

U 36/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (förordningen om vidarebosättning)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 juli 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättandet av en ram för unionens vidarebosättning samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 25 augusti 2016

Inrikesminister Paula Risikko

Översinspektör Tuuli Kainulainen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
25.8.2016

EU/2016/1295

FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM VIDAREBOSÄTTNING OCH TILL ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN 516/2014/EG (AMIF)

1 Bakgrund

Kommissionen utfärdade den 6 april 2016 ett meddelande om reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet där det även ingick ett förslag om att upprätta ett system i fråga om unionens vidarebosättningar.

Det första lagstiftningspaketet som avses i meddelandet lades fram den 4 maj 2016 och det innehöll förslag om Dublinförordningen, registret Eurodac och Europeiska unionens asylmyndighet. Den 13 juli 2016 lade kommissionen fram det andra lagstiftningspaketet, som innehöll fyra förslag. Som en del av att öka de lagliga inresevägarna kom kommissionen med förslaget (COM (2016) 468 slutlig) till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättandet av en ram för unionens vidarebosättningar (nedan förordningen om vidarebosättning). I det andra lagstiftningspaketet ingår även ett förslag om ett gemensamt europeiskt asylsystem: förslag till (COM (2016) 466 slutlig) definitionsförordning, förslag (COM (2016) 467 slutlig) till procedurförordning och förslag (COM(2016) 465 slutlig) till upprättande av nytt direktiv om mottagningstvillkor.

2 Huvudsakligt innehåll

Kommissionen strävar med sitt förslag till förordning om vidarebosättning efter att förbättra lagliga och säkra vägar till medlemsstaternas för människor i behov av skydd och minska omfattande illegal inresa. På detta sätt bär EU för sin del ansvar för flyktingsituationen i världen. Syftet med förslaget är att förenhetliga medlemsstaternas vidarebosättningspraxis genom att skapa gemensamma regler för verksamheten. Förslaget påverkar inte medlemsstaternas befogenheter att godkänna och verkställa nationella vidarebosättningsarrangemang, såtillvida att de inte utgör hinder för att uppnå unionens mål enligt den föreslagna förordningen.

Förslaget innehåller kriterier om valet av personer som ska vidarebosättas. Det första urvalskriteriet är behovet av internationellt skydd. I motsats till gällande EU-lagstiftning, kan utgående från detta kriterium även personer väljas som inte befinner sig utanför sitt hemland eller permanenta boningsland, utan är så kallade personer som tvingats förflytta sig inom landet. Utöver internationellt skydd utgör personens sårbara ställning urvalskriterium. Till exempel kvinnor, barn, vålds- eller tortyroffer i en sårbar ställning eller personer som av hälsoskäl eller socio-ekonomiska skäl är i en sårbar ställning kan vidarebosättas. Även vissa familjemedlemmar till personerna som uppehåller sig i medlemsstaterna kan uppfylla urvalskriterierna.

På motsvarande sätt definieras uteslutningskriterier. Från vidarebosättning utesluts sådana personer som kan uteslutas från att ha status som subsidiärt skyddsbehövande enligt gällande EU-lagstiftning. Uteslutning görs även om kriterierna för att neka tillträde till landet uppfylls vid den yttre gränsen, om det inte finns anledning att förlänga det tillstånd som beviljats på basis av internationellt skydd eller om personen har uppehållit sig illegalt på unionens område eller försökt komma dit illegalt under de fem föregående åren. Inte heller sådana personer ska

vidarebosättas som tidigare varit föremål för vidarebosättning till någon annan medlemsstat eller som någon medlemsstat tidigare har nekat vidarebosättning.

Europeiska unionens råd godkänner utgående från kommissionens förslag årligen planen om unionens vidarebosättning genom kvalificerat majoritetsbeslut. I planen fastslås det maximala antalet personer som ska vidarebosättas året i fråga och hur många av den maximala mängden varje medlemsstat vidarebosätter på sitt eget område. Dessutom ställs det i planen upp allmänna geografiska prioriteter för varifrån vidarebosättningen sker. Vid beredningen av beslutet beaktas den politiska styrning som kommittén för vidarebosättningar på hög nivå gett. Kommittén sammanträder under kommissionens ledning. I kommittén är Europaparlamentet, rådet, kommissionen, en högt uppsatt representant för unionens utrikesärenden och säkerhetspolitik samt medlemsstaterna representerade; även Europeiska unionens asylmyndighet, UNHCR och IOM kan kallas till mötena.

Utgående från den godkända planen bereder kommissionen genom ett komitologiförfarande (föreskrivande förfarande) det årliga vidarebosättningsprogrammet. I det fastställs det mera detaljerat från vilka länder eller områden vidarebosättningen sker och hur de olika medlemsstaterna deltar i programmet. Vid beslut om målländerna eller målregionerna för vidarebosättningen beaktar kommissionen förutom antalet personer som uppehåller sig där och som är i behov av internationellt skydd även hurudant samarbete landet i fråga har med unionen i migrations- och asylfrågor. Beslutsfattandet påverkas till exempel av ett tredjelands strävanden att utveckla det egna asylsystemet, att minska illegal inresa från sitt område till medlemsstaterna och att samarbeta i återvändningsfrågor.

I förordningen bestäms urvalsförfarandet för dem som ska vidarebosättas. Förfarandet kan beroende på program vara normalt eller påskyndat. Normalt förfarande motsvarar i stora drag urvalsförfarandet för Finlands flyktingkvot och det pågår i regel högst åtta månader. En person som har vidarebosatts genom normalt förfarande beviljas flyktingsstatus eller subsidiärt skyddsstatus. Vid påskyndat förfarande ska medlemsstaterna i regel fatta sitt beslut inom fyra månader och behovet av internationellt skydd undersökas endast för subsidiärt skydd. Eftersom den utvalda vid påskyndat förfarande ges subsidiärt skyddsstatus, kan personen efter att ha anlänt till medlemsstaten söka asyl om han eller hon vill.

Dessutom föreslår kommissionen att unionens förordning om asyl-, migrations- och integrationsfonden (516/2014 AMIF) ska ändras på så sätt att medlemsstaterna erhåller 10 000 euro i ekonomiskt stöd för varje person som ska vidarebosättas. Stödet ges i framtiden endast för vidarebosättning enligt den föreslagna förordningen inte till nationella vidarebosättningsarrangemang.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund ser kommissionen artikel 78.2 d och g i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Med stöd av underpunkt d är det möjligt att bestämma om åtgärder, som gäller gemensamma förfaranden vid beviljande eller återkallande av en enhetlig asylstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och med stöd av underpunkt g om åtgärder som gäller partnerskap och samarbete med tredjeländer för att hantera migrationen av personer som söker asyl eller subsidiärt eller tillfälligt skydd.

Kommissionen ser att medlemsstaterna inte ensamma kan uppnå målen i förslaget, utan åtgärder på EU-nivå krävs för att säkerställa genomslagskraften för unionens vidarebosättningsverk-

samhet. Enligt kommissionen överskrider de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte den nivå som är nödvändig för att målen ska uppnås.

Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning 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

Kommissionen anser att förslaget iakttar bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna om rätt till asyl, förbud mot tillbakasändning, respekt för barnets rättigheter, rätt till skydd av familjeliv och skydd av personuppgifter. Kommissionen konstaterar vidare att förslaget överensstämmer med principerna om jämställdhet och icke-diskriminering.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Medlemsstaterna får 10 000 euro i ekonomiskt stöd från unionens asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF) för varje person som ska vidarebosättas. Det maximala antalet personer som ska vidarebosättas varje år bestäms i unionens plan om vidarebosättning. Planen ska godkännas med rådets verkställighetsåtgärder.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Förslaget kan ha konsekvenser för statens budget. Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess. I dagens situation beslutar riksdagen årligen i samband med godkännandet av statens budget hur många kvotflyktingar Finland förbinder sig att ta.

Numera är det stöd som betalas ur AMIF-fonden 6 000 euro för varje person som ska vidarebosättas. Om den person som ska vidarebosättas ingår i den grupp som av unionen har definierats ha förtur vid vidarebosättning, är stödet dock 10 000 euro. Enligt kommissionens förslag om vidarebosättning är stödet i framtiden 10 000 euro för varje person som ska vidarebosättas. De ekonomiska konsekvenserna av vidarebosättningen fördelar sig på flera förvaltningsområden. Stödet som ska betalas ur AMIF-fonden täcker endast kostnaderna i initialskedet.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna preciseras, när innehållet i förordningen klarnar under behandlingen.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Ställning till förslagets lagstiftningsmässiga konsekvenser, tas när ytterligare information om dess innehåll och betydelse erhållits i rådets behandling och när den nationella beredningen framskrider.

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

Behandlingen av förslaget i rådets arbetsgrupp för asyl torde börja hösten 2016. Förslaget och U-skrivelsen behandlades skriftligen i EU-sektion 6 den 4–12 augusti 2016. U-skrivelsen behandlades skriftligen i regeringens EU-ministerutskott den 18 och 19 augusti 2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

En omfattande och okontrollerad migration av personer som söker internationellt skydd till Europeiska unionens område har belastat både medlemsstaternas asylsystem och hela unionens gemensamma asylsystem. Det är viktigt att söka lösningar på unionsnivå för att kontrollera migrationen och svara mot flyktingkrisen och att EU:s migrations- och asyllagstiftningen behandlas som en helhet.

Statsrådet stöder en ökad vidarebosättning inom unionen. Vidarebosättningsverksamheten ska etableras även till de medlemsstater där verksamheten traditionellt inte har utövats. Genom vidarebosättning är det möjligt att hjälpa de mest utsatta flyktingarna och minska behovet av att förlita sig på smugglare och kriminella organisationer för att ta sig till EU. Målet med vidarebosättning ska vara att minska trycket på EU-området från illegala migranter och att uppnå en mera kontrollerad, förutsägbar och humanitär migration. Migrationssituationen vid respektive tillfälle ska beaktas när det årliga beslutet om vidarebosättning fattas, i synnerhet vid beslut mångderna.

Statsrådet anser det vara viktigt att Finland även i framtiden självt kan besluta om antalet personer som landet årligen vidarebosätter. Medlemsstaterna ska inte förpliktas att vidarebosätta en viss andel av den mängd som ska vidarebosättas på EU-området. Däremot ska medlemsstaterna uppmuntras till vidarebosättningar. Här anser statsrådet att stödet på 10 000 euro som betalas ur fonden AMIF för varje vidarebosatt person är viktigt. Att i enlighet med förslaget betala ut stödet endast för EU:s vidarebosättningsverksamhet i fortsättningen ska inte stödjas, eftersom det i praktiken minskar möjligheten att använda den nationella flyktingkvoten i framtiden.

Trots att det föreslagna vidarebosättningsförfarandet påminner om Finlands traditioner, motsvarar det inte helt kvotflyktingsförfarandet, vars urvalsförfarande ansetts vara snabbt och effektivt. Det är viktigt att säkerställa att de förfaranden som nu ska tillämpas är snabba och effektiva samt att de på ett smidigt sätt svarar mot föränderliga förhållanden.

De föreslagna urvals- och uteslutningskriterierna för dem som ska vidarebosättas motsvarar inte heller helt de kriterier som i dagens läge ska tillämpas i Finland. Tilläggsinformation om de nya kriterier som föreslagits behövs innan den slutliga ståndpunkten bildas.

Statsrådet anser att kommissionens strävanden att genom sin vidarebosättningspolitik uppmuntra tredjeländer till samarbete i asyl- och migrationsfrågor är viktiga. Vid valet av länder varifrån vidarebosättningen sker är det även motiverat att beakta hur dessa länder utvecklar sitt eget asylsystem, minskar den illegala migrationen till medlemsstaterna från sitt område och samarbetar i återvändningsfrågor.

Statsrådet ser att den rättsliga grund som föreslagits för förordningen är korrekt och att förslaget är förenlig med både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ställning till övriga delar i förslaget, inklusive de ekonomiska konsekvenserna, tas när ytterligare information om dess innehåll och betydelse erhållits i rådets behandling och när den nationella beredningen framskrider. Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess. Vid behandlingen av förslaget ska i synnerhet även kommissionens förslag till Dublinförordning beaktas. Vid utjämning av antalet sökande mellan medlemsstaterna enligt den fördelningsmekanism som föreslagits i Dublinförordningen beaktas det även hur många personer i behov av internationellt skydd medlemsstaten har vidarebosatt med stöd av EU:s förordning om vidarebosättning.