

U 82/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets beslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 1 december 2021 till rådets beslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 27 januari 2022

Inrikesminister Krista Mikkonen

Ledande sakkunnig Kukka Krüger

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
12.1.2022

EU/2021/1367

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM PROVISORISKA NÖDÅTGÄRDER TILL FÖRMÅN FÖR LETTLAND, LITAUEN OCH POLEN

1 Bakgrund

Som en följd av den spända situationen som sedan i våras pågått vid EU:s yttre gränser mot Belarus och försöken till instrumentalisering av migranter har detta tema legat högt på EU:s agenda under sommaren och hösten. Trots att en stor del av de personer som försöker ta sig in på unionens territorium fortfarande befinner sig i Belarus, har flera tusen personer passerat unionens yttre gräns och tagit sig in i Lettland, Litauen och Polen, och en stor del av dem har sökt internationellt skydd. Enligt den statistik som presenteras i kommissionens förslag hade sammanlagt 7 831 tredjelandsmedborgare tagit sig in på Lettlands, Litauens och Polens territorier från Belarus under 2021 (fram till 21.11). Det är ett mångdubbelt antal jämfört med 2020, då 257 gränspassager registrerades. På motsvarande sätt hade det fram till den 21 november inlämnats 579 asylansökningar i Lettland, 2 676 i Litauen och 6 730 i Polen. Under samma period hade de tre staterna förhindrat cirka 42 741 otillåtna försök att passera den yttre gränsen. De tre ovannämnda medlemsstaterna i unionen har utlyst nationellt undantagstillstånd och läget vid gränsen är alltför instabilt.

Kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik gav den 23 november 2021 ett **meddelande om reaktionen på instrumentaliseringen av migranter** (JOIN(2021) 32 final), där man räknar upp de åtgärder som redan vidtagits för att svara på den akuta gränssituationen i Belarus samt vad som planeras för att förebygga motsvarande situationer. Meddelandet behandlas i närmare detalj i E-skrivelsen om det (E 130/2021 rd).

I syfte att svara på den akuta situation som orsakats av Belarus agerande gav kommissionen den 1 december 2021 ett förslag till **rådets beslut om provisoriska nödåtgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen** (COM(2021) 752 final) som behandlas i denna skrivelse. Förslaget är en del av unionens gemensamma åtgärder för att svara på Belarus agerande när det gäller att instrumentalisera migranter för politiska syften. Åtgärderna i förslaget gäller den interna dimensionen till skillnad från de åtgärder som riktats direkt mot Belarus eller som vidtas i samarbete med migranternas ursprungs- och transitländer.

Kommissionen gav även den 14 december 2021 ett förslag till **förordning som svar på instrumentalisering av migranter på området för migration och asylärenden** (COM(2021) 890 final). Tack vare förslaget ska det bli möjligt att avvika från vissa unionsbestämmelser inom ramen för ett permanent arrangemang avsett att svara på motsvarande situationer. Åtgärderna motsvarar till sitt innehåll de åtgärder som kommissionen nu föreslår till förmån för Lettland, Litauen och Polen. Statsrådets ståndpunkt fastställs i den U-skrivelse som bereds om förslaget.

Kommissionen gav även den 14 december 2021 ett förslag till **ändring av kodexen om Schengengränserna** (COM(2021) 891 final). Förslaget är avsett att svara även på situationer av instrumentalisering. Statsrådets ståndpunkt fastställs i den U-skrivelse som bereds om förslaget.

2 Förslagets syfte

Förslagets syfte är att förbättra möjligheterna för Lettland, Litauen och Polen som alla drabbats av Belarus agerande att hantera den migration som hittills riktats till deras territorier. Åtgärderna är avsedda att svara på den situation där personer redan befinner sig på dessa yttre gränsstaters gränsövergångsställen eller territorium och därför omfattas av dessa staters jurisdiktion. Syftet är att trygga individens möjlighet att söka internationellt skydd och få sin ansökan behandlad inom ett adekvat förfarande och samtidigt ge dessa stater möjlighet att effektivt hantera plötslig tillströmning av migranter på sitt territorium och förhindra otillåten vidare förflyttning till andra medlemsländer.

Åtgärderna är provisoriska och syftar till att svara på den rådande akuta situationen i de tre berörda staterna vid unionens yttre gräns.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget skapar ett förfarande för migrations- och asylhantering i nödsituationer som ska tillämpas på de personer som har påträffats i närheten av Lettlands, Litauens och Polens gräns mot Belarus efter att de olovligt passerat den yttre gränsen och på de personer som har anmält sig vid ett gränsövergångsställe. Åtgärderna riktar sig således till sådana personer som redan omfattas av dessa medlemsstaters jurisdiktion.

Kommissionen konstaterar i den förklarande rapporten till sitt förslag att de berörda medlemsstaterna redan utifrån den gällande unionsrätten har rätt att ordna registrering och inlämning av ansökningar om internationellt skydd endast vid särskilda platser i närheten av gränsen, inbegripet vissa gränsövergångsställen. Detta möjliggör en bättre kontroll över migrationen och kan således vara en ändamålsenlig lösning även vid gränserna mot Belarus.

Kommissionen påminner samtidigt om att sökande enligt direktivet om asylförfaranden ska ha en faktisk möjlighet att lämna in den ansökan de gjort¹ så snart som möjligt efter att för myndigheterna ha uttryckt sin önskan om att söka asyl. För att säkerställa en verklig och effektiv tillgång till asylförfarandet måste Lettland, Litauen och Polen säkerställa att ett tillräckligt antal registreringsställen, inbegripet gränsövergångsställen, har utsetts och är öppna för detta ändamål och att de sökande får information om var de närmaste ställen där deras ansökan kan lämnas in ligger. Då detta anges i den förklarande rapporten och inledningen till förslaget innebär det inte någon avvikelse från bestämmelserna i direktivet om asylförfaranden (2013/32/EU) och därför innehåller beslutsförslaget inte några separata bestämmelser om detta. Det är endast fråga om kommissionens konstaterande om hur medlemsstaterna kan agera med stöd av den gällande unionsrätten.

Det mest väsentliga i kommissionens förslag är de föreslagna undantagen från bestämmelserna i direktivet om asylförfaranden (2013/32/EU), mottagandedirektivet (2013/33/EU) och återvändandedirektivet (2008/115/EU). Beslutet ska gälla i sex månader. Det ska tillämpas på alla de personer som omfattas av beslutet till dess att ett slutgiltigt beslut har fattats om dem eller de har återvänt. Lettland, Litauen och Polen har inte skyldighet att införa dessa undantagsmöjligheter utan beslutet ger endast möjlighet till det.

¹ Med att *göra* en ansökan avses personens första viljeyttring om att personen söker internationellt skydd. Med *inlämning* av ansökan avses det mer formella anhängiggörandet efter det.

Föreslagna undantag:

Fyra veckors frist för registrering av ansökningar om internationellt skydd: När en person har passerat unionens yttre gräns från Belarus och tagit sig in i Lettland, Litauen eller Polen och sökt internationellt skydd i något av dessa länder ska myndigheterna ha fyra veckor på sig att registrera ansökan i stället för de tre till tio dagar som anges i det gällande direktivet om asylförfaranden. Detta möjliggör den flexibilitet som behövs för att hantera situationen och gör det även möjligt att få tillgång till nödvändiga personalresurser och öka handläggningskapaciteten. Registrering av ansökningar som lämnats in av underåriga och deras familjemedlemmar ska prioriteras.

Enligt det gällande direktivet ska medlemsstaterna i normala fall registrera ansökningar inom tre arbetsdagar från att de gjorts. Den exceptionella registreringsfristen på tio dagar kan tillämpas i de situationer där det är mycket svårt att tillämpa den normala fristen på grund av att ett stort antal personer samtidigt gör en ansökan om internationellt skydd.

Möjlighet att tillämpa det påskyndade förfarandet vid gränsen för alla ansökningar. Förfarandet får förlängas till högst 16 veckor, inbegripet överklagandet. Förslaget innebär således ett undantag från bestämmelserna i det gällande direktivet om asylförfaranden, enligt vilket ansökningar kan behandlas i ett gränsförfarande endast i de fall där ansökningen kan lämnas utan prövning eller i de situationer som räknas upp i direktivet behandlas i det påskyndade förfarandet. Genom att utvidga gränsförfarandet till alla sökande strävar man även efter att förhindra Belarus från att rikta in sitt agerande på de grupper av sökande som inte kan omfattas av förfarandet.

Enligt det gällande direktivet är fristen för beslut i första instans fyra veckor, så även fristen för förfarandet förlängs. Skillnaden är dock att den nu föreslagna fristen ska inbegripa även överklagandet. I övrigt ska behandlingen och överklagandet av ansökningar om internationellt skydd omfattas av bestämmelserna om det påskyndade förfarandet enligt det gällande direktivet om asylförfaranden. Eftersom ansökningarna behandlas i det påskyndade förfarandet har ett överklagande enligt direktivet inte en automatisk suspensiv verkan, utan en domstol kan avgöra huruvida sökanden får stanna på unionens territorium under den tid som överklagandet behandlas.

Prövningen av ansökningar som sannolikt är välgrundade och ansökningar som har inlämnats av underåriga och deras familjemedlemmar ska prioriteras. Gränsförfarandet ska inte tillämpas på de personer, vars behov med anledning av deras hälsotillstånd inte kan beaktas på ett adekvat sätt i detta förfarande.

Undantagen föreslås således gälla endast vem som omfattas av gränsförfarandet och gränsförfarandets längd. Avsteg görs inte från de grundläggande principer och garantier om prövningen av ansökningar som fastställs i direktivet om asylförfaranden.

Materiella mottagningstjänster begränsas till grundläggande behov. Enligt mottagandedirektivet avses med materiella mottagningsvillkor sådana 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. Enligt artikel 17 i direktivet ska ”medlemsstaterna se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa”. I sitt förslag preciserar kommissionen med hänvisning till nyligen tillämpad rättspraxis att grundläggande behov avser mat, vatten, kläder, lämplig medicinsk vård och tillfälligt boende från och med ansökningens datum. Med sin allmänna hänvisning till nyligen tillämpad rättspraxis syftar

kommissionen sannolikt på Europadomstolens interimistiska beslut från augusti 2021 i målen R.A. m.fl. mot Polen (nr. 42120/21) och H.M.M. m.fl. mot Lettland (nr. 42165/21).

Det bör noteras att kommissionen föreslår undantag endast från artikel 17 och 18 om materiella mottagningstjänster. De övriga bestämmelserna i mottagandedirektivet, exempelvis de skyldigheter som gäller familjens enhet, barns skolgång och nödvändig hälso- och sjukvård, kan inte bli föremål för undantag.

Enligt artikel 18.9 i det gällande mottagandedirektivet är det möjligt att under en rimlig tidsperiod, som ska vara så kort som möjligt, avvika från de materiella mottagningstjänsterna om a) det krävs en bedömning av den sökandes särskilda behov eller b) de normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda. Enligt direktivet ska sådana avvikande villkor under alla förhållanden täcka grundläggande behov. Den föreslagna begränsningen av de materiella mottagningstjänsterna till enbart grundläggande behov i vissa situationer har således redan godkänts inom ramen för unionsrätten. Nu föreslår kommissionen att denna möjlighet ska kunna tillämpas även i den situation som beskrivs i förslaget.

Regler om återvändande: Lettland, Litauen och Polen kan besluta att återvändandedirektivet inte ska tillämpas på de personer som olovligt har passerat Lettlands, Litauens och Polens yttre gräns och som efter detta har fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd.

Det gällande återvändandedirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att besluta att inte tillämpa direktivet på personer som a) har nekats inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten och b) har ådömts att återvända som en straffrättslig påföljd, eller som en följd av en straffrättslig påföljd, i enlighet med den nationella lagstiftningen, eller som är föremål för utlämningsförfaranden.

Enligt återvändandedirektivet ska medlemsstaterna då de tillämpar den ovannämnda möjligheten respektera principen om "non-refoulement". De ska också se till att personernas behandling och skyddsnivå inte är mindre förmånliga än vad som i direktivet föreskrivs om begränsad användning av tvångsmedel, uppskov med avlägsnande av hälsorelaterade orsaker, akutsjukvård och behandling av sjukdomar och beaktande av utsatta personers särskilda behov. Inte heller Lettland, Litauen och Polen kan avvika från dessa krav. Till övriga delar ska nationell lagstiftning tillämpas på förfarandet.

Övriga bestämmelser i förslaget:

Stöd från byråer: Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) och Europol bör prioritera begäranden om stöd från Lettland, Litauen och Polen; i förslaget beskrivs även vilket stöd de ovannämnda byråerna kan ge. Även Frontex ska på begäran ge stöd enligt sitt mandat till dessa stater.

Skyldighet att samarbeta: Kommissionen, de relevanta EU-byråerna och Polen, Lettland och Litauen ska samarbeta och informera varandra om tillämpningen av beslutet. Länderna ska även rapportera relevant statistik som gäller tillämpningen av beslutet. I förslaget förutsätts även att Lettland, Litauen och Polen samarbetar nära med FN:s flyktingorganisation UNHCR och andra organisationer.

Kommissionens monitorering: kommissionen övervakar och bedömer situationen fortlöpande. Lettland, Litauen och Polen har skyldighet att förse kommissionen med den information som den behöver.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för beslutsförslaget är artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Punkten lyder enligt följande: ”Om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, får rådet på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet ska besluta efter att ha hört Europaparlamentet.”

I fråga om valet av rättslig grund hänvisar kommissionen till EU-domstolens dom av den 6 september 2017 i de förenade målen C-643/15 och C-647/15 (Slovakien, Ungern och Polen mot kommissionen, talan om ogiltigförklaring av besluten till förmån för Italien och Grekland, punkterna 77 och 78 och 133 och 134). Enligt domstolen måste begreppet provisoriska åtgärder i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF vara tillräckligt brett för att det ska vara möjligt för unionens institutioner att vidta de olika provisoriska åtgärder som är nödvändiga för att effektivt och snabbt hantera en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer. Det är i princip tillåtet att låta dessa åtgärder medföra undantag från lagstiftningsakter. Enligt domstolen ger denna bestämmelse rådet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av åtgärder som kan vidtas för att snabbt och effektivt hantera en särskild nödsituation och eventuella förändringar av denna nödsituation. Att hantera nödsituationen utesluter inte att detta handlande utvecklas och anpassas, under förutsättning att det behåller sin provisoriska karaktär.

Kommissionen konstaterar att det i det aktuella fallet är fråga om en sådan nödsituation enligt artikeln i grundfördraget som har orsakats av en instrumentalisering av migranter för politiska syften.

Enligt kommissionen är de föreslagna åtgärderna begränsade till vad som är nödvändigt för att säkerställa att de medlemsstater som beslutet gäller kan hantera situationen på ett effektivt sätt och samtidigt säkerställa likabehandling i fråga om rättigheterna och förfarandegarantierna för de personer som är föremål för beslutet i alla tre stater. Förslaget ska tillämpas i endast sex månader, vilket enligt kommissionens bedömning är en tillräcklig tid för att medlemsstaterna ska få kontroll över den rådande situationen, som äventyrar medlemsstaternas territoriella integritet och säkerhet. Det är även fråga om ett förslag som kompletterar andra åtgärder, i synnerhet de åtgärder som vidtas på området yttre förbindelser.

Enligt statsrådets mening är rättsgrunden korrekt. Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Artikeln i fråga innehåller inte någon uttrycklig hänvisning vare sig till det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller till det särskilda lagstiftningsförfarandet. EU-domstolen ansåg därför i sitt ovannämnda beslut att de åtgärder som kan vidtas på grundval av artikeln ”klassificeras som icke-lagstiftningsakter”, eftersom de inte antas efter ett lagstiftningsförfarande. Domstolen konstaterade även att rådet har rätt att vidta åtgärder med kvalificerad majoritet.

I det aktuella fallet antas rådets beslut med kvalificerad majoritet.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Kommissionen konstaterar att det inte är möjligt att på förhand uppskatta de eventuella budgetkonsekvenserna. Enligt kommissionen kommer eventuella behov att omfattas av budgeten för EU:s befintliga finansieringsinstrument på området migration, asyl och gränsförvaltning inom ramen för de fleråriga budgetramarna (MFF) för 2014–2020 och 2021–2027. Vid exceptionella behov, om situationen förvärras ytterligare, kan man enligt kommissionen använda även de särskilda instrumenten i den fleråriga budgetramen 2021–2027.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Det föreslagna förfarandet ska inte tillämpas i Finland. Följaktligen har det inte några konsekvenser för den nationella budgeten.

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

Beslutet ska tillämpas endast i Lettland, Litauen och Polen. De undantagsmöjligheter som fastställs i beslutet kommer således inte att tillämpas i Finland och förslaget behöver därför inte bedömas i förhållande till Finlands grundlag och det som i grundlagen föreskrivs om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med de rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Statsrådet stöder kommissionens ståndpunkt.

Kommissionen betonar även att det förfarande som beskrivs i förslaget ska tillämpas med full respekt för de rättigheter som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna, däribland rätten till människans värdighet (artikel 1), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 4), rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), rätten till asyl (artikel 18), skyddet mot kollektiva utvisningar och refoulement (artikel 19), rätten till icke-diskriminering (artikel 21), principen om jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 23), barnets rättigheter (artikel 24) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47).

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkten 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

Kommissionen lade fram förslaget på expertnivå vid ett möte som hölls den 6 december 2021 av råden för rättsliga och inrikes frågor.

Rådets arbetsgrupp för asyl 7 och 19 januari 2022.

Ett närmare schema för den fortsatta behandlingen har ännu inte slagits fast.

En bredare politisk diskussion om migration som ett verktyg för hybridpåverkan inleddes utifrån meddelandet av den 23 november i rådet för rättsliga och inrikes frågor 9–10.12.2021 och denna fortsätter sannolikt i början av 2022 inom olika rådssammansättningar och i Europeiska rådet.

9 Nationell behandling av förslaget

Sektion 6 skriftligt förfarande 22.12.2021–5.1.2022

Sektion 13 skriftligt förfarande 3–5.1.2022

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet godkänner inte att instrumentalisering av migranter används för att främja politiska syften. Inom ramen för en mångsidig metodarsenal behöver vi lösningar även på situationer där ett stort antal personer som en följd av instrumentalisering anländer till gränsövergångsställen i de yttre gränsstaterna eller otillåtet passerar den yttre gränsen.

Även de provisoriska åtgärder som möjliggörs enligt grundfördraget ska vid behov införas som ett svar på den akuta situationen. Åtgärderna ska sättas in i rätt tid, de ska vara välgrundade och skräddarsydda för att svara på situationen i fråga och de ska tillämpas med full respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna samt principen om ”non-refoulement”.

Statsrådet godkänner den av kommissionen föreslagna möjligheten att avvika från de unionsbestämmelser som gäller asylförfarandet, återvändandet och de materiella mottagningsvillkoren inom ramen för de åtgärder som ska vidtas för att svara på den av Belarus agerande orsakade situationen i Lettland, Litauen och Polen. Statsrådet anser det viktigt att unionen visar en enad front när den svarar på den rådande situationen.

Statsrådet konstaterar att bestämmelserna inte innebär undantag från skyldigheten att behandla en ansökan om internationellt skydd som gjorts vid unionens gräns eller på unionens territorium, kravet på individuell prövning av en ansökan eller kravet på tillräckliga rättsmedel. Utsatta personers rättigheter och särskilda behov och barnets bästa ska beaktas i alla skeden av förfarandet och när mottagandet ordnas. Tagande i förvar ska vara en sistahandsåtgärd som tillgrips endast om alla andra skyddsåtgärder konstaterats otillräckliga utifrån en individuell prövning.

Statsrådet betonar vikten av att samtidigt fortsätta arbetet för att reformera det gemensamma asylsystemet och utveckla det på ett sätt som för medlemsstaterna möjliggör effektiva, proportionerliga och allt flexiblere metoder att svara på föränderliga situationer, däribland tredjeländers instrumentalisering av migranter, med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.