Utlåtande FvUU 21/2021 rd– SRR 7/2020 rd

Förvaltningsutskottet

Statsrådets redogörelse om EU-politiken

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om EU-politiken (SRR 7/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till stora utskottet. Tidsfrist: 31.5.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig i EU-ärenden Päivi Pietarinen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Virpi Koivu, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Eeva Aittoniemi, justitieministeriet
- polisdirektör Hannele Taavila, inrikesministeriet
- direktör för internationella frågor, räddningsavdelning Veera Parko, inrikesministeriet
- kommendör, gränssäkerhetsexpert Jani Järäinen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Kalle Kekomäki, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Eero Kytömaa, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Katri Niskanen, inrikesministeriet
- specialsakkunnig vid enheten för internationella frågor Riikka Rytkönen, inrikesministeriet
- specialsakkunnig vid enheten för internationella frågor Kia Vertio, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Maria Kekäläinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Juhani Korhonen, finansministeriet
- ledande expert Juha-Pekka Suomi, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Eliisa Hujala, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Johanna Rihto-Kekkonen, arbets- och näringsministeriet
- dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Tuomas Koljonen, Migrationsverket
- polisöverinspektör Marja Kartila, Polisstyrelsen
- planerare Jenni Kärkkäinen, skyddspolisen
- kriminalinspektör Ari Määttä, centralkriminalpolisen
- direktör Ulla Karvo, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Annukka Mäkinen, Finlands Kommunförbund
- direktör Simo Tiainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- professor Hiski Haukkala

- professor Olli Mäenpää
- vicehäradshövding Jorma Vuorio.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- utrikesministeriet
- Tullen
- Mellersta Finlands förbund
- Norra Österbottens förbund
- Nylands förbund
- Ålands landskapsregering
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Centralhandelskammaren
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

1. EU-redogörelsen

Rubriken för statsrådets redogörelse om EU-politiken är ”Ett starkt och enhetligt EU – mot mer hållbarhet inom Europeiska unionen”. I början av redogörelsen konstateras det att många saker har förändrats i den europeiska integrationen under Finlands EU-medlemskap, men samtidigt lyfts det fram att grundtanken om ett fredsprojekt kvarstår. EU-medlemskapet har också stärkt vårt lands position som en del av den europeiska värdegemenskapen och av en union som agerar globalt. I inledningen lyfter man dessutom fram många centrala fördelar med Finlands EU-medlemskap och anser det vara viktigt att vi även i fortsättningen säkerställer att fördelarna med medlemskapet i unionen är så omfattande som möjligt. I slutet av inledningen konstateras det att EU har haft förmåga att klara av kriser och uttrycks den i sig behövliga optimistiska synen på att unionen även nu förväntas ta ledarskapet för att lösa globala problem.

I redogörelsen konstateras att den stakar ut Finlands EU-politik under de närmaste åren och utgår från regeringsprogrammets EU-politiska prioriteringar. Bakgrunden till inledningen till redogörelsen och utarbetandet av redogörelsen har tydligen inverkat på redogörelsens innehåll, som i stor utsträckning är ganska allmänt. Ärendena räknas upp på en allmän nivå utan att närmare gå in på de innehållsmässiga frågorna och utan att analysera dem. Därför har utskottet i fråga om sitt ansvarsområde ansett det vara befogat att närmare granska de delområden som det behandlat för att skapa sig en uppfattning om de väsentliga omständigheter som hänför sig till dem och dra de slutsatser som behövs.

Trots att sättet att skriva redogörelsen är sådant att man i redogörelsen inte i större utsträckning bedömer de utmaningar som påverkar Finlands EU-politik, identifieras de dock försiktigt i redogörelsen:

— Unionens inre integritet har under den senaste tiden präglats av olika skiljelinjer bland annat i migrationsdebatten.
— Till exempel migrationen som ett mångfasetterat globalt fenomen förutsätter en helhetsbetonad strategi som förenar EU:s interna och externa verksamhet.
— Med tanke på byggandet av en hållbar union är de olika delområdena i EU-politiken nära kopplade till varandra. Därför är det viktigt att EU-politiken är övergripande och noggrant samordnad.
— En förutsättning för rättsligt samarbete som grundar sig på ömsesidigt erkännande är att medlemsstaterna har ömsesidigt förtroende för varandras rättssystem.
— Gemensamma värderingar, inklusive solidariteten mellan medlemsländerna, utgör grunden för unionens kristålighet.

Utskottet har inom sitt ansvarsområde behandlat följande teman: 1) En enhetlig europeisk migrations- och asylpolitik, 2) Utveckling av Schengenområdet för fri rörlighet, 3) Regional- och strukturpolitik, 4) En mer inkluderande och öppen union, 5) Effektiva institutioner och beslutsfattande och 6) Finländare till institutionerna.

2. En enhetlig europeisk migrations- och asylpolitik

Målen har ställts upp i Tammerforsprogrammet

För över tjugo år sedan godkändes under Finlands ordförandeskap 1999 Tammerforsprogrammet mellan Europeiska unionens medlemsländer för att genomföra en enhetlig migrations-, gränsbevaknings- och asylpolitik. Den gemensamma politiken ska grunda sig på medlemsländernas gemensamma ansvar, ömsesidiga förtroende och ansvarsfördelning. Olaglig invandring har också identifierats som ett problem som måste hanteras på ett övergripande sätt i utvecklingen av en gemensam europeisk migrations-, gränsbevaknings- och asylpolitik. Bakom det inresetryck som riktas mot Europa har man bland annat sett skillnader i levnadsstandard, människors strävan efter ett bättre liv samt allvarliga humanitära problem och kriser i tredjeländer. Den olagliga arbetsmarknaden har för sin del ansetts vara en viktig attraktiv faktor i samband med olaglig invandring.

Under de gångna åren har unionslagstiftning, främst minimidirektiv, antagits för att uppnå de mål som uppställts 1999. De normer och den praxis som tillämpas i medlemsländerna avviker dock fortfarande från varandra. Dessutom har medlemsstaterna följt gällande unionslagstiftning på ett varierande sätt. Förvaltningsutskottet har också flera gånger konstaterat att det fortfarande inte finns någon verklig enhetlig och fungerande invandrings- och asylpolitik i Europa.

CEAS-paketet

Särskilt åren 2015—2016 har det funnits ett ökat migrationstryck i Europa, särskilt från Afrika över Medelhavet och även från Mellanöstern. På grund av det stora antalet asylsökande åren 2015—2016 har kommissionen för att avhjälpa bristerna i systemet i stället för direktivförslag i huvudsak lagt fram ett lagstiftningsförslag om genomförande av ett gemensamt europeiskt asylsystem (CEAS, Common European Asylum System). Centrala och omedelbara mål för systemet inom den närmaste framtiden har varit gemensam bindande asyllagstiftning och ett enhetligt ge-

nomförande av den, utveckling av återvändandepolitiken och ett effektivt genomförande av den. Viktiga utgångspunkter för att uppnå dessa mål har varit att skapa tydliga regler för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, en fungerande och hållbar mekanism för att stödja den medlemsstat som är utsatt för inresetryck, att bevilja internationellt skydd till dem som har ett berättigat behov av det och att utan dröjsmål återsända personer som fått avslag. Dessa centrala utgångspunkter är fortfarande centrala och brådskande att genomföra.

Förvaltningsutskottet har i sina utlåtanden om frågekomplexet under förra valperioden godkänt en positiv allmän riktlinje för kommissionens förslag under de närmare förutsättningar som framgår av utskottets utlåtanden (se t.ex. FvUU 31/2016 rd, FvUU 33—38/2016 rd, FvUU 42/2016 rd och FvUU 47/2016 rd). Målet har varit att relativt snabbt gå vidare med godkännandet av förslagen på basis av ändringarna i förhandlingarna under de dåvarande förhållandena med ökat migrationstryck. Medlemsstaternas meningsskiljaktigheter, särskilt i solidaritetsfrågor, har dock försvårat antagandet av lagpaketet, med följden att inget av lagstiftningsförslagen i CEAS-paketet har antagits under den föregående lagstiftningsperioden. Detta beror för sin del på att en stor del av medlemsländerna har krävt att lagstiftningspaketet ska bevaras som en helhet. Det bör dock noteras att fem av de sju förslagen under den föregående lagstiftningsperioden har framskridit långt i trepartsförhandlingarna med Europaparlamentet.

Migrationspakten – utgångspunkter och normgrund

Förvaltningsutskottet konstaterar att samma grundläggande frågor och problem fortfarande är aktuella 2020, även om det också har skett framsteg på tjugo år. Det finns inte heller något som tyder på att migrationstrycket på Europa och de problem och utmaningar som är förknippade med det kommer att försvinna under de närmaste årtiondena. Till exempel befolkningstalet i Afrika växer snabbt och beräknas fördubblas från det nuvarande till 2,5 miljarder fram till 2050. Över hälften av den globala befolkningen i arbetsför ålder kommer under de närmaste årtiondena från Afrika. En utmaning för det mångsidiga Afrika är förutom konsekvenserna av befolkningstillväxten också konsekvenserna av klimatuppvärmningen, fattigdomen, olika konflikter och brister i demokratin.

Särskilt i asylsystemet finns det allvarliga trovärdighetsproblem och andra brister. En viktig fråga med tanke på Europas framtid är hur medborgarna och staterna förhåller sig till migrations- och asylpolitiken samt vilken inverkan dessa faktorer har inom och mellan medlemsländerna. Delade meningar och motsättningar har kunnat skönjas redan under en längre tid. Den negativa utvecklingen kan i värsta fall äventyra hela unionens framtid. Förvaltningsutskottet anser att det måste vara möjligt att föra en öppen diskussion om alla migrations- och asylpolitiska frågor inom och mellan medlemsländerna, även känsliga och svåra frågor. Diskussioner, förhandlingar och tal är viktiga, men viktigast är de i europeiska sammanhang ofta så svåra faktiska handlingarna och resultaten.

Den 23 september 2020 antog kommissionen som väntat ett omfattande meddelande om reformen av migrations- och asylpolitiken (New Pact on Migration and Asylum). Meddelandet omfattar alla centrala områden inom migrations- och asylpolitiken och ger riktlinjer för den pågående lagstiftningsperioden. I synnerhet leder meddelandet till en nystart för reformen av det gemensamma asylsystemet. De grundläggande utgångspunkterna för den eftersträvade gemensamma

europeiska asylpolitiken är att internationellt skydd ska ges dem som uppfyller villkoren för erhållande av internationellt skydd. De som i själva verket inte är i behov av skydd ska däremot återsändas effektivt med iakttagande av internationella förpliktelser (FvUU 25/2020 rd).

Förvaltningsutskottet konstaterar att rätten att söka asyl hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna liksom ett lämpligt individuellt asylförfarande som garanterar sökandens rättsskydd. Dessutom konstaterar utskottet med den så kallade genomslagsprincipen att man i all migrations- och asylpolitik på ett heltäckande sätt ska respektera skyldigheterna enligt internationell rätt samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt fästa särskild uppmärksamhet vid barns och utsatta personers rättigheter utifrån dessa utgångspunkter. Detta innebär i återvändandepolitiken att förbudet mot tillbakasändning ovillkorligen iakttas (non-refoulement).

I samband med sitt meddelande har kommissionen också lagt fram fem lagstiftningsförslag, varav tre är nya, och till riksdagen har lämnats U-skrivelser (förordningen om sållning vid de yttre gränserna U 60/2020 rd — FvUU 9/2021 rd och FvUU 16/2021 rd, förordningen om krissituationer och force majeure-situationer U 61/2020 rd — FvUU 10/2021 rd, förordningen om migrationshantering U 62/2020 rd — FvUU 6/2021 rd). Två andra ändrade förslag baserar sig på förslagen i kommissionens CEAS-paket från 2016 (förordningen om asylförfarandet U 34/2016 rd — FvUU 35/2016 rd och FvUU 9/2019 rd, Eurodac-förordningen U 30/2016 rd — FvUU 31/2016 rd, FvUU 8/2017 rd och FvUU 18/2017 rd). En kompletterande U-skrivelse om kommissionens ändrade förslag till CEAS-paketet har lämnats till riksdagen. Förvaltningsutskottet har gett sitt utlåtande FvUU 27/2020 rd om det ändrade förslaget till Eurodac-förordning U 30/2016 rd och sitt utlåtande FvUU 5/2021 rd om det ändrade förslaget till procedurförordning U 34/2016 rd. Utöver vad som sagts ovan har kommissionen den 2 mars 2021 i samband med sållning lagt fram ett förslag till förordning om villkor för tillgång till informationssystem för att förbättra informationssystemens interoperabilitet (U 21/2021 rd — FvUU 17/2021 rd).

Dessutom framgår det av kommissionens meddelande att fyra av de sju förslag som ingick i asylpaketet 2016 lämnas på bordet som underlag för fortsatta förhandlingar: förslagen till förordning om en europeisk asylbyrå (U 29/2016 rd — FvUU 33/2016 rd, FvUU 47/2016 rd, FvUU 14/2017 rd och FvUU 31/2018 rd), mottagningsdirektivet (U 37/2016 rd — FvUU 37/2016 rd och FvUU 26/2017 rd), vidarebosättningsförordningen (U 36/2016 rd — FvUU 38/2016 rd och FvUU 21/2017 rd) och definitionsförordningen (U 35/2016 rd — FvUU 36/2016 rd, FvUU 13/2017 rd och FvUU 25/2017 rd). Dessa förslag har redan under den föregående lagstiftningsperioden till stor del överenskommits i trepartsförhandlingar med Europaparlamentet, och avsikten med de fortsatta förhandlingarna är enligt kommissionen att bygga på detta samförstånd. De ändringar i dessa förslag som behövs till följd av de nya författningsförslagen görs i samband med förhandlingarna. Enligt skrivelsen E 125/2020 rd om kommissionens meddelande ges det i detta skede inte riksdagens skrivelser om dessa förslag, utan arbetet fortsätter utifrån den tidigare nationella beredningen, och behovet av nya skrivelser bedöms utifrån hur förhandlingarna i EU framskrider. Utskottet konstaterar att i dessa avseenden gäller förvaltningsutskottets ståndpunkter från föregående valperiod fortfarande.

Migrationspakten — en enhetlig invandrings- och asylpolitik

Redogörelsen ger på allmän nivå stöd för en reform av invandrings- och asylpolitiken, men Finlands betoningar framgår inte tydligt av redogörelsen. Också därför är det viktigt att förvaltningsutskottet behandlar frågekomplexet mer detaljerat med beaktande av de olika aspekter som hör till ärendet.

Förvaltningsutskottet konstaterar att målen för migrationspakten motsvarar målen för CEAS-paketet från föregående lagstiftningsperiod. Samma huvudmål har gällt redan vid godkännandet till Tammerforsprogrammet. Förvaltningsutskottet har, som framgår ovan, lämnat ett yttrande till stora utskottet om kommissionens meddelande och de lagstiftningsförslag om migrationspakten som utskottet också hänvisar till i detta sammanhang. Utskottet granskar i detta utlåtande huvudsakligen på grundval av sina ovan nämnda utlåtanden de frågor som det anser vara väsentliga vid genomförandet av den nödvändiga reformen.

Effektivare kontroll av de yttre gränserna. Utskottet inskärper att en effektiv kontroll av de yttre gränserna hör till de mest centrala delområdena i en kontrollerad invandrings- och asylpolitik. Att säkerställa det integrerade gränssäkerhetssystemets funktion är nödvändigt både för att skydda de yttre gränserna och för att trygga Schengenområdet, som saknar kontroller vid de inre gränserna. En betydande del av de asylsökande har än så länge kunnat överskrida unionens yttre gräns olagligt utan att hamna i in- och utresekontroll. I början av 2021 inleddes verksamheten vid den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka, som det föreskrivs om i EU:s reviderade gräns- och kustbevakningsförordning och vars styrka höjs gradvis till 10 000 personer före utgången av år 2027. Samtidigt har Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns verksamhetsförutsättningar förbättrats och dess behörighet har stärkts. Utskottet understryker att i och med effektiviseringsåtgärderna bör kontrollen av de yttre gränserna utföras effektivt och med god täckning (FvUB 22/2020 rd).

Sållning. En effektiv och heltäckande kontroll av de yttre gränserna har också ett centralt samband med migrationshanteringen och det obligatoriska sållningsförfarande som kommissionen föreslagit. Syftet med sållningsförfarandet är att som en del av migrationspakten bättre än för närvarande hantera all olaglig inresa som sker på olika grunder. Sållningen ska ge möjlighet att identifiera personer som inte uppfyller inresevillkoren eller vars villkorsuppfyllelse är osäker samt att registrera deras biometriska kännetecken. Genom sållningen vill man utreda uppgifter om en persons inresa och dokumentera dem för senare användning (se närmare om sållning FvUU 9/2021 rd och FvUU 16/2021 rd).

Sållningen ska riktas mot tredjelandsmedborgare som olagligen har passerat unionens yttre gräns eller som har förts i land i sjöräddningsuppdrag och som ansöker om internationellt skydd i den aktuella medlemsstaten. Sållning ska också göras i en situation där en tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd vid ett gränsövergångsställe eller inom ett transitområde. Dessutom ska sållning göras när en tredjelandsmedborgare som olagligt har rest in på unionens territorium påträffas inom området för fri rörlighet. I samband med sållningen beror tillämpningen av vissa andra förordningar i migrationspakten på sållningssituationen i fråga (t.ex. sållning vid den yttre gränsen eller sållning när en person påträffas inom området för fri rörlighet).

Utskottet anser det motiverat att man vid sållningen utreder hälsotillståndet, sårbarheten och identiteten hos personer som inte uppfyller villkoren för laglig inresa med hjälp av europeiska myndighetsregister, tar biometriska kännetecken och gör en säkerhetsutredning med hjälp av europeiska informationssystem för att utreda den säkerhetsrisk som de eventuellt medför. Dessutom registreras personernas biometriska kännetecken i det utvidgade Eurodac-systemet. Syftet med registreringen av biometriska kännetecken är att förhindra att många olika identiteter används. Det har förekommit fall där samma person har haft tiotals olika identiteter i unionens och dess medlemsländers datasystem. Utskottet betonar bland annat inom migrations- och asylpolitiken betydelsen av att de europeiska myndighetsregistren används gemensamt.

Sållning är ett obligatoriskt förfarande som medlemsstaterna ansvarar för och som ska utföras vid gränsen eller i närheten av gränsen, med undantag för personer som påträffas i inlandet och för vilka sållningen utförs på en plats som lämpar sig för den. Enligt den föreslagna sållningsförordningen finns bestämmelser om behöriga sållningsmyndigheter i den nationella lagstiftningen. Sållningen måste göras snabbt. Kommissionen föreslår att sållningstiden ska vara maximalt fem dygn, att den i undantagsfall ska vara högst tio dygn och att sållning av personer som påträffats i inlandet ska göras inom tre dygn.

Ett väsentligt drag i sållningen är att en person vid sållningsförfarandet ännu inte anses ha kommit in i landet juridiskt, eftersom förutsättningarna för personens inresa utreds vid sållningen. Tredjelandsmedborgare som påträffas i inlandet anses dock befinna sig inom unionens territorium. Det väsentliga är också att de personer som omfattas av sållningen ständigt ska kunna nås av myndigheterna och att de inte kan röra sig fritt. Utskottet betonar att sållningen bör göras omsorgsfullt med tanke på dess stora betydelse. Utskottet betonar att det är viktigt att få korrekta och heltäckande uppgifter och att utreda dem för att sållningen ska lyckas, så att det utifrån sållningen finns förutsättningar att fatta beslut om fortsatta åtgärder som gäller personen, såsom hänvisning till asyl-, gränsförfarande-, återvändande- eller straffprocessen. Därför är det nödvändigt att en asylansökan behandlas i ett gränsförfarande, om asylsökanden vilseleder myndigheten genom att lämna felaktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att låta bli att ange en väsentlig omständighet (FvUU 5/2021 rd).

Utskottet betonar att sållningen är avsedd som ett led i datainsamlingen, där det inte fattas överklagbara förvaltningsbeslut som berör den person som sållningen gäller. De uppgifter som samlats in vid sållningen lämnas ut för fortsatta åtgärder till de behöriga myndigheter som avses i procedurförordningen, om vilka det torde föreskrivas i den nationella lagstiftningen.

Enligt den utredning som fåtts har behandlingen av sållningsförordningen framskridit i rådets arbetsgrupper utan betydande innehållsmässiga skillnader mellan medlemsländerna. I förslaget har gjorts ändringar och preciseringar som gäller tekniska detaljer. Finlands synpunkter har i huvudsak beaktats. Ordförandelandet har föreslagit att en partiell allmän riktlinje för förordningen ska antas i maj—juni i år. Godkännandet av en partiell allmän riktlinje är dock förenat med osäkerhetsfaktorer.

Förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande (FvUU 16/2021 rd) på basis av de uppgifter som det förfogar över att det inte finns något hinder för att godkänna ordförandelandets allmänna riktlinje. Förvaltningsutskottet anser att sållning är ett motiverat sätt att samla in information för att med

stöd av procedurförordningen styra asylsökande till lämpliga förfaranden som gäller dem och på så sätt effektivisera hela asylprocessen. Med hjälp av sållningsförfarandet kan man också effektivisera återsändandet (gränsförfarandet och förfarandet för återresa).

Procedurförordningen. Det ursprungliga syftet med kommissionens förslag till procedurförordning från 2016 att avhjälpa bristerna i den nuvarande direktivbaserade regleringen och därför säkerställa ett snabbt, effektivt, rättvist och enhetligt förfarande för handläggning av ansökningar om internationellt skydd har inte ändrats (se närmare om procedurförordningen (FvUU 5/2021 rd).

Genom det ändringsförslag som kommissionen nu lägger fram strävar den också efter att framhäva förfarandenas effektivitet. Utifrån de uppgifter som samlats in vid sållningen ska personer som inte uppfyller villkoren för laglig inresa utan dröjsmål och smidigt överföras till fortsatt förfarande, det vill säga sedvanligt asylförfarande eller gränsförfarande, i enlighet med procedurförordningen. Om personen inte ansöker om asyl och inte annars har förutsättningar för inresa, hänvisas personen till förfarandet för återsändande.

Gränsförfarandet är en form av asylförfarande där ansökan avgörs inom en kort tid när sökanden befinner sig vid gränsen eller i närheten av den (maximalt 12 veckor inklusive eventuellt sökande av ändring). Vid gränsförfarandet kan en asylansökan som sökanden har lämnat in vid unionens yttre gräns prövas, om ansökan kan lämnas utan prövning eller prövas i ett påskyndat förfarande. Som en ny fråga föreslår kommissionen att medlemsstaterna ska pröva en ansökan inom ramen för ett gränsförfarande om sökanden kommer från ett ursprungsland vars medborgare (eller permanent bosatta personer) i genomsnitt beviljas internationellt skydd i mindre än 20 procent av fallen i EU eller om sökanden kan anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller om sökanden vilseleder myndigheterna exempelvis genom att lämna oriktiga uppgifter eller handlingar eller genom att inte avslöja en väsentlig omständighet. Medlemsstaterna ges prövningsrätt att tillämpa gränsförfarandet också i alla andra situationer där en ansökan med stöd av förordningen kan lämnas utan prövning eller ett påskyndat undersökningsförfarande tillämpas. Det faktum att sökanden kommer från ett ursprungsland från vilket inresande i EU i genomsnitt beviljas internationellt skydd i mindre än 20 procent av fallen är enligt kommissionens förslag också en ny grund för ett påskyndat förfarande. När det gäller ensamkommande minderåriga eller minderåriga under 12 år och deras familjemedlemmar får gränsförfarandet tillämpas endast om de anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

Vid gränsförfarandet får en asylsökande för att trygga ett eventuellt gränsförfarande med återsändning inte röra sig fritt i landet. Beslut om tagande i förvar fattas från fall till fall utifrån prövning. Utskottet konstaterar att förutsättningarna för erhållande av internationellt skydd också vid gränsförfarandet ska bedömas individuellt. Behovet av internationellt skydd ska alltid bedömas individuellt och sökandenas grundläggande och mänskliga rättigheter ska tryggas under hela processen. Kommissionen anser att gränsförfarandet är särskilt viktigt på rutter där en stor del av invandrarna kommer från ursprungsländer med låg acceptansgrad, exempelvis viseringsfria länder. Då är förmågan till snabbt återsändande särskilt viktig utan kompromisser med den individuella prövningen av ansökningarna.

Förvaltningsutskottet förhåller sig på det sätt som framgår av utlåtandet FvUU 5/2021 rd allmänt positivt till kommissionens förslag till procedurförordning.

Migrationshantering. För att lösa den fråga om ansvarsfördelning och solidaritet som delat åsikterna mellan medlemsstaterna vid behandlingen av CEAS-paketet föreslår kommissionen att man godkänner en mer övergripande förordning om migrationshantering som ska tillämpas i normala situationer och vid ökat migrationstryck och som ersätter Dublinsystemet (se närmare om förordningen om migrationshantering i FvUU 6/2021 rd).

När det gäller kriterierna för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan föreslår kommissionen ändringar så att en asylsökandes band till en medlemsstat allt oftare skulle kunna leda till att den berörda medlemsstaten blir ansvarig för att pröva en asylansökan. Ändringen bedöms i viss mån lätta på de första inreseländernas ansvar. Under alla omständigheter måste det vara möjligt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan på ett rättvist, entydigt och snabbt sätt. Utskottet understöder också den grundläggande principen att den ansvariga staten fastställs endast en gång, varefter den i princip inte ändras.

Enligt den av kommissionen föreslagna förordningen om migrationshantering ska en asylsökande som utan tillstånd anländer till medlemsstaternas territorium söka asyl så snart det är möjligt i den första medlemsstat dit han eller hon anländer. Om sökanden vistas lagligt på en medlemsstats territorium, ska han eller hon lämna in en ansökan i den staten. Utskottet anser att det är viktigt att den princip som framhävs i förslaget är att den sökande inte själv kan välja det land där han eller hon ansöker om asyl, och att medlemsstaten inte heller kan påverka vilken ansökan den undersöker. Det är också viktigt att den sökandes samarbetskrav betonas genom att han eller hon åläggs särskilda skyldigheter, såsom skyldighet att samarbeta med medlemsstaternas myndigheter genom att i god tid lämna den information som behövs för att fastställa den ansvariga staten. Dessutom är det nödvändigt att sökanden kan nås av myndigheterna. En asylsökande omfattas inte av den fria rörligheten och har inte rätt att röra sig mellan medlemsstaterna. Också därför är det viktigt att en asylsökande enligt förslaget har rätt till mottagningstjänster endast i den stat där han eller hon ska vara närvarande. Under de senaste årens inresetryck har det varit särskilt problematiskt att medlemsländerna medvetet har låtit asylsökande passera genom sitt land till ett annat medlemsland. En del av medlemsländerna har till och med transporterat asylsökande via sitt eget land till gränsen mot ett annat medlemsland. Ett sådant förfarande kan inte anses acceptabelt.

Om den första stat där asylansökan har registrerats anser att den andra medlemsstaten är ansvarig för prövningen av ansökan, ska den enligt förordningsförslaget lämna in en framställan om mottagande inom två månader (på grundval av en träff i Eurodac eller VIS inom en månad). Båda tidsfristerna är en månad kortare än i den gällande förordningen, och tidsfristen börjar löpa från den tidpunkt då ansökan registreras i stället för den tidpunkt då ansökan lämnas in. Begäran ska motiveras och innehålla de bevis och indicier som ligger till grund för ansvaret och som gör det möjligt för myndigheterna i den medlemsstat som fått begäran att kontrollera om den är ansvarig för prövningen av ansökan. Om en begäran inte görs inom utsatt tid, är det liksom i den gällande förordningen den stat där den första ansökan har registrerats som har ansvaret.

Beroende på situationen ska begäran besvaras inom en månad eller två veckor från det att den har mottagits i stället för inom två månader som i den gällande förordningen. Om det till stöd för begäran har lagts fram bevis som ligger till grund för fastställandet av det ansvar som föreskrivs i förordningen, ska de godtas, om de inte upphävs av motbevisning. Ansvar ska också erkännas om indicierna är enhetliga, kontrollerbara och tillräckligt detaljerade för att ansvar ska kunna fastställas. Den ansvariga staten kan således inte välja om den godkänner begäran eller inte. Om inget svar ges inom utsatt tid, anses begäran ha blivit godkänd, varvid staten också är skyldig att ta sökanden till sitt område.

Utskottet anser att målen för förordningen om migrationshantering är viktiga. Trots detta hänvisar utskottet till de praktiska problem som har uppstått vid tillämpningen av Dublinförordningen. Också vid verkställigheten av förordningen om hantering av migrationen finns det en risk för att fastställandet av vilken stat som är ansvarig för behandlingen av asylansökan i praktiken inte lyckas som planerat. Däremot kan det uppstå tidskrävande besvärliga situationer och tvister vid fastställandet av ansvarig stat. Utskottet bedömer att också i fortsättningen är det unionsland till vilket sökanden först anländer i praktiken centralt ansvarigt för behandlingen av asylansökan även i det fall att kommissionens förslag till förordning godkänns. Processen kan dock försnabbas och effektiviseras jämfört med nuläget.

Syftet med förslaget till förordning om hantering av migrationen är bland annat att skapa en ny mekanism för gemensamt ansvar i situationer med migrationstryck (solidaritetsmekanismen), inom ramen för vilken en medlemsstat som är utsatt för tryck får det stöd som den behöver. Lämpliga stödåtgärder är interna förflyttningar, stödarrangemang för återvändande och andra åtgärder som syftar till att stärka medlemsstaternas kapacitet att hantera migrationen i praktiken.

Medlemsstaterna är skyldiga att delta i stödåtgärder, men ges möjlighet att inom vissa ramar besluta vilka åtgärder de deltar i. Vid interna omplaceringar ska medlemsstaterna prioritera utsatta personer. Sökandens band till en medlemsstat ska beaktas vid förslag till omplaceringsstat. Stödarrangemang för återsändande kan vara rådgivning om återresa och återintegration, olika åtgärder som stöder frivillig återresa och återintegration, samarbete med ett tredjeland för att utreda identiteten eller utfärda resedokument eller praktiska arrangemang för återresa, till exempel genom charterflyg eller kommersiella flygförbindelser. Medlemsstaterna kan också koncentrera sig på de nationaliteter för vilka de anser att möjligheterna är gynnsammast för att genomföra återsändandet.

Enligt kommissionens förslag ska den biståndsgivande medlemsstaten ta ansvar för en person om återsändandet inte genomförs inom den föreskrivna tidsfristen på 8 månader. Medlemsstaten är då skyldig att flytta personen till sitt territorium. Avsikten är att stödordningarna för återvändande, i synnerhet tillsammans med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns stödåtgärder, ska minska den administrativa bördan för en stat under tryck och på så sätt minska trycket på en medlemsstat.

Utskottet konstaterar i detta sammanhang att de interna omplaceringar från Italien och Grekland (rådets beslut 2015/1523 och 2015/1601) som tidigare beslutats i unionen och som är förpliktande för medlemsländerna bara har genomförts delvis och att en del av medlemsländerna har vägrat att helt följa de beslut som fattats och inte alls har samtyckt till att ta emot asylsökande som in-

terna omplaceringar. Som enda land har Finland i enlighet med tidigare rådsbeslut tagit sin andel av de interna överföringarna till fullt belopp. På grundval av tidigare information ställer sig utskottet preliminärt tvivlande till det realistiska i kommissionens förslag att alla medlemsländer ska gå med på att ta ansvar för de personer som ska återsändas på det sätt som föreslås i förordningsförslaget. De länder som hittills har varit ovilliga att delta i den gemensamma bördefördelningen är knappast redo för det nu heller.

Utskottet konstaterar med hänvisning till sitt utlåtande FvUU 6/2021 rd att förslaget till förordning om hantering av migrationen innehåller oklara frågor som behöver utredas ytterligare under processen i form av en kompletterande U-skrivelse. Fastställandet av vilken medlemsstat som är ansvarig för behandlingen av asylansökan är en väsentlig del av asylsystemet. Det är nödvändigt att lösa de allvarliga problem som det nuvarande systemet har, särskilt de som har att göra med systemets praktiska funktion. Med tanke på solidaritetsmekanismen och det övriga stödet är det väsentligt att unionens medlemsländer ser till att asylsystemet är i skick på behörigt sätt, och att de övriga medlemsländernas behov av stöd inte beror på att landet i fråga har försummat att utveckla och upprätthålla sitt system eller på sina försummelser att förbereda sig på framtida förutsägbara migrationstrender. Utskottet fäster här uppmärksamhet vid gränssnitten mellan förordningen om migrationshantering och förslaget till förordning om krissituationer och force majeure-situationer och behovet av att förtydliga lagstiftningsförslagen till dessa delar (se även FvUU 10/2021 rd).

Återsändande. Problem med återsändande av asylsökande som fått avslag på sin asylansökan är den låga mängden frivilliga återresande i hela Europa, svårigheterna med tvångsåtersändanden och åtminstone i en del medlemsstater en delvis passiv attityd till återsändanden. En betydande del av asylansökningarna har under de senaste åren avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut i EU-länderna, och inte heller alternativt skydd har beviljats. Besluten har således kunnat verkställas med laga kraft, om inte personen i det återsändande landet har hotats av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan omänsklig eller kränkande behandling (förbud mot tillbakasändning). Ändå har cirka två tredjedelar av de personer som fått ett lagakraftvunnet avslag på sin asylansökan olagligt stannat inom EU. Asylsystemet har således i strid med sitt syfte blivit en betydande migrationsväg för människor som inte är i behov av internationellt skydd. Detta beklagliga faktum har allvarligt undergrävt hela asylsystemets trovärdighet och lett till missnöje bland medborgarna.

Finland måste med stöd av vårt lands grundlag alltid ta emot alla sina medborgare, och deras inresa får inte hindras. I asylsökandenas ursprungsländer finns det däremot inte tillräckligt med vilja att ta emot de medborgare som ska återsändas och som har velat lämna sitt hemland. Det är i vilket fall som helst nödvändigt att återsändanden genomförs utan svårighet och att samarbete med tredjeländer upprättas i samband med återsändanden. Som utskottet tidigare har konstaterat har enbart medlemsländernas inrikesministrar och inrikesförvaltning inte lyckats få till stånd återbetalningsavtal och ett fungerande återsändandesamarbete. I vilket fall som helst finns det skäl att fortsätta att vidta åtgärder för att få till stånd bilaterala återsändningsavtal med de viktigaste länderna. Dessutom behövs medlemsländernas utrikesförvaltning och utrikesministrar samt regeringar och statsministrar för att driva på återsändandesamarbetet med tredjeländer. Utskottet anser att den positiva attityden inom utrikesförvaltningen har ökat, men de praktiska åtgärderna ligger fortfarande på en blygsam nivå. Också stödet från EU:s institutioner och deras högsta ledning är

viktigt när olika politikområden utnyttjas för att stödja ett effektivt genomförande av återsändanden. Utskottet anser att frågan bör finnas permanent på dagordningen för toppmötena.

Europeiska unionen och dess medlemsländer stöder tredjeländer med stora ekonomiska satsningar i olika former av partnerskapsprojekt och annat samarbete. Handelspolitiken, utvecklingssamarbetet och andra samhälleliga politikområden ska utöver visering kopplas till genomförandet av en fungerande återvändandepolitik och ett fungerande återvändandesamarbete utan dröjsmål. Enligt den utredning som utskottet fått har dessa frågor diskuterats i unionen. På arbetsgruppsnivå har man under Finlands ordförandeskap diskuterat kopplingen av handelspolitiken till partnerskap och användningen av handelspolitiken som hävstång för att effektivisera återsändanden. Utskottet betonar vikten av att upprätthålla en sådan debatt på EU-nivå. Som motprestation för unionens och medlemsländernas olika ekonomiska stöd ska det vara möjligt att ålägga en skyldighet att utan villkor ta emot medborgare i det egna landet som ska återsändas. Utan en effektiv återvändandepolitik kan det inte heller finnas en enhetlig migrations- och asylpolitik inom unionen.

Godkännande av migrationspakten

Utskottet instämmer i redogörelsens ståndpunkt att migration kräver övergripande och gemensamma europeiska lösningar som alla medlemsstater deltar i och förbinder sig till och som kan tillgodose både EU:s inre behov och de bakomliggande orsakerna till migrationen. I all verksamhet inom EU och dess medlemsländer måste man iaktta de skyldigheter som följer av internationell rätt samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Förvaltningsutskottet bedömde ovan med hänvisning till sitt utlåtande om innehållet i migrationspakten att det utifrån den migrationspakt som kommissionen föreslagit är möjligt att, trots de ovan nämnda utmaningarna, gå vidare med godkännandet av gemensamma regler för en enhetlig asylpolitik. Utskottet anser att en sådan lösning bör uppnås snarast möjligt. Det skulle innebära ett viktigt steg mot en övergripande gemensam invandringspolitik, som utskottet bedömer ha mer allmänna positiva spridningseffekter i hela Europeiska unionen. Genomförandet av de gemensamma reglerna är nästa steg i en positiv utveckling.

Att påverka bakomliggande orsaker

För att hantera migrationstrycket är det viktigt att unionen och dess medlemsländer fortsätter sitt arbete för att ta itu med de bakomliggande orsakerna i ursprungsländerna. Det handlar om de grundläggande orsakerna till att människor sätter sig i rörelse. Som det konstateras ovan kan sådana orsaker vara bland annat våldsamma konflikter, att ett område i och med klimatförändringen blir odugligt för boende eller fattigdom. Trots avsevärda ekonomiska och andra satsningar har resultaten uppnåtts långsamt. Delvis kan det exempelvis vara fråga om att stöd i ett korrupt system slinker någon annanstans än dit det var avsett. Arbetet behöver dock fortsätta och inriktas allt noggrannare på olika objekt för att åstadkomma en positiv effekt. Det stöd och samarbete som behövs för att undanröja de grundläggande orsakerna ska kunna genomföras så att människor inte behöver lämna sitt hemland på grund av dessa orsaker.

Bekämpning av människosmuggling

Att locka människor att lämna sina hemländer för att ta sig till Europa i hopp om ett bättre liv och den därmed sammanhängande människosmugglingen, som i hög grad är kopplad till olaglig inresa och asylprocessen, är lönsam affärsverksamhet för kriminella nätverk. Exempelvis människosmugglingen på rutterna i västra och mellersta Medelhavet har gett smugglarna en vinst på uppskattningsvis cirka 330 miljoner euro 2017—2019. Människosmuggling är också förknippad med olika former av utnyttjande av dem som söker sig till Europa. Dessutom kan människosmugglarnas löften visa sig vara en besvikelse för dem som rest till Europa.

Kommissionen har antagit en ny handlingsplan mot människosmuggling för 2021—2025. Planen fokuserar på att bekämpa kriminella nätverk i samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i enlighet med EU:s säkerhetsstrategi. Utskottet betonar också samarbetet med ursprungs- och transitländerna i kampen mot människosmuggling. Att påverka de bakomliggande orsakerna hänger också samman med att det inte uppstår något större behov för människor att resa för att söka ett bättre liv. Med hjälp av de kompetenspartnerskap som ingår i den nya handlingsplanen kan man bidra till att stödja återintegration och förbättra sysselsättningsmöjligheterna i ursprungsländerna. En fungerande migrations- och asylpolitik, ett effektivt återvändande och återtagande är också en del av bekämpningen av människosmuggling.

Utveckling av lagliga farleder

Europa är en åldrande kontinent som lider av en särskild kompetensbrist inom vissa sektorer och geografiska områden (E 125/2020 rd). Därför är det viktigt att arbetskraften har de färdigheter som arbetsmarknaden behöver. För att svara på detta har det europeiska kompetensprogrammet uppdaterats. För närvarande utfärdar medlemsstaterna ett stort antal arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare. Trots detta bedömer man att Europa håller på att förlora talangerna i den globala konkurrensen. Som ett enskilt lagstiftningsprojekt i anslutning till detta kan nämnas slutförandet av den reform av direktivet om specialsakkunniga som inleddes 2016. Enligt den utredning som fåtts fortsätter den nationella beredningen av direktivet om specialsakkunniga utifrån tidigare riksdagsskrivelser och ett eventuellt behov av ytterligare skrivelser bedöms i och med att trepartsförhandlingarna framskrider (U 44/2016 rd).

Också i EU-redogörelsen anses det att utvecklandet av lagliga farleder och deras tillgänglighet är en del av en övergripande och hållbar migrationspolitik inom EU. Utskottet instämmer med redogörelsen i att den lagliga invandringen i EU måste kopplas närmare till främjandet av kompetens, konkurrenskraft och näringspolitik. Utskottet betonar att den kunskapsbaserade arbetskraftsinvandringen inte får leda till att billig arbetskraft utnyttjas på ett sätt som avviker från kollektivavtalen. Som en del av utvecklingen av lagliga vägar måste man dessutom beakta vidarebosättningen av utsatta flyktingar inom hela EU och i enlighet med de enhetliga regler som ska skapas.

Främjande av integration

I EU-redogörelsen finns ett kort omnämnande av Finlands aktiva roll i samarbetet kring integration. Utskottet anser att riktlinjen är överraskande vag med beaktande av integrationens betydelse

för invandrarnas sysselsättning och utbildning. Integration hör till medlemsstaternas nationella verksamhet, men betydande fördelar kan uppnås genom EU-samarbete.

I Finland har man under en längre tid strävat efter att utveckla integrationen både genom lagstiftning och genom praktisk verksamhet. Tyngdpunkten har legat på olika projekt, vars nytta och effekter dock på basis av den erhållna utredningen i viss mån har förblivit oklara. I anslutning till arbets- och näringsministeriet finns ett kompetenscentrum för integration av invandrare, vars uppgift vid inrättandet har varit att samordna och sprida information om bästa praxis i fråga om integration till kommunnivån som har det huvudsakliga ansvaret. Enligt den information som utskottet har till sitt förfogande har det inte berättats särskilt mycket om kompetenscentrets verksamhet och dess resultat i offentligheten.

En lyckad integration främjar sammanhållningen och den ekonomiska livskraften i samhället, och därför anser utskottet att det är nödvändigt att också utnyttja de övriga medlemsländernas bästa praxis hos oss i Finland. Samtidigt finns det skäl att i vårt land undersöka incitamenten för integration och utnyttjandet av dem när integrationen utvecklas. Språkkunskaper och kännedom om samhället främjar i väsentlig grad anpassningen och delaktigheten i det nya samhället. Enligt den information som utskottet fått har vissa medlemsstaters lagstiftning betydelse för kunskaperna i det berörda landets språk och kännedom om samhället som en förutsättning för att få permanent uppehållstillstånd.

3. Utveckling av Schengenområdet för fri rörlighet

Utskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen om att fördelarna med den fria rörligheten inom Schengenområdet är ett centralt mervärde som EU-medlemskapet ger medborgarna och företagen. I redogörelsen sägs att i syfte att säkerställa fri rörlighet och Schengensystemets funktion och förebygga missbruk av dessa ska medlemsstaterna ha tillgång till effektiva och proportionerliga medel för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt redogörelsen deltar Finland aktivt i den övergripande utvecklingen av Schengensystemet och stöder utvecklingen av Schengenområdet.

Utskottet konstaterar att redogörelsens ställningstaganden om Schengenområdet stannar på en ganska allmän nivå. Utskottet anser därför att det finns skäl att mer ingående bedöma hur Schengenområdet fungerar. Schengenområdet för fri rörlighet har inga reserestriktioner eller gränskontroller mellan de länder som hör till Schengenområdet. Några av utgångspunkterna för inrättandet av Schengenområdet har varit en effektiv kontroll av de yttre gränserna och kompenserande åtgärder för att bekämpa de problem som uppstår till följd av att kontrollerna vid de inre gränserna slopas och fri rörlighet för personer tillåts. Enligt Schengenavtalet kan kontroller vid de inre gränserna införas endast tillfälligt i situationer som hotar den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten. I dag hör 26 länder till Schengenområdet, medan det ursprungligen omfattade fem länder. Fyra av de länder som hör till området för fri rörlighet är inte medlemmar i EU. Av EU:s medlemsländer hör fem däremot inte till området.

Schengensystemet har en stor betydelse, men Schengenområdet fungerar inte som det borde. Schengenområdets funktion utmanas av att olagliga inresande och asylsökande rör sig inom området och av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom unionens territorium samt av hot om

terrorism, utländska stridande, organiserad brottslighet inklusive kriminella grupper som ordnar olaglig inresa och människohandel. En utmaning för sig med tanke på systemets funktion är att gränsövergångstrafiken ökar.

Särskilt i och med migrationskrisen 2015—2016 har det omfattande tillträdet för asylsökande att röra sig relativt fritt inom ett område med fri rörlighet från en medlemsstat till en annan, trots att de inte omfattas av den fria rörligheten, fått medlemsstaterna att tänka om, med påföljden att man har infört långvariga kontroller vid de inre gränserna. I och med covid-19-pandemin har kontrollerna vid de inre gränserna i praktiken utvidgats till hela Europa. Utskottet anser det förståeligt att medlemsländerna trots gällande regler inte tillåter fri rörlighet för personer över de inre gränserna om man inte kan förhindra olaglig rörlighet inom unionen. Detta gäller också covid-19-pandemin så länge den hotar medborgarnas hälsosäkerhet, vilket kan anses utgöra ett hot som äventyrar den nationella säkerheten. Om problemen fortsätter eller om det uppstår nya motsvarande problem, är hela den fria rörligheten för personer ifrågasatt i fortsättningen. Enligt utskottets uppfattning har man hittills inte förhållit sig tillräckligt allvarligt till frågan.

Under de senaste åren har nya åtgärder vidtagits för att avhjälpa brister i övervakningen av de yttre gränserna. Dessa åtgärder håller på att genomföras. Avsikten med det stegvisa genomförandet av den effektiviserade bevakningen av de yttre gränserna i enlighet med de beslutade åtgärderna är att sörja för en så oavbruten gränskontroll som möjligt så att det inte går att ta sig olagligt till Europa förbi gränskontrollen och in- och utresekontrollerna. Det är viktigt att Finland som en del av den europeiska gräns- och kustbevakningen aktivt deltar i upprätthållandet av den integrerade gränsförvaltningen i Europa. En viktig del av en fungerande yttre gränskontroll är också en effektiv användning av och interoperabilitet mellan de europeiska informationssystemen. Avsikten är att under 2022—2023 införa nya informationssystem för gränspassage (EES) och för reseuppgifter och resetillstånd (ETIAS). Genom en effektiv kontroll av de yttre gränserna kan olaglig inresa till Schengenområdet förebyggas, människohandel bekämpas och internationell organiserad brottslighet och personer som misstänks för terrorism förhindras tillträde till Schengenområdet.

Ett så snabbt godkännande som möjligt av migrationspakten samt ett enhetligt och effektivt genomförande av den, inklusive bekämpning av människosmuggling och människohandel, är också en väsentlig del av tryggandet av Schengenområdets existens. Till dessa delar hänvisar utskottet till det som sagts ovan i fråga om migrations- och asylpolitiken. I detta tema ingår också ovan nämnda samarbete med tredjeländer och grannländer.

Under de senaste tjugo åren har EU:s regelverk om polissamarbete varit föremål för kraftig utveckling. Utvecklingen har dock varit splittrad på ett sätt som försvårar arbetet. Till de centrala frågorna i EU:s polissamarbete hör fortfarande utbyte av personuppgifter mellan medlemsländerna inom brottsbekämpningen. Utskottet välkomnar att den nuvarande kommissionen i sitt arbetsprogram har tagit med flera förslag till reform av det splittrade och föråldrade regelverket på området för polissamarbete. Arbetet inleddes sommaren 2020 med en strategi för säkerhetsunionen och flera programdokument.

Av EU:s byråer inom området för rättsliga och inrikes frågor är Europol det viktigaste ur polisens synvinkel. Europol stöder de brottsbekämpande myndigheternas operativa verksamhet i medlemsstaterna, särskilt genom sin analys av de uppgifter som lämnats till Europol. Enligt erhållen

utredning har verksamheten för bekämpning av organiserad brottslighet i medlemsstaterna (EMPACT), som stöds av Europol, också stor betydelse för effektiviteten i brottsbekämpningen. Vid sakkunnigutfrågningen har man dessutom lyft fram Europols förmåga att erbjuda medlemsländerna sådant stöd och sådan expertis som en liten medlemsstat inte själv kan producera. Utskottet har i sitt nyligen avgivna utlåtande FvUU 13/2021 rd förordat att Europols verksamhet utvecklas så att det även i fortsättningen så väl som möjligt kan stödja medlemsländerna i bekämpningen av allvarlig brottslighet (U 14/2021 rd).

Utskottet välkomnar det faktum att behovet av ett närmare samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna och de rättsliga myndigheterna har lyfts fram i statsrådets redogörelse. Vid sakkunnighörandet har det konstaterats att det i EU:s direktiv om nät- och informationssäkerhet (NN2-direktivet), som ska revideras, ska föreskrivas att allvarliga cyberkränkningar ska anmälas också till brottsbekämpande myndigheter för att straffansvaret ska kunna realiseras. Enligt den information som lagts fram för utskottet har antalet IT-stödda bedrägerier och försök till sådana ökat så kraftigt att det är svårt eller i vissa fall till och med omöjligt att bekämpa brott enbart genom myndighetsåtgärder. Därför är det viktigt att privata företag har ett större ansvar än för närvarande, särskilt när det gäller att bekämpa bedrägeribrott och utnyttjande av barn, där det är fråga om utnyttjande av datanät eller datasystem. Enligt den utredning som fåtts realiseras företagens ansvar för att tjänsterna tillhandahålls på ett säkert sätt endast delvis utifrån den gällande unionslagstiftningen. Vid sakkunnighörandet har det ansetts att EU:s allmänna dataskyddsförordning, dataskyddsdirektivet och det andra betaltjänstdirektivet inte i tillräcklig utsträckning säkerställer en trygg användning av datanät för medborgarna.

Det är också viktigt att utnyttja EU:s möjligheter att tillföra mervärde till förebyggandet av våldsbejakande radikalisering inom medlemsstaternas behörighet genom åtgärder som hänför sig till fenomenets gränsöverskridande konsekvenser, såsom rekrytering på nätet till våldsbejakande extremiströrelser och spridning av olagligt webbinnehåll.

Också diskussionen om hybridverksamhet och hybridpåverkan i unionen är av betydelse för de brottsbekämpande myndigheterna, även om tillvägagångssättet på EU-nivå åtminstone tills vidare är ostrukturerat. Ett horisontellt tema är också utnyttjandet av artificiell intelligens. Förslaget till förordning om detta lämnades i april 2021 (Artificial Intelligence Act).

I unionen behandlas flera förslag som hänför sig till de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Dessutom har man godkänt en ny unionslagstiftning, och utskottet anser att det är viktigt att den genomförs effektivt. Schengens informationssystem är ett av de viktigaste instrumenten för att tillämpa Schengenregelverket. SIS är också ett led i kompenserande åtgärder för avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna som används för att främja säkerheten genom att stödja samarbetet mellan nationella behöriga myndigheter, såsom gränsbevakning, polis, tullmyndigheter, migrationsmyndigheter och rättsliga myndigheter. SIS håller för närvarande på att utvecklas och målet är att ta i bruk ett nytt informationssystem av tredje generationen från och med ingången av 2022.

4. Regional- och strukturpolitik

Utskottet instämmer i statsrådets redogörelse om att den viktigaste uppgiften för EU:s gemensamma regional- och strukturpolitik är att minska skillnaderna mellan medlemsländerna och deras regioner. I regional- och strukturpolitiken är det viktigt att fokus ligger på reformer som stöder konkurrenskraften, den sociala delaktigheten samt den gröna och digitala omställningen. Strukturpolitiken ska sporra medlemsstaterna till strukturella reformer och stödja de sektorer som är föremål för strukturomvandling. Det finns ett särskilt behov av stöd till de minst utvecklade regionerna i EU. En viktig specialfråga för Finland är stödjandet av glesbygdsområdena i norr.

Utskottet konstaterar att redogörelsens avsnitt om regional- och strukturpolitiken innehåller en enkel beskrivning av de centrala frågorna i EU:s regional- och strukturpolitik, inklusive de grundläggande aspekterna av landets regionalpolitik. Förordningsförslagen för den nya programperioden för EU:s regional- och strukturpolitik 2021—2027 har antagits politiskt och är för närvarande föremål för teknisk granskning. Beslut har också fattats om EU-finansieringen för programperioden. Utskottet behandlar regeringens proposition RP 47/2021 rd, som sammanför EU:s regional- och strukturpolitik och den nationella regionalpolitiken till en effektiv helhet. Den lyfter på ett mångfacetterat sätt fram EU:s regional- och strukturpolitik liksom också frågor kopplade till den nationella regionalpolitiken. Utskottet behandlar därför frågekomplexet inom regional- och strukturpolitiken närmare i det betänkande som utskottet kommer att avge om den nämnda propositionen.

I detta sammanhang konstaterar utskottet att syftet med de lagförslag som ingår i propositionen är att förnya målen, planeringen och verksamhetssätten för regionutvecklingen så att de motsvarar förändringarna i verksamhetsmiljön samt målen för Europeiska unionen och de nationella målen. Ett mål är också att stödja och främja verkningsfull växelverkan och avtalsmässighet i regionutvecklingen.

5. En mer inkluderande och öppen union

Utskottet anser att man i redogörelsen med rätta uppmärksammar att öppenheten i EU:s beslutsfattande och lagstiftningsarbete samt en öppen, aktiv och tydlig kommunikation stärker demokratin och medborgarnas, företagens och intressenternas deltagande samt ökar förtroendet och ansvarsskyldigheten och främjar god förvaltning. Finland anser det enligt redogörelsen vara viktigt att EU satsar på att involvera medborgarna och öka öppenheten i unionens verksamhet. I redogörelsen presenteras dock inga direkta konkreta förslag för att uppnå dessa mål.

Med beaktande av utskottets ansvarsområde kan enligt förvaltningsutskottet en tjugoårig öppenhetsförordning som definierar EU-institutionernas offentlighet anses vara ett centralt mål för reformbehoven (förordning nr 1049/2001). Även om behovet av reformer enligt utskottets utredning är uppenbart, har reformarbetet framskridit långsamt. Utskottet anser att syftet med den reviderade regleringen bör vara att öka och stärka öppenheten i EU:s institutioner till stöd för rättsstatsvärderingarna.

6. Effektiva institutioner och beslutsfattande

Enligt redogörelsen har EU inom flera sektorer utvecklats till en allt tätare gemenskap. Grundläggande principer för utvecklingen av EU är jämlikheten mellan medlemsstaterna, den interinstitutionella jämvikten och gemenskapsmetodens centrala roll. Utskottet fäster uppmärksamhet vid den punkt i redogörelsen enligt vilken ett centralt element i gemenskapsmetoden är en oberoende och handlingskraftig kommission som tar de initiativ som behövs för att uppnå de uppställda målen och som effektivt övervakar att EU-rätten följs.

Vid sakkunnighörandet har det lyfts fram att det i EU-lagstiftningen kontinuerligt har fastställts flera relativt starka administrativa befogenheter för kommissionen, av vilka de viktigaste är de administrativa befogenheter som ingår i verkställigheten av konkurrensförordningen och dataskyddsförordningen samt i framtiden eventuellt också förordningen om digitala tjänster. Vid användningen av dem tillämpas de kriterier för god förvaltning som anges i artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Betydelsen av kommissionens administrativa befogenheter lyfter fram det faktum att det fortfarande saknas en procedurbestämmelse på EU-förordningsnivå som är förpliktande för kommissionen och som reglerar utövandet av dessa befogenheter. Även om fördraget (artikel 298 i EUF-fördraget) förutsätter att det genom förordning fastställs enhetliga grunder för förvaltningsförfarandet inom EU:s institutioner, har denna skyldighet enligt fördraget i enlighet med den utredning som lagts fram för utskottet hittills inte uppfyllts, då kommissionen motsätter sig det. Enligt sakkunnighörandet är det fråga om den sista lagstiftningsskyldigheten i grundfördragen som inte har fullgjorts.

Utskottet föreslår att Finland agerar för att det i enlighet med artikel 298 i fördraget föreskrivs om grunderna för förvaltningsförfarandet för att trygga rättssäkerheten i förfarandet. Grunderna ska också förplikta kommissionen när den utövar sina omfattande befogenheter.

7. Finländare till institutionerna

Enligt redogörelsen minskar de finländska tjänstemännens relativa andel i EU:s institutioner snabbt på grund av pensioneringar. Därför måste kännedomen om och främjandet av karriäralternativ inom EU utvecklas i Finland. Det är enligt redogörelsen viktigt att kunna stödja sökandena genom att tillhandahålla utbildning särskilt i slutskedet av rekryteringstävlingar.

Utskottet konstaterar att EU:s tjänstemän utför sina uppgifter på ett oberoende sätt och att de inte får begära eller ta emot instruktioner från någon regering, institution eller annan aktör. Den nationella bakgrunden kan eller får således inte som sådan påverka kravet på objektivitet och opartiskhet i en tjänstemans verksamhet. Förvaltningsutskottet anser dock att den nationella bakgrunden är av betydelse, särskilt med tanke på den särskilda sakkunskap och de synpunkter som den ger. Det kan således anses vara till fördel för Finland att det bland EU:s tjänstemän finns tillräckligt med personer som känner till Finlands särdrag. Mot denna bakgrund anser utskottet att det är nödvändigt att planera och genomföra en aktiv stödverksamhet som tryggar en tillräcklig nivå på de finländska tjänstemännens relativa andel i unionens institutioner.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 27.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.