

U 29/2016 rd

Statsrådets skrivelse om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EUAA, Europeiska unionens asylmyndighet)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 4 maj 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska stödkontoret för asylfrågor och om upphävande av förordning (EU) 439/2010 samt en promemoria om förslaget

Helsingfors den 2 juni 2016

Inrikesminister Petteri Orpo

Regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
2.6.2016

EU/2016/0955

**FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM EUROPEISKA UNIONENS ASYLMYNDIGHET
OCH OM UPPHÄVANDE AV FÖRORDNING (EU) 439/2010**

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav ett meddelande för en reform av det gemensamma asylsystemet den 6 april 2016. Meddelandet omfattade också ett förslag om förstärkande av mandatet för Europeiska stödkontoret för asylfrågor.

Kommissionen lämnade det första lagstiftningspaketet med tre förslag om reformen av det gemensamma asylsystemet den 4 maj 2016. Ett av dem är förslaget (KOM (2016) 271 slutligt) till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens asylmyndighet och om upphävande av förordning (EU) 439/2010. I det första paketet ingick också ett förslag (KOM (2016) 270 slutligt) till ändring av den s.k. förordningen om fastställandet av ansvar och ett förslag (KOM (2016) 272 slutligt) till ändring av förordningen om fingeravtrycksregistret Eurodac.

Med förslaget om Europeiska unionens asylmyndighet (nedan asylmyndigheten) avser kommissionen att ge Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) en starkare roll och utveckla det till en förvaltning som främjar verkställandet av det gemensamma asylsystemet och förbättrar dess funktion. EASO har sedan 2011 gett medlemsländerna stöd vid tillämpningen av de gällande reglerna och förbättring av de existerande mekanismerna. Genom detta har stödkontoret samlat erfarenhet och fått förtroende. Stödkontorets uppgifter har utvecklats med tiden i enlighet med medlemsländernas och det gemensamma asylsystemets ökade behov. Nu är det aktuellt med att omvandla stödkontoret till ett separat kompetenscentrum på så sätt att det inte längre är beroende av information och expertis som medlemsländerna producerar.

Kommissionen betraktar stödkontoret som ett användbart redskap som kan användas för att åtgärda det gemensamma systemets strukturella svagheter och anser att en reform av systemet kräver att stödkontoret ges större befogenheter än tidigare. Kommissionen anser att det är viktigt att ge stödkontoret nödvändiga medel att hjälpa medlemsländerna i krissituationer och att bygga upp starka juridiska, operativa och praktiska ramar på så sätt att stödkontoret kan förstärka och komplettera medlemsländernas asyl- och mottagningssystem.

2 Huvudsakligt innehåll

Förslaget om unionens asylmyndighet, som ska få ett nytt namn, baseras på mandatet för det existerande Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) dock utvidgat på så sätt att EASO omvandlas till en myndighet som har fulla befogenheter och tillgång till de verktyg som behövs för att genomföra följande uppgifter: 1) främja det praktiska samarbetet och informationsutbytet i asylfrågor; 2) säkerställa en större enhetlighet vid bedömningen av behovet av skydd på olika håll i unionen; 3) främja unionens rätt och operativa standarder i asylärenden; 4) följa upp och bedöma verkställandet av det gemensamma asylsystemet och 5) producera mer operativ och teknisk hjälp som stöd till medlemsländerna.

1) Främja det praktiska samarbetet och informationsutbytet i asylärenden (artiklarna 3—7)

Uppgifterna är inte helt nya eftersom EASO har ansvaret för att möjliggöra informationsutbytet och främja det praktiska samarbetet redan i dag. Förslaget ålägger dock asylmyndigheten och medlemsstaterna förpliktelse till detta.

För att förstå de faktorer som ligger bakom den migration i anslutning till internationellt skydd som riktas mot och sker i unionen ska asylmyndigheten också bygga ut sin kapacitet att samla in och analysera information om asylläget i unionens område och i tredjeländer samt om verkställandet av det gemensamma asylsystemet. Samarbete behövs också med andra EU-myndigheter, unionens utrikesförvaltning och internationella organisationer såsom UNHCR.

Asylmyndigheten får uppgifter som gäller reform av Dublinsystemet och som resultat av reformen, till exempel att ge stöd till medlemsstaterna i fråga om det operativa genomförandet och förvaltningen av en korrektionsmekanism.

Asylmyndigheten ska även i fortsättningen producera och utveckla utbildning både för experter i medlemsländerna och för sin egen personal.

2) Säkerställa en större enhetlighet vid bedömningen av behovet av skydd på olika håll i unionen

I sina slutsatser i april 2016 fäste rådet för rättsliga och inrikes frågor uppmärksamhet på skillnaderna i medlemsländernas beslutsfattningsförfaranden och ansåg att det är viktigt att utveckla en mer strukturerad och strömlinjeformad process för EASO:s produktion av information om utreseländer som också omfattar alla de viktigaste utreseländerna och tematiska helheterna. Rådet bad EASO att biträda vid processen för att utveckla policyerna på EU-nivå utifrån enhetlig landinformation.

Enligt förslaget ska asylmyndigheten samordna medlemsländernas åtgärder för att utveckla en gemensam analys och producera instruktioner om situationen i tredje utreseländer. Den ska även fortsätta att sköta sin tidigare uppgift för att organisera, främja och samordna funktioner som gäller information om utreseländerna, inklusive analys av information. Asylmyndigheten ska grunda nätverk för information om utreseländerna för att säkerställa samordningen av produktionen av information (artiklarna 8—10).

Som en ny uppgift ska asylmyndigheten bistå kommissionen regelbundet vid bedömningen av läget i de tredjeländer som upptas på EU:s gemensamma lista för säkra ursprungsländer (artikel 11).

3) Främja unionens rätt och operativa standarder i asylärenden

Enligt EASO:s nuvarande mandat kan stödkontoret godkänna tekniska dokument som gäller verkställandet av asylinstrument. Dessa dokumenttyper specificeras i förslaget. Enligt förslaget kan asylmyndigheten på eget initiativ eller på kommissionens begäran utveckla operativa standarder för verkställandet av unionens reglering av asylärenden och indikatorer för att följa upp dem. Asylmyndigheten kan också utveckla anvisningar och bästa förfaranden för verkställande av regleringen av asylärenden. Medlemsstaterna kan be om hjälp av asylmyndigheten vid tillämpningen av standarder, anvisningar och bästa förfaranden (artikel 12).

4) Följa upp och bedöma verkställandet av det gemensamma asylsystemet

Denna uppgift är ny. Enligt förslaget ska asylmyndigheten bedöma särskilt asylförfarandet, Dublinsystemet, godkännandegraderna och det beviljade internationella skyddets kvalitet och karaktär samt följa upp iakttagandet av de standarder och anvisningar som asylmyndigheten meddelar, medlemsländernas asyl- och mottagningssystem och deras kapacitet att administrera systemen effektivt särskilt under oproportionellt tryck. Syftet är att brister i det gemensamma asylsystemet åtgärdas i ett så tidigt skede som möjligt och att medlemsländernas har tillräckliga verktyg till sitt förfogande för att åtgärda situationer med ett oproportionellt tryck (artikel 13).

Förslaget reglerar uppföljnings- och bedömningsmekanismens omfattning. Asylmyndigheten kan basera sina bedömningar på uppgifter som ett medlemsland lämnat, på sin egen analys av asylläget, på besök på platsen och på information som samlats in om faktiska fall. Ett medlemsland ska ge de upplysningar till asylmyndigheten som är nödvändiga för att utföra bedömning (artikel 13). Uppföljningen sker inom ramen för ett program som asylmyndigheten slår fast. Läget i varje medlemsstat granskas åtminstone en gång vart femte år. Asylmyndigheten kan också på eget initiativ eller på kommissionens begäran genomföra uppföljning alltid när det uppstår allvarliga betänkligheter som gäller funktionen av asyl- eller mottagningssystemet i ett medlemsland. En expertgrupp som utför uppföljningen utarbetar en rapport över sina observationer för godkännande i förvaltningsrådet, som förmedlar den till kommissionen efter att ha beaktat medlemsstatens anmärkningar. Samtidigt lämnar asylmyndighetens generaldirektör efter att ha hört kommissionen ett utkast till rekommendationer till medlemsstaten för kommentarer. I utkastet presenteras de åtgärder som behövs för att rätta till de rapporterade bristerna. Förvaltningsrådet fastställer rekommendationerna och begär att medlemslandet inlämnar en åtgärdsplan för förverkligandet av dem senast inom nio månader. (artikel 14)

Om medlemslandet efter fristens utgång fortfarande låter bli att iaktta rekommendationerna och bristerna äventyrar det gemensamma asylsystemets funktion på grund av deras allvarliga karaktär, gör kommissionen sin egen bedömning om åtgärdsplanen och om bristernas allvarlighet. Efter detta fastställer kommissionen rekommendationer och kan, om den anser det nödvändigt, definiera åtgärder som asylmyndigheten vidtar för att stödja medlemslandet. Medlemslandet ska rapportera till kommissionen om skedet för verkställande av rekommendationerna. Om ett land låter bli att efterleva kommissionens rekommendationer inom den frist som meddelas i rekommendationerna kan kommissionen genom ett granskningsförfarande utfärda en genomförandeakt om de extra åtgärder som situationen förutsätter och som asylmyndigheten ska vidta i syfte att stödja medlemslandet. (artikel 15)

5) Producera operativ och teknisk hjälp som stöd till medlemsländerna

Förslaget utvidgar betydligt asylmyndighetens roll och åtgärder för produktion av operativt och tekniskt stöd till medlemsstaterna på ett sätt som motsvarar kommissionens förslag om en europeisk gräns- och kustbevakning (COM (2015) 671 final). I förslaget presenteras klart och tydligt de operativa och tekniska åtgärder som asylmyndigheten kan organisera och samordna (artikel 16).

Asylmyndigheten stödjer medlemsländerna med hjälp av asylstödsgrupper eller experter som anlitas ur en förteckning över beredskapspersonal för asylärenden (artiklarna 17 och 18). Då asyl- och mottagningssystemen blir föremål för orimligt kraftigt tryck och för en stor belastning som kräver snabba reaktioner kan asylmyndigheten (även på eget initiativ) organisera ett täckande stödpaket. Även kommissionen kan med en genomförandeakt definiera operativa

och tekniska åtgärder som asylmyndigheten ska inrikta som stöd för medlemsstaten om landet trots det orimliga tryck som riktas mot det inte ber om hjälp, godkänner ett erbjudande som asylmyndigheten framfört eller endast vidtar otillräckliga åtgärder och genom detta äventyrar det gemensamma asylsystemets funktion. I detta syfte grundar asylmyndigheten en förteckning över beredskapspersonal i asylärenden och upptar minst 500 experter i medlemsländerna på förteckningen (artiklarna 18 och 22), så att det är möjligt att mycket snabbt anlita experter i denna expertreserv.

Förvaltningsrådet beslutar om antalet experter i asylstödgrupperna och om experternas personbeskrivningar (profiler) (artikel 17) samt om personbeskrivningarna av experterna i förteckningen över beredskapspersonal i asylärenden och om respektive medlemslands andel av kontributionen av experter till förteckningen. Medlemslandets kontribution av experter till asylmyndighetens stödgrupper eller de tjänstemän som ställs till asylmyndighetens förfogande avtalas årligen mellan asylmyndigheten och medlemslandet. En medlemsstat kan vägra att ställa en expert till stödgruppens förfogande i en exceptionell situation som påverkar fullgörandet av de nationella uppgifterna. Däremot är det inte möjligt att vägra att skicka en expert som finns i förteckningen över beredskapspersonal på grund av en exceptionell nationell situation (artiklarna 17 och 22). Även asylmyndighetens egna experter kan utplaceras i ett medlemsland. (artikel 18). Expertens hemland fastställer uppdragets längd för både stödgrupperna och personer som anlitas från förteckningen över beredskapspersonal, men som minimilängd föreslås 30 dagar (artiklarna 17 och 18).

I förslaget läggs fram uppgifter som stödgrupperna för migrationshantering och de experter som tillhör grupperna kan utföra. Enligt förslaget omfattar dessa uppgifter även möjligheten att på medlemslandets begäran pröva ansökningar om internationellt skydd (artikel 21). (Stödgrupper för migrationshantering behandlas också i artiklarna 17 och 18 i förslaget om en europeisk gräns- och sjöbevakning.)

De experter som anställts i asylstödgrupperna eller anlitas från förteckningen över beredskapspersonal i asylärenden borde beredas möjlighet att konsultera nationella och europeiska databaser för att kunna utföra sina stöduppdrag till ett medlemsland effektivt, och medlemslandet åläggs förpliktelser för att möjliggöra detta (artikel 19, punkterna 2e och 3).

Den nuvarande uppgiften som unionens sambandsman omvandlas till uppgiften som asylmyndighetens samordningstjänsteman på samma sätt som i operationer som samordnas av Frontex. Tjänstemannen främjar samarbetet och samordningen mellan värdlandet och de deltagande medlemsländerna (artikel 25).

Förslaget gör det möjligt för asylmyndigheten att anskaffa eller leasa egen utrustning. Detta påverkar inte medlemsländernas förpliktelse att lämna lokaler och utrustning som asylmyndigheten behöver för att producera hjälpen (artikel 23).

6) Övrigt

Myndigheten ges behörighet att behandla personuppgifter i begränsade situationer, till exempel vid utförande av operativa eller tekniska stödåtgärder, insamling av fall i anslutning till uppföljningsövningar och behandling av ansökningar om internationellt skydd som lämnats av barn eller personer som tillhör utsatta grupper på medlemsstatens begäran samt för att underlätta informationsutbytet mellan medlemsstater, Frontex, Europol och Eurojust i fråga om sådana upplysningar som erhållits vid fullgörandet av de uppgifter som räknas upp i artikel 21 punkt 2 och vid analys av asylläget i enlighet med artikel 4. Behandling av personuppgifter

som samlats in vid tillhandahållande av operativ och teknisk hjälp regleras ännu mer ingående i artikel 32 (uppgifter som kan samlas in samt situationer i vilka uppgifter kan samlas in och borttagning av uppgifter). Dessutom utvecklar och driver asylmyndigheten tillsammans med informationsförvaltningsmyndigheten eu-LISA ett system som möjliggör utbyte av sekretessbelagd information (artiklarna 29—32).

I förslaget ingår regler om samarbete med Danmark, associerade länder, tredjeländer, andra EU-organ och andra internationella organisationer, särskilt UNHCR. Artikel 3 om samarbete med tredjeländer ger asylmyndigheten nu en klarare möjlighet till samarbete inom samordningen av såväl informationsutbytet som det operativa samarbetet. Tjänstemän från tredjeländer kan kallas in som observatörer till asylmyndighetens operativa åtgärder. Asylmyndigheten fortsätter att samordna informationsutbytet och medlemsstaternas funktioner vid omplacering. Asylmyndigheten kan också delta i verkställandet av internationella avtal som unionen ingått med tredjeländer (artiklarna 33—37).

Asylmyndighetens organisation följer de centrala ämbetsverkens allmänna koncept. Den nuvarande strukturen förändras genom att införa uppgiften som biträdande generaldirektör. Den rådgivande gruppen som biträder generaldirektören och förvaltningsrådet blir självständig och därför leder generaldirektören inte rådet i fortsättningen (artiklarna 38, 45 och 48).

Enligt de ekonomiska reglerna skulle asylmyndigheten kunna bevilja stipendier (artikel 53).

En nyhet i de slutförande bestämmelserna är ett förfarande som ger kommissionen möjlighet att fastställa genomförandeakter genom kontrollförfarande i en kommitté i enlighet med förordningsförslaget (artikel 22 punkt 3 och artikel 64).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund föreslår kommissionen artikel 78 underpunkterna 1 och 2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF).

Enligt artikel 78(1) ska unionen utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om "non-refoulement". Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag.

I artikel 78 (2) uppräknas de ärenden som ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet om vilka Europaparlamentet och rådet ska besluta om i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i syfte att de mål som avses i punkt 1 uppnås.

Enligt statsrådets uppfattning är den rättsliga grunden korrekt.

Kommissionen anser att medlemsländerna inte kan uppnå förslagets mål i tillräcklig utsträckning om de agerar ensamma, samt att målen kan bättre uppnås på unionsnivå och att unionen kan godkänna åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Enligt kommissionen överskrider de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte den nivå som är nödvändig för att målen ska uppnås.

Statsrådet betraktar förslaget som förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

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

4 Förslagets förhållande till de förpliktelser som medförs av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt till grundlagen

Enligt kommissionen respekterar förslaget de grundläggande rättigheterna och iakttar särskilt de principer som identifieras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. All verksamhet inom Europeiska unionens asylmyndighet ska i full utsträckning bedrivas i enlighet med de grundläggande rättigheter som upptagits i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inklusive rätten till asyl (artikel 18), skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19), respekt för privatlivet

och familjelivet (artikel 7), skydd av personuppgifter (artikel 8) och rätt till ett effektivt rättsmedel (artikel 47). Förslaget beaktar barnens rättigheter och de särskilda behoven hos personer i utsatt ställning i full utsträckning.

Enligt statsrådets uppfattning tar förslagen hänsyn till regleringen av de grundläggande rättigheterna i EU i huvudsak på ett adekvat sätt, även om det finns skäl att ytterligare klargöra vissa omständigheter som gäller skyddet av personuppgifter.

Förordningsförslagets förhållande till regleringen av suveräniteten i 1 § i grundlagen

I förslaget ingår en förpliktelse till medlemsstaterna att ta emot temporär hjälp av Europeiska unionen för att stödja asyl- eller mottagningssystemen, då kommissionen i sista hand kan förplikta en medlemsstat att ta emot temporär hjälp i sina uppgifter genom ett kommittologiförfarande. Ett sådant beslut kan fattas under förutsättning att det råder en situation som äventyrar det gemensamma asylsystemets funktion.

I förslaget ingår också utveckling av en gemensam utreselandsanalys under samordning av asylmyndigheten.

Enligt förslaget får förvaltningsrådet behörighet att fatta beslut om respektive lands andel för kontribution av experter till förteckningen över beredskapspersonal i asylärenden. Till denna del definierar förslaget endast minimiantalet experter som upptas i förteckningen (500).

Om förslagets förhållande till regleringen av suveräniteten i grundlagen i allmänhet

I fråga om mottagandet av hjälp har grundlagsutskottet avgett ett utlåtande om reglering av motsvarande typ i anslutning till behandlingen av förslaget om ett europeiskt gräns- och sjöbevakningssystem. I detta sammanhang konstaterade utskottet att lagstiftning om område för frihet, säkerhet och rättvisa (EUF avdelning V) utfärdas efter 1.1.2009 med de befogenheter som unionen innehar och att 1 § 3 momentet i grundlagen kompletterats med en ändring som innehåller ett uttryckligt omnämnande av att Finland är medlem i Europeiska unionen. Denna ändring trädde i kraft år 2012. (GrUU 3/2016 rd, sid. 6)

Enligt grundlagsutskottet har regleringen av suveräniteten inte blivit

helt utan betydelse när man granskar sådana lagstiftningsförslag av unionen som av tradition anknyter till statens suveränitet, vilket ju är fallet även i fråga om regleringen av gräns- och sjöbevakningssystemet på unionsnivå, som på många punkter motsvarar det förslag om asylmyndigheten som är under behandling just nu. Grundlagsutskottet har ansett att det fortsättningsvis varit befogat att ta hänsyn till regleringen av suveräniteten i 1 § i grundlagen när Finlands ståndpunkt till regleringen av gräns- och sjöbevakningssystemet utformats. Enligt grundlagsutskottet gäller särskilt de mål för deltagande i internationellt samarbete som anvisas i 1 § 3 momentet i grundlagen också Finlands verksamhet som medlem i Europeiska unionen (RP 60/2010 rd, sid. 34—35; GrUU 3/2016 rd).

När regleringen av suveräniteten i grundlagen tolkas är det redan etablerad praxis att ta hänsyn till Finlands medlemskap i flera internationella organisationer och särskilt i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, sid. 71–72, GrUU 56/2006 rd, sid. 2/II och GrUU 1/2007 rd, sid. 2/II, GrUB 9/2010 rd, sid. 10/I, GrUU 3/2016 rd, sid. 6.). En tolkning av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen utgående från Finlands medlemskap i Europeiska unionen innebär enligt utskottets tidigare överväganden att man måste inse att medlemskapet uttryckligen har inneburit inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av det allmänna (GrUU 1/2007 rd, sid. 2–3, GrUU 36/2006 rd, sid. 5/I). I praktiken har denna tolkning inverkat så att förpliktelser med kopplingar till EU i princip ansetts vara oproblematisks med avseende på suveränitetsbestämmelserna (GrUB 9/2010 rd, sid. 10/I).

Förpliktande av en stat att ta emot stöd som samordnas av asylmyndigheten

I det förslag som är under behandling ingår bestämmelser som motsvarar kommissionens förslag om ett europeiskt system för gräns- och sjöbevakning. Enligt grundlagsutskottet var det nödvändigt att ta hänsyn till dessa bestämmelser vid bedömningen av suveräniteten i fråga om gräns- och sjöbevakningssystemet (GrUU 3/2016 rd, sid. 6). I syfte att åtgärda de brister som observerats i uppföljningen av medlemsstaternas asyl- och mottagningssystem föreslår kommissionen ett system som i hög grad motsvarar gräns- och sjöbevakningssystemet och inom ramen för vilket en medlemsstat i sista hand kan förpliktas att samarbeta med asylmyndigheten. Enligt förslaget är unionens asylmyndighet ansvarig för att under påtvungen hjälp i en krissituation genomföra stödåtgärder som kommissionen fastställt. Vidare ska en beredskapsförteckning över minst 500 asylexpertter grundas för asylmyndighetens bruk och medlemsstaterna ska anvisa en andel experter som asylmyndighetens förvaltningsråd beslutar till denna förteckning.

Förslaget om gräns- och sjöbevakningssystemet, som är av motsvarande typ, handlade enligt grundlagsutskottets uppfattning främst om vidareutveckling av samarbetsformerna för övervakning av EU:s yttre gränser. Trots den tydliga ökningen av övernationella drag ansåg utskottet att det är klart att när man handlar inom ramen för de befogenheter som ges i fördraget om Europeiska unionen är reglering av detta slag inte problematisk med tanke på suveränitetsregleringen i grundlagen (GrUU 3/2016 rd, sid. 6).

I fråga om förslaget om det europeiska gräns- och sjöbevakningssystemet ansåg grundlagsutskottet i likhet med statsrådet att beslut om att förplikta en medlemsstat att ta emot temporär hjälp för sina gränsbevakningssuppgifter bör fattas i rådet i stället för ett kommittologiförfarande. Utskottet ansåg att detta också var motiverat för att trygga riksdagens möjligheter att påverka (GrUU 3/2016 rd, sid. 6).

Med hänsyn till medlemsstaternas befogenheter i asylärenden anser statsrådet att det är bättre att beslut om stödåtgärder som samordnas av unionens asylmyndighet fattas i rådet med kvalificerad majoritet i stället för i kommissionen.

Statsrådet betonar medlemsstaternas primära ansvar för sina asyl- och mottagningssystem även i situationer i vilka en medlemsstat förpliktas att ta emot temporär hjälp som stöd för hanteringen av dem. Det föreslagna stöddarrangemanget ska inte innebära att unionens asylmyndighet eller tjänstemän från en annan medlemsstat i EU ges befogenheter som de kan självständigt utöva i Finland. Uppgifterna för asylstödgrupperna eller de experter som anlitas från förteckningen över beredskapspersonal fastställs i en verksamhetsplan som uppgörs i samarbete av asylmyndigheten och värdlandet. Verksamhetsplanen är bindande för asylmyndigheten, värdlandet och de deltagande medlemsländerna.

Statsrådet anser att de grupper som asylmyndigheten skickar ska verka under den mottagande medlemsstatens ledning. Besökande tjänstemän ska då de utför sina uppgifter och utövar sina befogenheter iaktta unionens rätt och internationell rätt samt ta hänsyn till de grundläggande rättigheterna och till den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning. De kan endast utföra uppgifter och utöva befogenheter i enlighet med den mottagande medlemsstatens anvisningar och i huvudsak med asyltjänstemän från den medlemsstaten närvarande.

På dessa grunder anser statsrådet att förpliktelsen att ta emot temporär hjälp för att stödja asyl- och mottagningssystemen av Europeiska unionen är en sedvanlig förpliktelse i modernt internationellt samarbete, att den endast påverkar statens suveränitet i ringa utsträckning och att den som sådan således inte står i strid med bestämmelserna om suveräniteten i 1 § i grundlagen. Enligt statsrådets uppfattning är förpliktelsen att ta emot temporär hjälp inte betydelsefull med tanke på 94 § i grundlagen eftersom det inte är fråga om en för Finlands suveränitet betydelsefull överföring av befogenheter till Europeiska unionen. Förslagets huvudsakliga mål, dvs. att säkerställa det gemensamma europeiska asylsystemets funktion även i fortsättningen, är betydelsefullt i förhållande till målen med Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

Rätten hos asylmyndighetens förvaltningsråd att fatta beslut om en medlemsstats andel för kontribution till förteckningen över beredskapspersonal i asylärenden

I fråga om gränsbevakningen har grundlagsutskottet tidigare ansett att det är väsentligt med tanke på deltagandet att förpliktelsen att delta i gränsbevakningssamarbete som bedrivs inom ramen för Europeiska unionen alltid dimensioneras enligt förmågan att trygga den nationella gränsbevakningen (GrUU 1/2007 rd, sid. 3/II, GrUU 9/2009 rd, sid. 2–3).

En tvingande förpliktelse att anvisa asylexperter till asylmyndighetens stödåtgärder begränsar riksdagens budgetmakt i viss mån. I den omfattning som samarbetsskyldigheten dimensioneras enligt statens förmåga att trygga de nationella asyl- och mottagningssystemens funktion är begränsningen dock inte särskilt betydande. Den föreslagna skyldigheten att delta är i detta fall ett sedvanligt arrangemang i modernt internationellt samarbete som endast har en ringa inverkan på statens suveränitet liksom även på riksdagens budgetmakt. Den står således inte i strid med regleringen av suveräniteten i grundlagen eller med regleringen av statsbudgeten. Förpliktelsen till obligatoriskt deltagande i förteckningen över beredskapspersonal i asylärenden är inte betydelsefull med tanke på 94 § 2 momentet i grundlagen.

Utveckling av gemensam utreselandinformation och förpliktelsen att ta hänsyn till den vid prövning av ansökningar

Förpliktelsen att ta hänsyn till en gemensam utreselandinformation vid prövning av ansökningar som gäller internationellt skydd begränsar inte medlemsstatens befogenhet att fatta beslut om enskilda asylansökningsärenden. Den utveckling av gemensam utreselandinformation under asylmyndighetens samordning som ingår i förslaget kan således inte anses stå i strid med bestämmelsen om suveränitet i grundlagen.

Eftersom förslaget dock innehåller frågor som delvis är flertydiga med tanke på suveräniteten finns det skäl att begära om ett utlåtande av grundlagsutskottet om förslaget.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Europeiska unionens asylmyndighet, som baseras på EASO, får till uppgift att göra det lättare att verkställa det gemensamma asylsystemet samt att förbättra dess verksamhet.

Enligt förslaget hänförs finansieringen i EU:s budget till kostnader under rubrik 3 (Säkerhet och medborgarskap) till ett belopp om 363,963 milj. euro och under rubrik 5 (Administration) till ett belopp om 2,264 milj. euro. I fråga om den totala finansieringen finns ännu behov för ytterligare klargöring. För att kunna sköta sina nya uppgifter behöver asylmyndigheten 275 tjänster för tillfälligt anställda tjänstemän och 82 avtalstjänstemän, dvs. sammanlagt 357 anställda åren 2017–2020 utöver den nuvarande tillfälliga personalen och avtalspersonalen som beviljades i den gällande budgeten för år 2016, så att personalstyrkan ökar till sammanlagt 500 personer senast 2020.

Enligt kommissionen är de ekonomiska behoven förenliga med den nuvarande budgetramen för åren 2014–2020 och de kan förutsätta användning av de särskilda finansieringsinstrument som definieras i rådets förordning Nr 1311/2013 (EU, Euratom). Det är nödvändigt att utreda mer ingående vad den eventuella användningen av särskilda finansieringsinstrument innebär och hur förslaget kan sammanpassas med målet att minska EU-myndigheternas personal.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för statsbudgetens och EU-budgetens del behöver fortfarande utredas. För EU-budgetens del ska utredningen göras innan användningen av sådana särskilda finansieringsinstrument och mekanismer för flexibilitet som budgetramen möjliggör övervägs. Det är centralt att målet är att sköta finansieringen inom ramen för den nuvarande ramen för statsfinanserna och EU:s nuvarande finansieringsram genom att vid behov omfördela resurser. Målet ska vara att anslagen används på ett resultatgivande och kostnadseffektivt sätt som baseras på faktiska behov.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Förslaget har nationella ekonomiska följder som orsakas bland annat av att vissa tjänstemän vid Migrationsverket eller andra tjänstemän väljs ut från förteckningen över beredskapspersonal i asylärenden och skickas till operationer som unionens asylmyndighet samordnar.

Enligt kommissionen ska asylmyndighetens förvaltningsråd på generaldirektörens förslag fatta beslut om den andel med vilken respektive land ska bidra till förteckningen över beredskapspersonal som ska utgöra minst 500 experter. Vidare kommer medlemsstaten och asyl-

myndigheten årligen överens om antalet experter som anvisas till asylstödgrupperna eller ställs till asylmyndighetens förfogande. Enligt förslaget kan medlemslandet dock vägra att anvisa några experter på grund av den nationella situationen. Eftersom expertkontributionernas storlek beror på de beslut som asylmyndighetens förvaltningsråd fattar, mängden stödoperationer som ska genomföras och storleken av behovet av experter är det ännu inte möjligt att uppskatta deras nationella konsekvenser i detta skede.

Utöver Migrationsverket kan förslaget också ha effekter på andra myndigheters resursbehov beroende på hur förpliktande deltagandet i de stödoperationer som ska grundas blir och vilken typ av expertprofiler som behövs i stödverksamheten.

Om de ekonomiska konsekvenserna i allmänhet

Arbetet med att utreda de ekonomiska konsekvenserna fortsätter i syfte att göra uppskattningar och precisera dem. I anslutning till beredningen av planen för den offentliga ekonomin/ramverket för statsfinanserna och statens budgetförslag uppskattas myndigheternas eventuella behov av tilläggsresurser och ges riktlinjer för möjligheterna till kompletterande finansiering.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen och verksamheten

Den föreslagna förordningen kan medföra behov av ändringar i Finlands nationella lagstiftning om det nationella beslutsfattandet i sådana fall då Finland förpliktas ta emot stöd som asylmyndigheten samordnar utan att Finland framfört en begäran till asylmyndigheten. Ändringsbehov kan också orsakas av att asylmyndighetens förvaltningsråd får behörighet att besluta om medlemsstatens kontributionsandel till förteckningen över beredskapspersonal i asylärenden och medlemsstaten inte har möjlighet att vägra att ge en expert som upptagits i förteckningen till asylmyndighetens stöduppgifter.

Behov till ändringar i den nationella regleringen kan också orsakas av fastställandet av besökande tjänstemäns befogenheter (uppföljningsgrupper, asylmyndighetens samordningstjänstemän, stödgruppernas experter) samt av den förpliktelse som förordningen ålägger medlemsstaterna att bereda experter som medverkar i stödgrupperna möjlighet att konsultera nationella och europeiska databaser för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

6 Ålands behörighet

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

7 Förslagets nationella behandling och behandling i Europeiska unionen

Förslaget behandlades i asylarbetsgruppen den 12 maj 2016.

Förslaget och U-skrivelsen behandlades skriftligen i EU-sektion 6 den 23 och 24 maj 2016. U-skrivelsen behandlades i regeringens EU-ministerutskott den 27 maj 2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

Det nuvarande systemet inklusive Schengen- och Dublinsystemen fungerar inte i en situation med omfattande olaglig inresa. På grund av detta har det varit nödvändigt för EU och dess

medlemsstater bl.a. att vidta åtgärder för att minska migrationsströmmarna genom samarbete med grannländer vid unionens yttre gränser. Det är nödvändigt att uppnå ett gott samarbete och en god ansvarsfördelning med tredjeländer, särskilt med grannländer vid unionens yttre gränser. I detta avseende är det bra att förslaget klargör asylmyndighetens möjligheter att samordna informationsutbytet och det operativa samarbetet mellan medlemsländerna och tredjeländer inom ramen för unionens utrikespolitik.

Det är nödvändigt att få ett tydligt och fungerande gemensamt asylsystem som förutsätter förändringar i EU-lagstiftningen. De är nödvändigt att granska EU:s lagstiftning på migrationssektorn som helhet.

När tillämpningen av Dublinsystemets kriterier i en medlemsstat som ligger vid unionens yttre gräns leder till en orimlig situation som landet inte kan avvärja ska medlemsstaten i fråga i första hand ges stöd i form av expertis inom gränsbevakning och andra områden, finansiering och hjälp av EU:s olika myndigheter.

Med beaktande av de behov som nämns ovan understöder statsrådet ett ökat praktiskt samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och betraktar det som nödvändigt att den europeiska asylmyndighetens roll och befogenheter förstärkas. Statsrådets ståndpunkt till asylmyndighetens föreslagna uppgifter preciseras i takt med att behandlingen framskrider, men redan i detta skede är det möjligt att konstatera följande:

Statsrådet understöder utvecklandet av asylmyndigheten. Beslutsfattandet i asylärenden ska dock hållas kvar på det nationella planet. Asylmyndighetens roll och befogenheter ska utvecklas på så sätt att asylmyndigheten bättre kan stödja medlemsstaterna i deras strävan att göra asylsystemen och beslutsfattandet enhetligare, vilket är ett viktigt mål för reformen av det gemensamma asylsystemet. Asylmyndigheten ska betjäna och stödja medlemsländernas konkreta åtgärder för att skapa lösningar. Detta förutsätter att asylmyndighetens egna resurser inom olika delområden i dess verksamhet förstärks. Det är nödvändigt att undvika att asylmyndighetens ökande uppgifter läggs ut på medlemsländer.

Det är nödvändigt att säkerställa att asylmyndighetens verksamhet baseras på medlemsländernas behov, till exempel i fråga om anskaffningen och produktionen av utreselandsinformation. Denna verksamhet borde vara bunden till de realiteter som råder i asylfrågor i medlemsländerna och direkt betjäna beslutsfattandet. Vid produktionen av utreselandsinformation ska överlappande arbete undvikas. Det är viktigt att asylmyndigheten utnyttjas i arbetet med att göra beslutsfattandet enhetligare. Det är nödvändigt att vid behandlingen av förslaget fästa uppmärksamhet på de i förslaget framförda förfarandena för godkännande och ändring av den gemensamma analysen så att dessa förfaranden inte blir för tunga.

Planeringen och verkställandet av asylmyndighetens operativa stödverksamhet ska utvecklas betydligt på så sätt att operationerna är välplanerade, ändamålsenliga och kostnadseffektiva.

Definitionen av minimilängden av deltagandet i expertuppgifter, förvaltningsrådets befogenhet att besluta om expertkontributionen till förteckningen över beredskapspersonal för respektive medlemsland och medlemsländernas förpliktelse att anvisa experter till stöduppgifter på kort varsel ökar sannolikt den börda som deltagandet i stöduppgifter medför för medlemsländerna. Statsrådet anser att det är bra att alla medlemsländer nu åläggs förpliktelse att delta i förteckningen över beredskapspersonal, och enligt förslaget blir även deltagandet i den övriga stödverksamheten som asylmyndigheten samordnar delvis mer förpliktande än i dag. Statsrå-

det fäster uppmärksamhet på att även Finland kan hamna i en situation i vilken landet behöver stöd som asylmyndigheten samordnar.

I fråga om sändning av personal till operationer som asylmyndigheten samordnar är statsrådet berett på att medlemsstaterna förpliktas att delta i verksamhet som asylstödgrupper eller grupper för migrationshantering bedriver eller i stöd till ett annat land i form av expertstöd från förteckningen över beredskapspersonal, dock på ett sådant sätt att medlemsstatens kontribution ställs i proportion till antalet asyltjänstemän i landet. Statsrådet förutsätter att antalet utskickade experter som inte ingår i förteckningen över beredskapspersonal bygger på en årsplan som utarbetas i samarbete med unionens asylmyndighet och på transparenta grunder på så sätt att asylläget och resurserna i respektive land beaktas. Årsplaneringen och dess grunder är en förutsättning för att Migrationsverket ska kunna planera sin verksamhet och säkerställa tillräckliga resurser för handläggningen av och beslutsfattandet om asylfrågor. Statsrådet anser att det är viktigt att ålägga asylmyndigheten skyldighet att planera stödoperationerna och samtala med det land till vilket hjälpen riktas mer ingående än i dag innan begäran om medlemsstaternas stöd framförs.

Statsrådet understöder i princip att asylmyndighetens roll inom framtagandet av operativa standarder, indikatorer, anvisningar och bästa förfaranden fördjupas. Asylmyndigheten kan till exempel distribuera information om relevant rättspraxis inom internationellt skydd.

Uppgifterna och mekanismen i anslutning till uppföljningen och utvärderingen av verkställandet av det gemensamma asylsystemet och de nationella systemen motsvarar i stor utsträckning det gällande läget eller de planerade förändringarna för gränsbevakningsmyndigheten Frontex. Statsrådet anser att det är viktigt att asylmyndigheten ges tillräckliga befogenheter att mångsidigt bedöma

brister i medlemsstaternas asyl- och mottagningssystem och deras förmåga att hantera sina system särskilt i situationer i vilka stora migrationsrörelser utsätter systemen för orimligt kraftigt tryck. Asylmyndighetens föreslagna uppgifter är ett bra mål när syftet med verksamheten är att förbereda åtgärder i krissituationer. De befogenheter som ges till myndigheten ska definieras så klart som möjligt och med tanke på den administrativa bördan bör man undvika att skapa ett tungt uppföljningsmaskineri och nya rapporteringsskyldigheter.

Enligt förslaget har asylmyndigheten möjlighet att på eget initiativ eller på kommissionens begäran genomföra operativ uppföljning av en medlemsstat i en situation i vilken funktionen av landets asyl- eller mottagningssystem inger betänkligheter. Statsrådet anser att det i syfte att effektivisera införandet av detta nyttiga uppföljningsinstrument till och med skulle kunna bli aktuellt med att ålägga asylmyndigheten skyldighet att utföra en sådan uppföljning.

Det är viktigt att asylmyndighetens, kommissionens och de övriga EU-ländernas tjänstemän iakttar unionens lagstiftning, den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning och internationell rätt samt respekterar de grundläggande rättigheterna när de utför sina uppgifter som läggs fram i förslaget.

Statsrådet understöder att asylmyndighetens förvaltningsråd ges rätt att uppmana en medlemsstat att åtgärda brister som observerats i dess asyl- eller mottagningssystem. Den senaste tidens händelser har visat att unionen också borde ha starkare medel att förplikta en medlemsstat att samarbeta med EU:s myndigheter och andra medlemsstater i situationer i vilka det gemensamma europeiska asylsystemets funktion är i fara. Statsrådet anser att det genom en förändring av asylmyndighetens roll är möjligt att på ett mycket betydelsefullt sätt påverka och

förebygga sådana situationer som vi sett under det gångna året. Statsrådet är förberett på att en medlemsstat som försummat att åtgärda sina allvarliga brister eller som utsatts för okontrollerad inresa i stället för kommissionens kommittologiförfarande förpliktas genom rådets beslut med kvalificerad majoritet att ta emot asylmyndighetens stöd i sitt område, under förutsättning att det är fråga om en situation som äventyrar det gemensamma asylsystemets funktion. Statsrådet förutsätter dock att fördelningen av ansvaret för operationen och det övriga stödet mellan EU och medlemsstaterna ska vara oförändrad även i dessa situationer. Detta betyder att personal som asylmyndigheten skickat till en medlemsstats område agerar i enlighet med operationsplanen under ledning av det mottagande medlemslandets myndigheter och i enlighet med det mottagande medlemslandets lagstiftning och förhållningsregler.

Statsrådet anser att asylmyndigheten bör ges de befogenheter att behandla personuppgifter som den behöver i dess uppgifter. Statsrådet fäster uppmärksamhet på att behandlingen av personuppgifterna ska vara klart och exakt definierad och iaktta proportionalitetsprincipen och uppfylla även de övriga kraven på behandling av personuppgifter. Det finns skäl att göra förhållandet mellan artikel 31 och 32 i förordningsförslaget klarare i anslutning till förhandlingarna.