangemang med tredjelandet, där det krävs en utredning av grunderna för de ansökningar om effektivt skydd som de sökande som omfattas av avtalet har lämnat in. Dessutom föreskrivs om skyldighet att i första hand beakta barnets bästa. Punkt iii ska inte kunna tillämpas på minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare, utan för deras del förutsätts en anknytning eller transitering. Medlemsstaterna bör också informera kommissionen och andra medlemsstater innan de ingår de avtal eller arrangemang med tredjeländer som avses i punkt iii.

Avlägsnande av överklagandets automatiska suspensiva verkan vid tillämpning av begreppet säkert tredjeland

Genom förslaget ändras artikel 68.3 b i procedurförordningen genom att ett säkert tredjeland läggs till bestämmelsens tillämpningsområde, utom om det är fråga om en minderårig sökande utan vårdnadshavare som omfattas av gränsförfarandet. Enligt förslaget ska sökanden, utan att det påverkar tillämpningen av principen om förbud mot tillbakasändning, inte ha automatisk rätt att stanna kvar i området om beslutet om att neka prövning av en ansökan grundar sig på tillämpning av begreppet säkert tredjeland enligt artikel 59, om det inte är uppenbart att sökanden inte kommer att tillåtas resa in eller resa in på nytt i det landet.

Ikraftträdande

Enligt artikel 2 avses förordningen träda i kraft följande dag efter att det har publicerats i Europeiska unionens offentliga tidning.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen lägger fram ett förslag till rättslig grund enligt artikel 78.2 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluter om åtgärder om ett gemensamt

uropeiskt asylsystem som omfattar gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd. Rådet fattar sina beslut med kvalificerad majoritet. Den rättsliga grunden för förslaget till förordning är densamma som för procedurförordningen.

Enligt statsrådets ståndpunkt är den föreslagna rättsliga grunden för förordningen korrekt.

I enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt kommissionen är syftet med förslaget att göra riktade ändringar i procedurförordningen så att begreppet säkert tredjeland kan tillämpas mer flexibelt. Förslaget ändrar inte frivilligheten i tillämpningen av begreppet. Enligt kommissionen bör man vid tillämpningen av begreppet följa samma regler oberoende av medlemsstat för att säkerställa likabehandling, tydlighet och rättslig säkerhet. Separata åtgärder mellan medlemsstaterna skulle kunna öka rörligheten ytterligare och försvåra överföringar enligt Dublinförordningen. Kommissionen anser att målen med förslaget inte kan nås enbart genom nationella åtgärder som vidtas av medlemsstaterna. En effektiv tillämpning av begreppet förutsätter enhetliga och konsekventa åtgärder i medlemsstaterna.

Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen.

Enligt kommissionen går de föreslagna ändringarna i procedurförordningen inte längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Syftet med förslaget är att möjliggöra en mer flexibel tillämpning av begreppet säkert tredjeland på ett sätt som är förenligt med internationell rätt och som respekterar de grundläggande rättigheter som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen.

Statsrådet anser att förslaget följer proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Inrikesministeriet har den 15 oktober 2024 tillsatt ett projekt där man bereder de lagstiftningsändringar som det nationella genomförandet av pakten förutsätter. Eftersom merparten av paktens rättsakter är direkt tillämpliga förordningar kommer man i projektet att klarlägga överlappande nationell lagstiftning och föreslå att den upphävs. Den största delen av författningsändringarna gäller utlänningslagen. Det är meningen att regeringens proposition ska överlämnas till riksdagen i början av vårsessionen 2026. Avsikten är att i projektet föreslå att det också ska föreskrivas om fastställande av säkra tredjeländer på nationell nivå. Förslaget till förordning kan ha konsekvenser för den nationella lagstiftningen, om närmare bestämmelser om anknytnings innehåll ska utfärdas genom nationell lag.

5.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget och nationella budget

Enligt kommissionen medför förslaget inga konsekvenser för EU:s budget. Medlemsstaterna kan vid behov utnyttja asyl-, migrations- och integrationsfondens (AMIF) nationella program för investeringar som behövs för att tillämpa begreppet säkert tredjeland.

Ändringarna i begreppet säkert tredjeland bedöms inte ha några betydande kostnadseffekter på nationell nivå.

Förslaget genomförs nationellt som en del av genomförandet av pakten. I budgeten för 2026 har ett tilläggsanslag föreslagits från inrikesministeriet och justitieministeriet för genomförandet av pakten. Konsekvenserna av förslaget ska följas upp även i fortsättningen. Kostnadseffekterna skulle bedömas noggrannare om begreppet kunde tillämpas i större utsträckning, till exempel i en situation där Finland skulle ha ingått de avtal med säkra tredjeländer som avses i förslaget.

Konsekvenser för tillämpningen av begreppet säkert tredjeland på nationell nivå

I Finland har bestämmelser om ett säkert tredjeland getts med stöd av förfarandedirektivet i 99 a § i utlänningslagen (301/2004) och bestämmelser om att neka prövning av en ansökan från ett sådant land i 103 § i samma lag. Finland använder inte förteckningar över säkra tredjeländer, utan begreppet tillämpas från fall till fall. Enligt uppgifter från Migrationsverket har begreppet tillämpats enstaka gånger per år. Ofta har den enda anknytningen till ett tredjeland varit transitering, som enligt EU-domstolen inte har kunnat anses vara en tillräcklig anknytning för tillämpning av begreppet med stöd av förfarandedirektivet. De föreslagna ändringarna i kravet på anknytning kan således främja tillämpningen av begreppet. Dessutom skulle avlägsnandet av överklagandets automatiska suspensiva verkan påskynda verkställandet av besluten.

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

Enligt kommissionen respekterar förslaget de grundläggande rättigheterna och beaktar principerna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt skyldigheterna enligt internationell rätt, särskilt Genèvekonventionen, Europakonventionen, Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Förenta nationernas konvention mot tortyr och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Enligt kommissionen överensstämmer förslaget med artikel 18 om rätten till asyl i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt kommissionen ska det faktum att ett avtal eller ett arrangemang med ett tredjeland kräver att kriterierna för de ansökningar om effektivt skydd som görs av de sökande som omfattas av avtalet eller arrangemanget provas säkerställa att en person som förflyttats till ett tredjeland får skydd i det landet om villkoren uppfylls. Dessutom ger förslaget kommissionen möjlighet att övervaka avtal och arrangemang som ingås med tredjeländer och på så sätt se till att bestämmelserna i procedurförordningen iakttas när dessa ingås.

Enligt artikel 24 om barnets rättigheter i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har barn rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. Vid alla åtgärder som rör barn som vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner ska barnets bästa komma i främsta rummet. Begreppet säkert tredjeland kan enligt förslaget tillämpas på minderåriga utan vårdnadshavare endast om sökanden har anknytning med eller har anlänt till EU-området via ett tredjeland. Artikel 1 i förslaget förpliktar också till att i första hand beakta barnets bästa. Dessutom förpliktar procedurförordningen till att säkerställa att tredjelandet har infört lämpliga arrangemang för att skydda minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare och att den minderåriga får skraddarsytt stöd för sina särskilda behov och tillgång till effektivt skydd.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlännings inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot tillbakasändning är avsett att täcka alla verkliga situationer där

en utlänning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat (GrUU 2/2023 rd). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har betonat att sökanden ska ges möjlighet att visa att tredjelandet inte är säkert för honom eller henne och säkerställa att förbudet mot tillbakasändning iakttas (*Ilias och Ahmed v. Ungern* 2019). Enligt kommissionen respekterar förslaget principen om förbud mot tillbakasändning. Förbudet mot tillbakasändning ska beaktas när man vid prövning av tillämpningen av begreppet säkert tredjeland bedömer om ett tredjeland kan anses vara säkert i allmänhet och i synnerhet för varje sökande.

Kommissionen anser att det är möjligt att ändra bestämmelsen om krav på anknytning i procedurförordningen, eftersom kravet inte förutsätts i internationell rätt. När kravet på anknytning ändras ska man dock beakta EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i synnerhet barnets rättigheter. Enligt kommissionen är det rimligt att anta att en person som söker internationellt skydd ska ha kunnat ansöka om skydd i ett sådant säkert tredjeland som han eller hon har transiterat. Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska dock kunna påvisa transitering.

Grundlagsutskottet har ansett det nödvändigt att sörja för tillräckliga rättsskyddsgarantier och betonat betydelsen av normerna för likabehandling och diskrimineringsförbud och säkerställandet av att förfarandet inte på något sätt äventyrar beviljandet av internationellt skydd om man i den individuella utredningen kommer fram till att sökanden är i behov av det (GrUU 15/2021 rd och GrUU 73/2022 rd). Enligt kommissionen säkerställer förslaget att varje ansökan som omfattas av begreppet säkert tredjeland omfattas av de förfarandegarantier som fastställs i procedurförordningen i fråga om prövning av en ansökan och överklagande. Enligt procedurförordningen kan prövning av en ansökan nekas om ett tredjeland anses vara ett för sökanden säkert tredjeland, om det inte är uppenbart att sökanden inte kommer att tillåtas resa in eller resa in på nytt i det landet. I denna bestämmelse föreslås det inga ändringar. Bestämmelserna om prövning av en ansökan och överklagande är enligt kommissionen förenliga med artikel 3 (förbud mot utvisning av medborgare) och artikel 4 (förbud mot massutvisning av utlänningar) i protokoll 4 i Europakonventionen och rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Enligt bestämmelsen om rättskydd i 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Kommissionen anser att rätten till effektiva rättsmedel har tryggats tillräckligt trots att överklagandets automatiska suspensiva verkan i förslaget har avlägsnats, eftersom de sökande kan ansöka om rätt att stanna i området hos domstolen tills överklagandet har behandlats. Kommissionen påpekar att ett avlägsnandet av överklagandets automatiska suspensiva verkan skulle kunna förhindra missbruk av möjligheten att överklaga, men garanterar ändå de sökandes grundläggande rättigheter genom att ge dem möjlighet att ansöka om uppskov med verkställandet av beslutet. Rättskyddet kan anses vara tillräckligt, eftersom personen har rätt och inom ramen för procedurförordningen ges tillräckligt med tid att be domstolen tillåta att han eller hon vistas i landet under tiden för överklagandet. Konsekvenserna av beslutet om återvändande avbryts för den tid som sökanden tillåts stanna i området. Enligt kommissionen skulle detta säkerställa att personen inte förflyttas till ett tredjeland som omfattas av förbudet mot tillbakasändning eller som löper risk för allvarlig skada eller omänsklig eller förnedrande behandling.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller utlänningslagstiftning och gränsbevakning.

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

Avsikten är att behandlingen av förslaget inleds i rådets arbetsgrupp för civilrättsliga frågor den 10 juni 2025.

9 Nationell behandling av förslaget

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för invandrar-, asyl- och integrationsärenden (EU6) den 5–6 juni 2025.

U-skrivelsen har behandlats i EU-ministerutskottet den 13 juni 2025.

Statsrådet har gett följande U-skrivelser om procedurförordningen: U 34/2016, UJ 6/2018, UJ 40/2020 och UJ 21/2021.

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 om utarbetande av förteckningar över säkra ursprungsländer på unionsnivå har lämnats till riksdagen den 12 juni 2025.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara viktigt att systemet för att söka asyl effektiviseras och att dess kvalitet utvecklas. Statsrådet stöder åtgärder för att minska antalet ogrundade asylansökningar. Migrationspolitiken ska satsa på starka och fungerande partnerskap med ursprungs- och transitländer.

Statsrådet främjar på ett konstruktivt sätt åtgärder på EU-nivå för att utveckla möjligheterna att genomföra asylprocessen och erbjuda internationellt skydd i säkra tredjeländer och stöder en enhetlig tillämpning av bestämmelserna om säkra tredjeländer i medlemsstaterna.

Statsrådet beaktar att sökanden i samband med behandlingen av sitt ärende har möjlighet att föra fram fakta som gör att begreppet säkert tredjeland inte kan tillämpas på honom eller henne.

Statsrådet förhåller sig positivt till sådana förslag till ändring av kravet på anknytning som främjar tillämpningen av begreppet säkert tredjeland. Statsrådet betonar att det är fråga om säkra tredjeländer för sökandena, så behovet av kravet på anknytning ska ännu bedömas under beredningen. Målet är en entydig och effektiv tillämpning av förslaget.

Statsrådet anser att när begreppet säkert tredjeland tillämpas ska sökanden kunna avlägsnas ur landet innan överklagandet behandlas, om inte domstolen bestämmer något annat. I enlighet med skyldigheterna i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det viktigt att bedöma principen om non-refoulement i samband med varje beslut om återvändande.