

U 62/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (förordning om asyl-och migrationshantering)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 23 september 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om asyl- och migrationshantering och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och förslaget till förordning (EU) XXX/XXX [Asyl- och migrationsfonden] samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 november 2020

Inrikesminister Maria Ohisalo

Ledande sakkunnig Kukka Krüger

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANtering OCH OM ÄNDRING AV RÅDETS DIREKTIV 2003/109/EG OCH FÖRSLAGET TILL FÖRORDNING (EU) XXX/XXX [ASYL- OCH MIGRATIONSFONDEN]

1 Bakgrund

Kommissionen lämnade den 23 september 2020 ett omfattande meddelande om en ny migrations- och asylopakt (New Pact on Migration and Asylum), COM(2020)609 final. Meddelandet omfattar alla centrala politikområden och ger riktlinjer för arbetet under den löpande lagstiftningsperioden. Som bilaga till meddelandet lämnades fem förslag till rättsakter. Syftet med dessa är främst att säkerställa att reformen av det gemensamma asylsystemet får en ny början. Tre av förslagen är nya och två är ändrade versioner av de förslag som lämnades 2016. En del av den föregående kommissionens förslag används dessutom i oförändrad form som underlag för vidareförhandlingarna, och arbetet fortsätter utifrån det samförstånd som redan uppnåtts. En E-skrivelse har lämnats om meddelandet, E 125/2020 rd.

I meddelandet konstaterar kommissionen att det utgående från förhandlingarna om 2016 års förslag står klart att det krävs ett nytt tillvägagångssätt som går utöver begränsningarna i den gällande s.k. Dublinförordningen (604/2013). Enligt kommissionen bör reglerna för att avgöra vilken medlemsstat som ansvarar för en asylansökan ingå i en gemensam ram, som tillhandahåller medlemsstaterna smartare och flexibla verktyg för att möta asyl- och migrationsrelaterade utmaningar. Kommissionen kommer därför att dra tillbaka sitt förslag från 2016 om ändring av s.k. Dublinförordningen (COM(2016)270 final). Kommissionen ersätter förslaget med det förslag till förordning om asyl- och migrationshantering som behandlas i denna U-skrivelse (COM(2020)610 final).

2 Förslagets syfte

Syftet med förslaget är att skapa en gemensam europeisk ram för migrations- och asyihantering. Ramen ska bygga på ett övergripande tillvägagångssätt när det gäller migrations- och asylfrågor, ett enhetligt politiskt tillvägagångssätt, principerna om gemensamt ansvar (solidaritet) och rättvis ansvarsfördelning samt samarbete med tredjeländer om återvändande och återtagande.

Förslaget ska förbättra möjligheterna att effektivt och snabbt avgöra vilken medlemsstat som ansvarar för en ansökan om internationellt skydd och klargöra rättigheterna och skyldigheterna för de sökande i processen. Målet är dels att garantera snabbare tillgång till asyloffarandet i den ansvariga staten, dels att förebygga överträdelser och olaglig vistelse i EU.

Syftet med förslaget är att med tanke på landsättningar efter sök- och räddningsinsatser samt situationer med migrationstryck skapa en ny mekanism för gemensamt ansvar (solidaritetsmekanism), inom ramen för vilken landsättningsstaten och medlemsstaten med högt tryck ges den hjälp som behövs (omplaceringar, återvändandesponsring och andra åtgärder som strävar efter att stärka medlemsstaternas beredskap för migrationshantering i praktiken).

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Gemensam ram för asyl och migrationshantering

Den nya gemensamma ramen stärker de principer och strukturer som behövs för en övergripande strategi för migrations- och asylnpolitiken. I förslaget åläggs medlemsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder inom ramen för den övergripande strategin, och förslaget innehåller en förteckning över vilka alla komponenter och åtgärder som ingår i denna strategi (artikel 3). Vidare betonas principen om en integrerad politikutformning, och det konstateras att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning (artiklarna 4 och 5). Förslaget innehåller också en bestämmelse om samarbete med tredjeländer när det gäller att främja återflyttning och återtagande. Förslaget i fråga bygger på den samordningsmekanism som rådet antog i juni 2020 och som ska göra det möjligt att utnyttja olika politikområden för att främja samarbetet med tredjeländer kring återflyttning och återtagande. Samordningsmekanismen har behandlats i E-skrivelsen E 53/2020 rd.

Åtgärderna ska bygga på strategiarbetet kring migrations- och asylhantering på EU-nivå och på medlemsstaternas nivå. Arbetet ska grunda sig på information från många olika källor, inklusive rapporter från unionens byråer. Det nationella strategiarbetet ska även inkludera beredskapsplanering och information om hur medlemsstaterna genomför åtgärderna inom ramen för den övergripande strategi som fastställs i förslaget.

Kommissionen ska också årligen anta en rapport om migrationshantering, som beskriver migrationssituationens sannolika utveckling och unionens och medlemsstaternas beredskap att reagera på den. Om prognoser visar på kommande landsättningar efter sök- och räddningsinsatser ska kommissionen konsultera medlemsstaterna i fråga och i sin rapport ge en bedömning av antalet förväntade landstigningar och upprätta en förteckning över solidaritetsbidrag som sannolikt behövs, främst omplaceringar men eventuellt också andra stödåtgärder (artikel 6). Denna punkt har således samband med förslaget om solidaritet vid landsättningar efter sök- och räddningsinsatser.

Fastställande av ansvarig medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd

I enlighet med förslaget från år 2016 föreslås det att definitionen av familjemedlem utvidgas så att den omfattar sökandens syskon och sådana familjerelationer som bildats efter avresan från ursprungslandet men före ankomsten till medlemsstaten. Vidare ska definitionen av personer som ansöker om internationellt skydd (sökande) utvidgas till att omfatta även sådana personer som beviljats skydd som motsvarar subsidiärt skydd (omedelbart skydd) i enlighet med kommissionen förslag till förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet (COM/2020/613 final) (artikel 2).

Liksom i den gällande s.k. Dublinförordningen 604/2013 betonas det i förslaget att medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden (artikel 8). Utgångspunkten i förslaget är att den ansvariga medlemsstaten fastställs endast en gång. I regel överförs ansvaret efter detta inte längre till någon annan stat till följd av medlemsstatens eller sökandens agerande (artikel 8 och artiklarna 27, 29, 31 och 35). Förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska inledas utan dröjsmål efter att ansökan registrerats, och den ansvariga medlemsstaten fastställs enligt den situation som var rådande när personens ansökan om internationellt skydd först registrerades i någon medlemsstat (artiklarna 14 och 28).

En asylsökande som anlänt olovligt till EU ska ansöka om asyl så fort som möjligt i den första medlemsstaten som han eller hon kommit till. Om sökanden vistas lagligt i en medlemsstat ska han eller hon lämna ansökan till den staten. Bestämmelsen betonar principen att sökandena inte själva kan välja i vilket land de ansöker om asyl. Medlemsstaten kan inte heller påverka vilken ansökan den ska pröva. Kravet på att sökanden ska samarbeta framhävs genom uttryckliga skyldigheter för sökanden, såsom skyldigheten att samarbeta med medlemsstaternas myndigheter genom att i tid lämna in den information som behövs för att den ansvariga staten ska kunna fastställas. Dessutom ska sökanden vara närvarande och tillgänglig för myndigheterna i en viss medlemsstat. Sökanden har rätt till mottagningstjänster enligt det föreslagna direktivet om mottagningsvillkor endast i den stat i vilken hen ska vara närvarande. Denna bestämmelse ska enligt det föreslagna direktivet om mottagningsvillkor tillämpas från den tidpunkt då sökanden delgetts beslutet om överföring till den ansvariga medlemsstaten. En levnadsstandard som stämmer överens med EU-lagstiftningen och internationella förpliktelser ska dock alltid säkerställas. Sådan information om någon omständighet i anslutning till fastställandet av ansvarig medlemsstat som lämnats efter utsatt tid kan inte beaktas (artiklarna 9 och 10).

Den stat som ansvarar för prövningen av ansökan fastställs alljämt med stöd av de ansvarskriterier som anges i förordningen. En genomgående princip i förslaget är att barnets bästa ska betraktas som en fråga av största vikt. Kriterierna för fastställande av medlemsstat som ansvarar för prövningen av ensamkommande barns ansökan om asyl preciseras genom en uttrycklig bestämmelse, enligt vilken den medlemsstat där det ensamkommande barnets första ansökan om asyl har registrerats betraktas som ansvarig, såvida inte detta strider mot barnets bästa. Skyldigheten att beakta barnets bästa i tillämpningen av förordningen, och vad denna skyldighet innebär, betonas genom en uttrycklig bestämmelse om garantier för underåriga (artiklarna 13 och 15).

I fråga om ansvarskriterierna föreslås vissa ändringar, i och med vilka framför allt sökandens familjeband eller andra band (studier i någon medlemsstat, beviljat visum eller uppehållstillstånd) till någon medlemsstat ges större vikt än tidigare. I förordningen föreslås att nya ansvarskriterier ska införas för innehav av examensbevis eller annat studieintyg som utfärdats av en medlemsstat och, när det gäller familjeband, för syskonrelation. Därtill föreslås det att statens ansvar för prövning av ansökan när sökandens visum eller uppehållstillstånd gått ut eller sökanden otillåtet har passerat en yttre gräns ska gälla i tre år (artiklarna 16–23). Dessa nya kriterier kan också oftare än tidigare leda till att ansvaret överförs på någon annan stat än det första ankomstlandet. I praktiken kommer emellertid antalet ansökningar som kvarstår på det första ankomstlandets ansvar sannolikt att förbli stort.

Även sådana personer som får internationellt skydd och personer som vidarebosatts eller som via ett nationellt program för inresa av humanitära skäl har placerats i någon medlemsstat, ska i fortsättningen höra till förordningens tillämpningsområde (artikel 26).

Förslaget innehåller kortare tidsfrister för de olika faserna av förfarandet för att påskynda fastställandet av ansvarig medlemsstat och sökandens tillgång till asylprocessen. I stället för en framställan om övertagande ska ett meddelande om återtagande lämnas (artiklarna 28–32 och 35). För överklagande föreslås en tidsfrist på två veckor. I förslaget förutsätts att en skäligen tidsfrist fastställs för begäran om avbrytande av verkställighet, och beslutet får inte verkställas förrän domstolen har meddelat sitt avgörande om begäran. Domstolen ska meddela sitt avgörande om begäran om förbud mot verkställande inom en månad. Om verkställandet avbryts ska klagomålen prövas inom en tidsfrist på en månad. Det föreslås att rätten till överklagande begränsas

till situationer som medför en risk för omänsklig eller förnedrande behandling och till en bedömning av om ansvarskriterierna beträffande ensamkommande barn som söker asyl och familjeband har överträtts (artikel 33).

Solidaritetsmekanism

Genom förslaget skapas en ny solidaritetsmekanism för att möta de stödbehov som medlemsstaternas migrationshantering ger upphov till. Förslaget har delats in i två delar: åtgärder vid landsättning efter sök- och räddningsinsatser och åtgärder i situationer med migrationstryck. I bägge situationerna är medlemsstaterna skyldiga att bidra till solidaritetsåtgärderna, men de ges möjlighet att inom vissa ramar bestämma vilka åtgärder de bidrar till. Exempel på dessa solidaritetsbidrag är omplacering av asylsökande som inte omfattas av gränsförfarandet, återvändandesponsring, omplacering av personer som beviljats internationellt skydd eller andra nödvändiga solidaritetsbidrag, bl.a. kapacitetsuppbyggande åtgärder, operativt stöd och samarbete med tredjeländer (artikel 45). När det gäller omplaceringar ska medlemsstaterna prioritera utsatta personer. Sökandens band till någon medlemsstat beaktas i förslaget till omplaceringsstat (artiklarna 49, 52 och 57).

Stödåtgärder för återvändande som kan komma i fråga, s.k. återvändandesponsring, är rådgivning om återvändande och återanpassning, olika åtgärder som stöder frivilligt återvändande och återanpassning, samarbete med ett tredjeland för att säkerställa identifiering eller leverans av resehandlingar, eller praktiska arrangemang för återvändandeinsatser, t.ex. charter- eller reguljärflyg. Medlemsstaterna kan fokusera på de tredjeländers medborgare i fråga om vilka de anser att det finns bättre möjligheter att genomföra förfarandet för återvändande. Återvändandesponsring befriar inte den gynnade medlemsstaten från de skyldigheter som följer av återvändandedirektivet 2008/115/EG. Den sponsrande medlemsstaten ansvarar för personen i fråga, om återvändandet inte kan genomföras inom den fastställda tidsfristen på 8 månader. Medlemsstaten är då skyldig att förflytta personen till sitt territorium. Om personen efter att tidsfristen löpt ut förflyttas till den sponsrande medlemsstaten, omfattas medlemsstaten av de skyldigheter som följer av återvändandedirektivet (artiklarna 52, 55 och 58). Återvändandesponsring, i synnerhet i kombination med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns stödåtgärder, minskar den administrativa bördan hos stater som är utsatta för tryck och därmed även det tryck som medlemsstaten utsätts för.

Varje medlemsstats andel av de solidaritetsbidrag som ska genomföras räknas ut enligt en fördelningsnyckel baserad på bruttonationalprodukten och folkmängden, med viktningen 50 %–50 % (artikel 54). I kommissionens förslag nämns inte vilken tidsperiod bruttonationalprodukten ska hänföra sig till eller hur medlemsstaterna placerar sig i denna jämförelse.

Solidaritetsåtgärder efter landsättningar som följer på sök- och räddningsinsatser (SAR)

Med sök- och räddningsinsatser avses alla sök- och räddningsinsatser i den mening som avses i SAR-konventionen (Hamburgkonventionen 1979) (artikel 2). Kommissionens årliga rapport om migrationshantering ska innehålla en bedömning av det totala beräknade antalet landsättningar som följer på sök- och räddningsinsatser längs alla migrationsrutter och vilka solidaritetsåtgärder som skulle krävas för att bidra till dessa behov (artikel 6). Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att ange vilka solidaritetsbidrag de är beredda att lämna. Dessa solidaritetsbidrag kan i SAR-situationer bestå av omplaceringar av asylsökande och vid behov av andra stödåtgärder (artikel 45). Vid behov kan det bli aktuellt att omplacera också utsatta asylsökande, oberoende av hur de har passerat unionens yttre gräns. I sin uppmaning ska kommissionen också

ange hur många sökande medlemsstaten på basis av fördelningsnyckeln ska ta emot i form av omplaceringar (artiklarna 47 och 54).

Om de solidaritetsbidrag som medlemsstaterna uppger är tillräckliga ska kommissionen inom två veckor anta en genomförandeakt som innehåller en förteckning över de solidaritetsbidrag som medlemsstaterna uppgett. Genomförandeakten i fråga bildar ett solidaritetsbidragspaket, som utnyttjas som stödåtgärder i enskilda landsättningssituationer. Om solidaritetsbidragen inte är tillräckliga sammankallar kommissionen ett solidaritetsforum med företrädare för alla medlemsstater med målet att få medlemsstaterna att ange nya bidrag. Följande steg i processen är genomförandeakten. Om bidragen är tillräckliga fastställs i genomförandeakten ett solidaritetsbidragspaket (en solidaritetspool). Om de solidaritetsbidrag som medlemsstaterna angett fortfarande är klart otillräckliga, fastställs i genomförandeakten de nödvändiga solidaritetsbidrag på kort sikt som varje medlemsstat måste bidra till. Om en medlemsstat uppger att den i stället för omplaceringar bidrar till andra insatser som anses vara nödvändiga ska kommissionen se till att dessa insatser står i rätt proportion till de omplaceringar som ska genomföras. Genomförandeakten ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i förordningen om kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (182/2011), där en kommitté av företrädare för medlemsstaterna har möjlighet att bestämma om ett förslag ska godkännas eller förkastas. Om det under årets lopp visar sig att solidaritetsbidragen är otillräckliga ska kommissionen sammankalla solidaritetsforumet, varefter den ska anta en ändrad genomförandeakt (artiklarna 46–48 och 67, samt artikel 5 i förordning 182/2011).

Den föreslagna asylbyrån (EUAA) och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) har en stark operationell roll i genomförandet av solidaritetsbidragen.

I samband med meddelandet gav kommissionen också vägledning om genomförandet av de regler som ska motverka människosmuggling, där det betonas att fullgörandet av den rättsliga skyldigheten att rädda människor i sjönöd inte får kriminaliseras. Vidare antog kommissionen en rekommendation om samarbete mellan medlemsstaterna om privata enheters räddningsverksamhet. Kommissionen utreder också behovet av att ändra rådets direktiv om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, 2002/90/EG.

Solidaritetsåtgärder i situationer med migrationstryck

Förordningsförslaget innehåller ingen separat och exakt definition av situationer med migrationstryck. Mekanismen börjar tillämpas antingen när en medlemsstat av kommissionen begär en bedömning av migrationssituationen i medlemsstaten i fråga eller på kommissionens eget initiativ, om det på grundval av annan tillgänglig information kan anses att en medlemsstat är utsatt för migrationstryck. I sin bedömning ska kommissionen beakta medlemsstatens situation under de föregående sex månaderna. Bedömningen ska göras utifrån den statistik och annan information som räknas upp i förordningen. Kommissionen lämnar en rapport om bedömningen, där det ska anges om den berörda medlemsstaten är utsatt för migrationstryck. Om så är fallet ska kommissionen också ge en bedömning av medlemsstatens behov och vilka åtgärder som behöver vidtas för att lösa situationen. Dessa åtgärder kan bestå av omplaceringar av asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd, återvändandesponsring och andra stödåtgärder som kommissionen anser vara nödvändiga. Om det anses att andra åtgärder är nödvändiga i situationen i fråga ska kommissionen se till att dessa åtgärder står i rätt proportion till de omplaceringar som ska genomföras (artiklarna 2, 50 och 51).

Utifrån kommissionens rapport ska medlemsstaterna inom två veckor ange vilka solidaritetsbidrag de är beredda att lämna. Kommissionen kan för att säkerställa att solidaritetsbidragen är

tillräckliga sammankalla solidaritetsforumet. På grundval av vad medlemsstaterna har uppgett och vid behov efter att solidaritetsforumet har sammanträtt antar kommissionen en genomförandeakt, där det fastställs vilka solidaritetsbidrag som ska lämnas. De övriga solidaritetsåtgärderna får inte överstiga 30 procent av det totala antalet solidaritetsbidrag som uppgetts. Om denna gräns överskrids blir de medlemsstater som uppgett att de bidrar med andra solidaritetsåtgärder skyldiga att bidra med minst 50 procent av sin andel enligt fördelningsnyckeln i form av omplacering eller återvändandesponsring. Om en medlemsstat under det föregående året har lämnat frivilliga bidrag i syfte att förebygga en situation med migrationstryck och dessa bidrag motsvarar de bidrag som anges i genomförandeakten, ska den berörda medlemsstatens andel minska med dessa bidrag (artiklarna 52, 53 och 56). Genomförandeakten ska tillämpas omedelbart, men den ska hävas om den kommitté som avses i förordning 182/2011 ger ett negativt utlåtande om den (artikel 67 samt artikel 8 i förordning 182/2011).

Förslaget innehåller också förfaranderegler om omplaceringar. Sökandens band till någon medlemsstat beaktas i förslaget till omplaceringsstat. Den stat som mottagit en framställan om överföring kan vägra att tillmötesgå framställan, om sökanden kan betraktas som en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. När en person ska omplaceras inom ramen för solidaritetsmekanismen, inklusive sådana fall där en person överförs till en annan medlemsstat efter att tidsfristen för återvändandesponsring har löpt ut, ska ett beslut om överföring fattas, och sökanden har rätt att överklaga beslutet i enlighet med ovan nämnda artikel 33. Överföringen ska genomförs inom fyra veckor från det att den godkänns eller, om överklagandet har en uppskjutande effekt, från det att ett slutligt beslut meddelats i ärendet. Den mottagande medlemsstaten ska uppdatera Eurodac-systemet med information om den ansvariga staten. Om den person som omplaceras har beviljats internationellt skydd ska personen automatiskt beviljas motsvarande status i den mottagande medlemsstaten (artiklarna 57 och 58).

Förslag till ändring av förordning (EU) XXX/XXX om asyl- och migrationsfonden (AMF)

I det aktuella förslaget föreslås att kommissionens förslag till förordning (COM20XX (XXX) final) om asyl- och migrationsfonden (AMF) ändras så att engångsersättningarna för personer som ska vidarebosättas eller omplaceras blir högre än i den allmänna riktlinje om AMF-förordningen som rådet uppnått och som antagits den 12 oktober 2020. Enligt förslaget har exempelvis en medlemsstat som i form av omplaceringar tar emot asylsökande, personer som beviljats internationellt skydd eller personer som vistas olagligt i landet rätt till en ersättning på 10 000 euro per person. Om det är fråga om ensamkommande barn är summan högre, 12 000 euro. Även den överförande staten är berättigad till en ersättning på 500 euro för varje person som omplaceras. Vidare föreslås att medlemsstaten ska ha möjlighet till en ersättning på 500 euro för överföringskostnaderna, när en person överförs till den stat som är ansvarig för att pröva ansökan på grundval av ett beslut om överföring som bygger på en framställan om övertagande eller återtagande (artikel 72).

Frågan behandlas närmare i avsnittet om ekonomiska konsekvenser nedan.

Ändring av rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Kommissionen föreslår att direktivet ändras så att personer som beviljats internationellt skydd ska beviljas samma ställning som varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare på grundval av en period av laglig och oavbruten bosättning på medlemsstatens territorium som omspannar tre år, i stället för kravet på fem år, som anges i det gällande direktivet (artikel 71).

4 Förslagets rättsliga grund och beslutsförfarandet

Kommissionen föreslår att förslagets rättsliga grund ska utgöras av artiklarna 78.2 e och 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Enligt artikel 78.2 e i EUF ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl som en tredjelandsmedborgare eller en person som saknar medborgarskap lämnat i någon medlemsstat i Europeiska unionen. Enligt artikel 79.2 c ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder på följande områden: olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvísning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är lämplig.

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

5 Förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen klarar medlemsstaterna inte ensamma av att i tillräcklig grad uppnå de mål som anges i förslaget, utan målen kan med tanke på verksamhetens omfattning och konsekvenser uppnås bättre på unionsnivå. Kommissionen anser att förslaget också respekterar proportionalitetsprincipen och inte överskrider den, vilket är nödvändigt för att de angivna målen ska kunna uppnås.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

6 Förslagets förhållande till förpliktelseerna om grundläggande och mänskliga rättigheter och till grundlagen

Kommissionen anser att förslaget är helt förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna och med de allmänna principerna för såväl EU-rätten som det internationella rättsväsendet. Med hänseende till detta lyfter kommissionen fram i synnerhet de ändringsförslag som gäller bättre information till sökandena om deras rättigheter och skyldigheter i förfarandet, överklagande, verkställandet av överföringar, kortare tidsfrister, respekten för familjens enhet och underåriga sökandens ställning.

EU-domstolen har i målet C-406/18 tagit ställning till de tidsfrister som fastställs för domstolen när det gäller omprövning av beslut i asylärenden. Domstolen ansåg inte att denna typ av (i det fallet nationella) tidsfrister för avgörande av besvär i ett asylärende är problematiska med tanke på artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som gäller effektiva rättsmedel. Domstolen förutsatte dock att domstolen inom denna tidsfrist måste kunna säkerställa att de materiella reglerna och de rättssäkerhetsgarantier som erkänts för sökandena i EU-rätten är effektiva. I annat fall ska domstolen låta bli att tillämpa det nationella regelverk där tidsfristen för meddelandet av domen fastställs och meddela sin dom så fort som möjligt, om tidsfristen i fråga har överstigits (mål C-406/18, domslut).

Statsrådet anser att EU-lagstiftningen om de grundläggande rättigheterna har beaktats på ändamålsenligt sätt i förslagen. Förslagets förhållande till grundlagen kan bedömas i synnerhet utifrån grundlagsutskottets utlåtanden om 2016 års förslag, GrUU 24/2016, GrUU 34/2016 och GrUU 8/2018.

I förslaget konstateras att sökanden enligt det föreslagna direktivet om mottagningsvillkor har rätt till materiella mottagningstjänster endast i den stat i vilken han eller hon är skyldig att befinna sig från den tidpunkt då beslutet om överföring har delgetts. Begränsningen av mottagningstjänster innebär att sökanden med stöd av artikel 17 a i förslaget till direktiv om mottagningsvillkor har rätt till de tjänster som avses i artiklarna 15–17 i direktivet endast i det land där han eller hon är skyldig att befinna sig. I de ovan nämnda artiklarna i direktivet föreskrivs om rätten att arbeta under vissa förutsättningar (artikel 15), rätten till språkundervisning och yrkesutbildning (artikel 15 a) samt allmänna rättigheter till mottagningstjänster och social trygghet (artiklarna 16 och 17). Det ska noteras att det som nämns ovan således inte begränsar underårigas rätt till undervisning (artikel 14) och sökandens rätt till oundgänglig hälso- och sjukvård (artikel 18). I det nationella genomförandet av direktivet om mottagningsvillkor ska till denna del i synnerhet 19 § 1 mom. i grundlagen noteras, enligt vilket alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt förslaget till förordning ska vid tillämpning av artikel 17a i direktivet om mottagningsvillkor sökanden säkerställas en levnadsstandard i enlighet med unionsrätten, där EU-stadgan ingår, och internationella förpliktelser. Grundlagen kan anses garantera alla ett människovärdigt liv på minst en nivå som är förenlig med EU-stadgan, och därför är förslaget enligt statsrådets uppfattning inte problematiskt med tanke på grundlagen.

Förfarandet för begäran om fastställande av ansvar samt utbytet av information om administrativt samarbete och överföringar förutsätter personuppgiftsbehandling. Uppgifter ska alltjämt behandlas för samma ändamål och i samma omfattning som anges i den gällande förordningen 604/2013. Statsrådet anser att sådan behandling av hälsouppgifter som avses i artikel 39 fortfarande, på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter i sin utlåtandep Praxis, har begränsats genom exakta och noga avgränsade bestämmelser så att det är tillåtet att behandla uppgifterna bara om det är absolut nödvändigt (GrUU 7/2019 och de utlåtanden som det hänvisas till i detta), så att personens särskilda behov, inklusive behov av nödvändig sjukvård, kan beaktas i det övertagande landet. Utbyte av hälsouppgifter i vissa situationer innan en överföring genomförs främjar beaktandet av en utsatt persons särskilda behov och därmed tillgodoseendet av personens rättigheter både i överföringsprocessen och i den påföljande asylprocessen. Även omplaceringar kräver personuppgiftsbehandling. Det som ovan nämnts om behandlingen av känsliga uppgifter gäller även dessa situationer. Enligt förslaget om överklagande ska personen, även när det gäller omplaceringar inom ramen för solidaritetsmekanismen och överföringar som görs som en del av återvändandesponsring, ha två veckor på sig att söka ändring i beslutet om överföring, och han eller hon ska ges rimligt med tid att ansöka om förbud mot verkställande. Beslutet om en ansökan om förbud mot verkställande ska fattas inom en månad, och om ansökan bifalls ska domstolen sträva efter att avgöra besvären inom en månad från det ovan nämnda beslutet. Grundlagsutskottet tog kraftigt ställning till de tidsfrister som skulle fastställas för processen för överklagande och handläggningen av besvär med tanke på rättsskyddsbestämmelsen i 21 § i grundlagen, i synnerhet i sitt utlåtande 8/2018 rd om förslaget till ändring av den s.k. Dublinförordningen år 2016.

Med hänvisning till sin tidigare utlåtandep Praxis konstaterade grundlagsutskottet i sitt ovan nämnda utlåtande att de förkortade tidsfristerna kan göra det svårare att tillgodose rätten till effektivt rättsmedel, om tidsfristen för anförande av besvär inte är tillräckligt lång för att sökanden ska hinna bereda besvärsskriften. I förhandlingssituationen i fråga föreslogs en sju dagar

lång tidsfrist för anförande av besvär om ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen, vilket grundlagsutskottet ansåg vara en synnerligen kort tidsfrist. De tidsfrister som kommissionen nu föreslår är längre. I praktiken gör förslaget det också möjligt att tillämpa de tidsfrister för lämnande och avgörande av ansökan om förbud mot verkställande som anges i den gällande utlänningslagen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande 8/2018 att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt, enligt vilken tidsfrister för avgörande av besvär i regel inte ska fastställas för domstolarna med beaktande av rättsskyddsbestämmelserna i 21 § i grundlagen. Med hänsyn till förhandlingssituationen kring förslaget konstaterade statsrådet i sin ståndpunkt också att om en sådan tidsfrist utifrån kommissionens förslag ändå tas in i förordningen ska denna i regel, för att säkerställa sökandens rättsskydd, vara antingen målsatt eller på annat sätt flexibel så att den av särskilda/vägande skäl kan överstigas. Uttrycket ”i regel”, som används i grundlagsutskottets motivering och i statsrådets ståndpunkt, anger att detta krav inte är absolut, utan att det under vissa förutsättningar är möjligt att avvika från det. Grundlagsutskottet uttalade sig inte separat om på vilka villkor statsrådet ansåg att en eventuell tidsfrist kan accepteras. Enligt statsrådet strider godkännandet av den nu föreslagna målsatta tidsfristen i sista hand inte mot 21 § i grundlagen, då man beaktar att det är fråga om ett avgörande om ett beslut om överföring, inte om materiell prövning av en asylansökan, och då man kan anse att det också ligger i sökandens intresse att frågan avgörs utan obefogat dröjsmål. Förslaget att begränsa domstolens möjlighet att pröva besvär endast under vissa omständigheter ska i förhandlingarna granskas utifrån vad som konstateras i grundlagsutskottets utlåtanden 34/2016 rd och 8/2018 rd. Utskottet ansåg i sina utlåtanden att en sådan begränsning inte är förenlig med 21 § i grundlagen, och statsrådets ståndpunkt om det aktuella förslaget återspeglar detta.

7 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionen påverkar förslaget EU:s budget med ett belopp på 1 113 500 000 euro under finansieringsperioden 2021–2027. Detta täcker alla driftskostnader, inklusive engångsersättningarna för överföringar enligt detta förordningsförslag och vidarebosättning i anslutning till solidaritetsbestämmelserna, för att det ska vara möjligt att vidarebosätta tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd, som beviljats internationellt skydd och som vistas olagligt i en medlemsstat.

Enligt kommissionen är de finansieringsbehov som följer av förordningsförslaget förenliga med den nuvarande fleråriga finansieringsramen, och de förutsätter användning av särskilda instrument enligt förordningen om finansieringsramen (2014–2020).

Europeiska rådet fastställde i juli 2020 de totala resurserna för asyl- och migrationsfonden (AMF) som en del av den samlade finansieringsramen. I de diskussioner som fördes i rådet efter detta dimensionerades de kompensationsmekanismer för vidarebosättning och omplacering av asylsökande som ingår i AMF-förordningen samt de särskilda anslag som inom ramen för dessa ska betalas till medlemsstaterna så att de motsvarar den totala nivån på AMF-finansiering som fastslagits i Europeiska rådet.

Rådets ståndpunkt om kompensationsmekanismerna enligt AMF-förordningen och de ersättningar som ska betalas enligt dem godkändes av rådet den 12 oktober 2020. Enligt den godkända ståndpunkten utbetalas för personer som ska vidarebosättas en engångsersättning på antingen 7 000 euro eller 10 000 euro (utsatta personer). Vid omplacering av en person får medlemsstaten

en ersättning på 3 500 euro för mottagande av överföringen och därefter 3 500 euro efter att personen beviljats skyddsstatus eller återvänt. Till den stat som genomför en omplacering betalas dessutom en ersättning på 500 euro för överföringskostnaderna. AMF-förordningen beräknas träda i kraft våren 2021, förutsatt att trepartsförhandlingarna med Europaparlamentet löper enligt förväntningarna.

I enlighet med vad som konstateras ovan i det huvudsakliga innehållet föreslås en ändring av kommissionens förslag till förordning om asyl- och migrationsfonden (AMF) (COM20XX (XXX) final). Det föreslås att engångsersättningarna för personer som ska vidarebosättas eller omplaceras ska vara högre än i den ovan nämnda allmänna riktlinjen om AMF-förordningen som rådet uppnått. Enligt förslaget har exempelvis en medlemsstat som i form av omplaceringar tar emot asylsökande, personer som beviljats internationellt skydd eller personer som vistas olagligt i landet rätt till en ersättning på 10 000 euro per person. Om det är fråga om ensamkommande barn är summan högre, 12 000 euro. Även den överförande staten är berättigad till en ersättning på 500 euro för varje person som omplaceras. Vidare föreslås att medlemsstaten ska ha möjlighet till en ersättning på 500 euro för överföringskostnaderna, när en person överförs till den stat som är ansvarig för att pröva ansökan på grundval av ett beslut om överföring som bygger på en framställan om övertagande eller återtagande.

Enligt uppgifter från ordförandestaten Tyskland och kommissionen är den enighet som uppnåtts om AMF-förordningen när det gäller kompensationsmekanismerna en tillfällig lösning, som kan ses över på nytt i samband med behandlingen av det aktuella förslaget till förordning. Kommissionen betonar att det finns ett behov av att betrakta kompensationsmekanismerna enligt AMF som en del av den nya migrations- och asylpakten. Kommissionen har dock inte ansett sig kunna utgå från summorna enligt AMF-förhandlingsläget i detta förordningsförslag, utan föreslår därför för kompensationsmekanismernas del en helhet, som nästan som sådan motsvarar summorna i kommissionens ursprungliga AMF-förslag. I förhandlingarna och efter att Europeiska rådets beslut om den totala finansieringen har klarnat har rådet i enlighet med vad som konstateras ovan justerat dessa summor nedåt.

Eftersom enighet om finansieringsramen har nåtts och den totala finansiering som anvisats för AMF således inte längre förväntas förändras, kan det ändå anses vara sannolikt att artikel 72 i den föreslagna förordningen i sista hand till stor del när det gäller de särskilda anslagen enligt kompensationsmekanismerna kommer att återspegla de slutliga summor som anges i AMF-förordningen, vilka i sin tur bygger på den totala finansiering som fastslagits av Europeiska rådet. De kompensationsmekanismer enligt AMF som ingår i AMF-förordningen och i det förslag som behandlas i denna skrivelse kommer dock att tas upp i förhandlingarna mellan lagstiftarna i två omgångar – först i behandlingen av AMF-förordningen och senare i behandlingen av det aktuella förslaget till förordning.

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser från juli 2020 kommer den totala finansieringen av AMF att öka avsevärt jämfört med finansieringsramen för föregående period. Även Finlands nationella andel har förväntats öka avsevärt. Det är dock inte ändamålsenligt att ännu i detta skede närmare beräkna Finlands nationella andel av AMF-fonden, eftersom förhandlingarna med Europaparlamentet om vilka finansieringskriterier som ska tillämpas i beräkningen av de nationella andelarna tills vidare inte har inletts. När andelarna väl har fastställts kan medlemsstaterna efter behov rikta finansieringen till olika målområden inom sitt nationella program. Beredningen av det nationella AMF-programmet har inletts parallellt med beredningen på EU-nivå.

Varje medlemsstats andel av de solidaritetsbidrag som ska genomföras räknas ut enligt en fördelningsnyckel baserad på bruttonationalprodukten och folkmängden, med viktningen 50 %–50 %. Under förhandlingarnas gång klarnar det vilken tidsperiod bruttonationalprodukten ska hänföra sig till och hur medlemsstaterna placerar sig i denna jämförelse.

Konsekvenser för den nationella budgeten

De rättsakter som slutligen antas kan avvika t.o.m. avsevärt från de förslag som kommissionen nu gett, och det inte möjligt att på förhand exakt bedöma hur stora belopp anslagsbehoven kommer att uppgå till.

I synnerhet den föreslagna solidaritetsmekanismens ekonomiska effekter på den nationella budgeten kommer ännu att bedömas snabbt bl.a. med beaktande av det ovan nämnda behovet av att få klarhet i de ersättningar som utbetalas med stöd av AMF-förordningen och nivån på dessa. Även beräkningsgrunderna och huruvida de är rättvisa med tanke på Finland kommer att utredas och bedömas närmare i takt med att förhandlingarna framskrider.

Förfarandet för att fastställa vilken stat som ansvarar för prövningen av en asylansökan utgör redan en del av det förfarande som tillämpas i nuläget, och de ändringar som gäller fastställandet av ansvarig stat förväntas inte medföra några ekonomiska konsekvenser, bortsett från den nödvändiga utvecklingen av informationssystemen. Enligt Migrationsverkets preliminära uppskattning uppgår kostnaderna för utvecklingen av ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA) till knappt 210 000 euro (inkl. moms 24 %). EU-finansiering för att täcka kostnaderna för ändringsarbetena kan sökas från EU:s asyl- och migrationsfond via det nationella programmet.

I budgeten för 2021 har man under den nya finansieringsperioden infört momenten 12.26.98 och 26.01.26 väl medveten om att dessa moment och deras användningsändamål måste ses över genom tilläggsbudgetar under 2021, även med beaktande av den nationella lagstiftningen om EU-fonderna för inrikes frågor.

Det är omöjligt att på förhand uppskatta antalet personer som eventuellt ska omplaceras i Finland inom ramen för den föreslagna solidaritetsmekanismen. Mottagningen av dessa personer och deras integrering förväntas inte medföra särskilda ekonomiska konsekvenser, om det totala antalet asylsökande som kommer till Finland och personer som ska omplaceras här inte överstiger de anslag som allokerats för året i fråga. I budgeten för 2020 har man exempelvis förberett sig på att 4 000 asylsökande lämnar in sin första ansökan i Finland, och att 200 av dessa är ensamkommande barn. Sannolikt kommer det dock att uppstå utgiftstryck på den nationella finansieringen. Beslut om eventuell nationell finansiering fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Medlemsstaterna får från EU:s asyl- och migrationsfond en engångsersättning för varje omplacerad person. Strävan är att engångsersättningens faktiska belopp ska utredas i ett så tidigt skede av förhandlingarna som möjligt.

8 Ålands behörighet

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

9 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

EU-ministerutskottet den 14 oktober 2020 (E 125/2020) och den 6 november 2020.

EU-sektion 6, skriftligt förfarande 16.–19.10.2020.

Det totalreformpaketet om asyl- och migrationspolitiken som kommissionen lämnat den 23 september 2020 har diskuterats under ordförandelandet Tysklands ledning på minister-, kommitté- och arbetsgruppsnivå. Utöver den rättsaktsspecifika behandlingen har ordförandelandet som mål att för RIF-rådet i december lägga fram ett samrådsdokument som omfattar nyckelfrågorna i revideringen av asylsystemet samt andra centrala dimensioner inom migrationspolitiken, såsom samarbetet med tredjeländer, frivillig återflyttning och återvändande samt lagliga kanaler.

Den artikelspecifika diskussionen om förslaget i rådets arbetsgrupp har tills vidare inte inletts. Det nuvarande ordförandelandet Tyskland har som mål att innan denna diskussion inleds uppnå en gemensam politisk uppfattning om tre stora frågor inom den gemensamma asyl- och migrationspolitiken: solidaritet, gränsförfarandet och bekämpningen av vidareflyttning. En diskussion om dessa teman skulle utgöra en bra grund för den artikelspecifika behandlingen av förordningen.

10 Statsrådets ståndpunkt

EU behöver en övergripande, balanserad och kunskapsbaserad asyl- och migrationspolitik för att via den kunna skapa ett rättvist och hållbart system för såväl normalt och förhöjt migrationstryck som krissituationer. De förpliktelser som följer av det internationella rättsväsendet samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska respekteras i all verksamhet på nationell nivå och på EU-nivå (E 125/2020 rd).

Det är viktigt att skapa jämlika och hållbara samarbetsrelationer med avrese- och transitländerna och via dem främja EU:s mål t.ex. när det gäller att påverka de främsta orsakerna bakom tvingad migration och hantera migrationsituationer. I dessa samarbetsrelationer ska EU sträva efter att påverka också samarbetsländernas asyl- och migrationspolitik, så att även den respekterar det internationella rättsväsendet och de mänskliga rättigheterna. Att utveckla lagliga kanaler och deras tillgänglighet även för personer som behöver internationellt skydd utgör en viktig del av EU:s övergripande och hållbara migrationspolitik (E 125/2020).

Statsrådet konstaterar som utgångsläge för sin ståndpunkt att reformen av det gemensamma asylsystemet på EU-nivå utgör en helhet, där man strävar efter att hitta en balans mellan de bestämmelser som medför förpliktelser i fråga om migrationshantering och de bestämmelser som jämnar ut ansvaret i tryck- och krissituationer. Det är viktigt att eftersträva balans, så att ett fungerande och rättvist system kan skapas för alla medlemsstater oberoende av i vilken omfattning de blir föremål för migration och vilken typ av migration det är fråga om, och så att asylsökandenas ärenden kan behandlas på ett smidigt och högklassigt sätt i alla medlemsstater. Statsrådets ståndpunkt bygger också på principen om att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna, inklusive rättsskyddet, i alla situationer. Detta är ett nödvändigt villkor för att förordningen ska kunna antas. Finland har som mål att förbättra tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i hela EU.

Statsrådet anser det vara viktigt att olaglig inresa och vistelse i ett land utan lagligt uppehållstillstånd kan förebyggas och återvändanden verkställas effektivare med respekt för de förbud mot återvändande som följer av grundlagen och konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Att effektivt kunna garantera internationellt skydd för dem som behöver det innebär enligt statsrådets uppfattning också att effektivt förebygga ansökningar om internationellt skydd som lämnas på andra grunder än ett verkligt behov.

Gemensam ram för asyl och migrationshantering

Det finns också ett behov av att inom de olika politiska sektorerna vidta gemensamma, konsekventa åtgärder i syfte att uppfylla de mål som satts upp för EU:s asyl- och migrationspolitik. Statsrådet förhåller sig positivt till att förslaget lyfter fram en övergripande strategi för migrationshantering och att det också grundligt redogörs för vad detta innebär i praktiken. Statsrådet understöder grundtanken att unionens och medlemsstaternas asyl- och migrationspolitik bygger på ett prognostiserande, kunskapsbaserat strategiarbete.

Det är nödvändigt att som en del av den övergripande strategin för migrationshantering effektivisera EU:s politik för återvändande med respekt för principen om förbud mot återvändande. Att stöda återanpassning är ett centralt sätt att främja ett hållbart system för återvändande och de återvändande personernas förutsättningar att börja ett nytt liv i avreslandet. I helheten ingår det att incitament i anslutning till lämpliga politiska sektorer utnyttjas i samarbetet kring återvändande. Statsrådet anser det vara positivt att förslaget ger kommissionen en möjlighet att föreslå åtgärder för att främja återtagandesamarbetet, med beaktande av unionens tredjelandsrelationer som helhet och en strategi för återvändandepolitik som bygger på iakttagandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Fastställande av ansvarig medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd

När det gäller en ansökan om internationellt skydd som lämnas på EU:s territorium måste det kunna fastställas snabbt, tydligt och entydigt vilken stat som ansvarar för prövningen av ansökan. Statsrådet understöder förslaget att stärka den grundläggande principen om att den ansvariga staten fastställs bara en gång, varefter den i regel inte ändras. Statsrådet anser också att förslaget att förordningens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd och personer som vidarebosätts förtydligar fastställandet av ansvar ur både myndighetens och sökandens synvinkel.

Sökandens band till någon medlemsstat utgör sådana ansvarskriterier som ska ges största vikt redan i den gällande förordningen om fastställandet av ansvar. Statsrådet förhåller sig i regel positivt till att denna princip stärks. Samtidigt gäller det att säkerställa att bestämmelserna är tydliga och entydiga. Statsrådet anser också att de förslag genom vilka kommissionen strävar efter att påskynda och förtydliga förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat är viktiga. Detta bidrar till att den sökande så fort som möjligt kommer in i asylprocessen i den ansvariga staten och främjar dessutom målet att bekämpa olaglig vidareförflyttning. Bestämmelserna om sökandens skyldigheter bör ses över som helhet; det väsentliga är att sökandena i ett så tidigt skede som möjligt får veta vilka rättigheter och skyldigheter de har i processen. Enligt statsrådet är det viktigt att man under beredningen ser till att den föreslagna förordningen är förenlig med den allmänna dataskyddsförordningen (EU 2016/679). Vidare gäller det att säkerställa att behandling av känsliga personuppgifter är tillåtet bara när det är absolut nödvändigt.

Statsrådet anser det vara viktigt att förfarandena och bestämmelserna om ändringssökande garanterar ett tillräckligt rättsskydd i alla skeden av förfarandet. Med hänsyn till rättsskyddsbestämmelserna i 21 § i grundlagen bör tidsfrister för avgörande av besvär i regel inte fastställas för domstolarna. Tidsfristen för sökande av ändring ska vara tillräckligt lång, så att den som har rätt att söka ändring kan anses ha en faktisk möjlighet att hinna bereda en besvärsskrift.

Statsrådet förhåller sig reserverat till förslaget att begränsa de kriterier med stöd av vilka en domstol kan pröva besvär. Statsrådet anser att målet bör vara att inga sådana begränsningar fastställs.

Solidaritetsmekanism

Asylsystemet och ansvarsfördelningen när det gäller asylsökande som kommer till EU måste vara rättvist och hållbart, så att alla medlemsstater i normalläget klarar av att fullgöra sina skyldigheter. Det gäller också att skapa ett praktiskt välfungerande system som bygger på en tydlig lagstiftning för situationer med högt migrationstryck och olika kriser, så att allt nödvändigt stöd snabbt och effektivt kan riktas till medlemsstaterna och så att det gemensamma asylsystemets funktion och migrationshanteringen kan säkerställas även i dessa situationer. Statsrådet betonar att EU ska säkerställa att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses även i situationer med högt migrationstryck och i krissituationer (E 125/2020 rd).

Enligt statsrådet är det viktigt att man inom EU i stället för ad hoc-lösningar och tillfälliga lösningar skapar en bestående lösning som är bindande för alla medlemsstater när det gäller landsättningar som följer på sök- och räddningsinsatser till havs (SAR), i samband med vilka migranter passerar EU:s yttre gräns i strävan efter att ta sig in i ett land. Förfarandet bör främja både den medlemsstat som gynnas av solidaritetsbidragen och det gemensamma systemets funktion. Samtidigt gäller det också att i bedömningen av EU:s asyl- och migrationssystem fästa mer vikt vid förlusten av människoliv i Medelhavet, och utveckla metoder för att motarbeta detta. En medlemsstat bör också inom de ramar som överenskommit på förhand ha möjlighet att bestämma vilken typ av solidaritetsbidrag den är beredd att förbinda sig till.

Enligt statsrådet kan de mål som satts upp för stödsystemet uppnås fullskaligt i en situation med migrationstryck endast om systemet är förpliktande för alla medlemsstater. Detta stärker också det allmänna förtroendet för systemet. Statsrådet anser att det måste finnas ett tillräckligt stort urval av metoder för att påvisa solidaritet i en situation med migrationstryck för att det ska vara möjligt inom EU att reagera på varje situation med optimala solidaritetsbidrag. Medlemsstaterna bör också inom de ramar som överenskommit på förhand ha möjlighet att bestämma vilken typ av solidaritetsbidrag de är beredda att förbinda sig till.

I fråga om omplaceringar understöder statsrådet en viss flexibilitet, så att en medlemsstat kan förbinda sig till att ta emot antingen asylsökande eller personer som redan beviljats internationellt skydd. Statsrådet överväger noggrant den möjligheten att bidrag kan lämnas också i form av åtgärder som, på ett sätt som respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna främjar sådana personers återvändande som vistas olagligt i en stat. För att garantera ett fungerande system är det emellertid viktigt att alla medlemsstater bidrar till omplaceringarna. Om en medlemsstat beslutar att bidra med andra nödvändiga solidaritetsåtgärder, t.ex. leverera material- eller experthjälp, eller med åtgärder inom den yttre dimensionen, ska dessa åtgärder vara så effektiva att de verkligen kompenserar omplaceringar och återvändandesponsring.

I förhandlingarna ska det också säkerställas att förfarandereglerna för lämnande av solidaritetsbidrag, både när det gäller SAR och i situationer med migrationstryck, bildar en tydlig och konsekvent helhet och att förfarandet även i praktiken är fungerande och effektivt. Det ska i varje fas av processen stå klart vilka åtgärder medlemsstaterna förväntas vidta och inom vilken tidsfrist.

Statsrådet anser att den föreslagna ändringen av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning 2003/109/EG i första hand ska granskas som en del av den bedömning av direktivet som helhet som kommissionen har uppgett att den ska göra under 2021.