

U 10/2015 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till rådets beslut om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland

Med stöd av 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 27 maj 2015 till rådets beslut om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 10 september 2015

Inrikesminister Petteri Orpo

Regeringsråd Annikki Vanamo-Alho

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM FAST-STÄLLANDE AV PROVISORISKA ÅTGÄRDER PÅ OMRÅDET INTERNATIONELLT SKYDD TILL FÖRMÅN FÖR ITALIEN OCH GREKLAND

1 Bakgrund

Den 13 maj 2015 gav Europeiska kommissionen ett meddelande om en europeisk migrationsagenda (COM(2015) 240 final). Som en del av genomförandet av den europeiska migrationsagendan har kommissionen den 27 maj 2015 lagt fram fyra förslag som gäller interna omfördelningar, vidarebosättning, en verksamhetsplan för att förhindra människosmuggling och anvisningar för tagande av fingeravtryck inom EU. I denna skrivelse behandlas förslaget till genomförande av interna omfördelningar inom EU (COM(2015) 286 final).

På grund av tidtabellen har ärendet redan tidigare översänts till riksdagen för behandling genom en E-skrivelse (E 18/2015 rd) den 5 juni 2015, samt genom en kompletterande E-skrivelse som har översänts till riksdagen den 30 juni 2015.

2 Huvudsakligt innehåll

Förslaget till beslut om interna omfördelningar inom EU (COM(2015) 286 final) gäller sammanlagt 40 000 personer som lämnar in sin asylansökan i Italien eller Grekland under de två följande åren. Kommissionen motiverar till förslaget är att det avsevärt underlättar den påfrestning som asylsökande föranleder i Italien och Grekland.

I fjol ansökte 9 430 personer i Grekland och 64 625 personer i Italien om internationellt skydd. I motiveringen till förslaget anges också antalet irreguljära migranter som möjligen omfattar även personer som söker internationellt skydd. År 2014 anlände över 170 000 tredjelandsmedborgare olagligt till Italien och 50 000 till Grekland. Enligt inledningen till förslaget uppehöll sig 30 505 syrier irreguljärt i Grekland i fjol.

Enligt kommissionens förslag kommer vid de interna omfördelningarna inom EU som nödläget i Italien och Grekland kräver att för första gången tillämpas den mekanism för nödsituationer som avses i artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) och som gäller en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare. Enligt förslaget ska beslutet gälla sådana sökande från ursprungsländer som är i behov av internationellt skydd och har en nivå för godkännande inom EU som överstiger 75 %.

Arrangemanget, som är avsett att vara tillfälligt, tillämpas i praktiken på syriska och eritreanska medborgare som behöver internationellt skydd och som har anlänt till antingen Italien eller Grekland under en tidsperiod på 24 månader som anges i beslutet. De interna omfördelningarna ska i praktiken genomföras genom en nationell kontaktpunkt, som medlemsstaterna utsett, och Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) i enlighet med Europeiska unionens regelsystem samt respektive medlemsstats nationella lagstiftning och verksamhetsmodeller.

Fördelningen av antalet personer mellan medlemsländerna sker enligt en fördelningsnyckel som baserar sig på folkmängden, bruttonationalprodukten, antalet asylansökningar och vida-

rebosatta flyktingar samt arbetslöshetsgraden. Enligt fördelningsnyckeln för Italien kommer 475 personer att tilldelas Finland, dvs. 1,98 % av sammanlagt 24 000 personer som ska omfördelas. Enligt fördelningsnyckeln för Grekland kommer 317 personer att tilldelas Finland, dvs. 1,98 % av sammanlagt 16 000 personer som ska omfördelas. Således är det totala antalet personer som tilldelas Finland 792 personer. Omfördelningsmedlemsstaterna erhåller ett schablonbelopp om 6 000 euro i stöd inom ramen för asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) för varje person som överförs i enlighet med rådets och parlamentets förordning (EU) nr 516/2014.

Medlemsstaterna ska utse en nationell kontaktpunkt. I förslaget anges också att medlemsstaterna får skicka sambandsmän till Italien och Grekland. Det konstateras att sambandsmännen kan bistå vid informationsutbytet och vid identifiering av sökanden. Italien eller Grekland fattar beslut om överföringarna. Enligt artikel 6.5 ska den som rör sig olagligt uppmanas att omgående återvända och återtas av omfördelningsmedlemsstaten. Enligt det inledande stycket är den som omfördelas i princip endast berättigad till de fördelar och rättigheter som är knutna till internationellt skydd i omfördelningsmedlemsstaten.

I inledningen hänvisas till de rättsliga garantier och rättssäkerhetsgarantier som fastställs i Dublinförordningen. I avsnittet konstateras också att sökandens rätt till ett effektivt rättsmedel mot omfördelningsbeslutet gäller endast säkrandet av sökandens grundläggande rättigheter. Enligt artikel 6.4 ska sökanden skriftligen meddelas omfördelningsbeslutet och i beslutet ska omfördelningsmedlemsstaten anges.

En medlemsstat kan vägra att ta emot sökande endast på grundval av nationell säkerhet eller allmän ordning.

Förslaget medför merkostnader för EU:s budget till ett totalt belopp av 240 miljoner euro. Kommissionen påpekar om möjligheten att använda liknande system som föreslås till förmån för även andra medlemsstater än Italien och Grekland om dessa skulle försättas i en liknande migrationssituation.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Kommissionen föreslår som rättslig grund för förslag till beslut om interna omfördelningar artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i vilken föreskrivs att om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, får rådet på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet fattar sitt beslut efter att ha hört Europaparlamentet.

Syftet med kommissionens förslag är att vidta provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland för att göra det möjligt för dem att effektivt ta itu med nuvarande starka tillströmning av tredjelandsmedborgare till deras territorier, vilket utsätter deras asylsystem för påfrestningar. Kommissionen anser att situationen kräver användning av unionens befogenhet enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt. Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets förhållande till förpliktelserna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Vid genomförandet av de provisoriska åtgärderna ska enligt förslaget särskilt beaktas de grundläggande fri- och rättigheterna för personer i tydligt behov av internationellt skydd, såsom förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätt till asyl, skydd mot avvisning, utvisning och utlämning samt skydd av barnets rättigheter och barnets bästa särskilt i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Dessutom nämns i förslaget som förpliktande rätten att få information och rätten till familjesammanhållning i samband med interna omfördelningar.

5 Förslagets konsekvenser

De åtgärder som anges i förslaget är provisoriska. I fråga om omfördelningar som avses i beslutet avviker man från artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013, med stöd av vilken Italien och Grekland annars ansvarar för prövning av ansökningar som gäller internationellt skydd. Likaså avviker man temporärt från förfaranden, inberäknat tidsfrister, om vilka det föreskrivs i artiklarna 21, 22 och 29 i förordningen. Beslutet om interna omfördelningar är till alla delar bindande för Finland, och sådan nationell lagstiftning som står i strid med beslutet ska inte tillämpas.

Det är svårt att noggrant bedöma de nationella ekonomiska konsekvenserna eftersom bedömningen beror på många faktorer som ännu är öppna. På kostnaderna inverkar framför allt det antal sökande som överförs till Finland, men också bl.a. sökandenas bakgrund, det praktiska genomförandet av omfördelningarna, hur snabbt ansökningarna behandlas och andelen beviljade ansökningar. De ekonomiska konsekvenserna har uppskattats under antagandet att det till Finland överförs ca 800 myndiga asylsökande.

Behandling av ca 800 asylsökandes ansökningar vid Migrationsverket kostar ca 2 miljoner euro, om det vid verket anställs en tilläggsresurs på 13 handläggare (tilläggsresursens andel av kostnaderna utgör ca 700 000 euro). Då är det möjligt att fatta besluten inom sex månader. Kostnader för mottagandet av sökandena under den tid ansökningarna behandlas uppgår till sammanlagt ca 6,8 miljoner euro. Då man beaktar EU:s engångskompensation på 4,8 miljoner euro till Finland (6 000 euro per sökande som överförs), uppgår kostnaderna till sammanlagt ca 4 miljoner euro. Om det inte finns någon tilläggsresurs för beslutsfattandet tillgänglig och behandlingstiden förlängs till t.ex. två år beräknas motsvarande kostnader uppgå till ca 24 miljoner euro.

Kostnader uppstår även efter behandlingen av ansökningarna. Till de kommuner där de som fått internationellt skydd bor betalas ersättning enligt lagen om främjande av integration för ca 800 som får internationellt skydd till ett belopp av knappt 7 miljoner per år i tre år. En del av ansökningarna kommer att avslås och för dem blir det inte några kommunala kostnader. I det fall blir det kostnader av ändringssökande och avlägsnande ur landet.

Förslaget medför merkostnader för EU:s budget till ett totalt belopp av 240 miljoner euro.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Europeiska kommissionen lade i slutet av maj 2015 fram separata förslag för genomförande av intern omfördelning och vidarebosättning inom EU. Den politiska diskussionen om migrationsagendan och därtill hörande konkreta förslag har förts i OSA-rådet den 16 juni 2015. Diskussionen om interna omfördelningar som en del av diskussionen om migrationen har fortsatt i Europeiska rådet den 25 och 26 juni 2015. För att underlätta de kraftiga påfrestningar som invandringen föranleder i Italien och Grekland godkände Europeiska rådet en omfördelning av 40 000 asylsökanden till andra medlemsländer. Europeiska rådet förutsatte att rådets beslut om interna omfördelningar godkänns snabbt och att medlemsstaterna kommer överens om en närmare fördelning sinsemellan i juli 2015.

Ärendet har behandlats vid ett inofficiellt möte i OSA-rådet den 9 och 10 juli 2015. Vid ett extraordinarie möte i OSA-rådet den 20 juli 2015 enades inrikesministrarna om det antal personer som överförs från Grekland och Italien till andra medlemsstater under två år. Vid mötet nåddes enighet om en omfördelning av sammanlagt 32 256 personer. Avsikten är att fatta beslut om de resterande landsvisa antalen asylsökande före utgången av 2015. Finlands andel som ska fördela sig på två år är sammanlagt 792 personer.

Den europeiska migrationsagendan har diskuterats i Europaparlamentet den 20 maj 2015. Europaparlamentets plenum behandlar betänkandet om interna omfördelningar den 8 och 9 september 2015.

De förslag som gäller interna omfördelningar och vidarebosättning har behandlats i ett skriftligt förfarande vid EU-sektion 6 (begränsad sammansättning) den 3 juni 2015. Ärendet har behandlats i EU-ministerutskottet den 5, 12 och 24 juni och den 1 juli 2015. Ärendet har överlämnats för behandling av statsrådets finansutskott den 1 juli 2015. Statsrådet har sänt en E-skrivelse (18/2015 rd) i ärendet till riksdagen den 5 juni 2015. En kompletterande E-skrivelse sändes till riksdagen den 30 juni 2015.

I riksdagen har ärendet behandlats i förvaltningsutskottet den 10 juni 2015 och i stora utskottet den 12 och 24 juni 2015, den 1-3 juli 2015 (skriftligt förfarande), den 7 och 17 juli 2015 (skriftligt förfarande).

8 Statsrådets ståndpunkt

Enligt regeringsprogrammet ska interna omfördelningar av asylsökande inom EU grunda sig på frivillighet från medlemsstaternas sida, vilket är en sådan utgångspunkt för statsrådets verksamhet som man håller fast vid. Finland har förhållit sig restriktivt till tidigare förslag genom vilka man har försökt skapa permanenta arrangemang för interna omfördelningar.

Rådet får dock enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för en medlemsstat om medlemsstaten försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer. Statsrådet förutsätter att sådana tillfälliga åtgärder som grundfördragen möjliggör är exceptionella, tidsmässigt och kvantitativt begränsade och tydligt motiverade, särskilt när det gäller definitionen av nödsituation.

Nu har kommissionen lagt fram ett förslag om interna omfördelningar när det gäller situationen i Italien och Grekland. Rådets beslut, som föreslagits av kommissionen, fattas med kvalificerad majoritet (artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

I enlighet med vad som avtalades i Europeiska rådet (25 och 26 juni 2015) omfördelas temporärt och undantagsvis från Italien och Grekland, som under två år har utsatts för det största trycket, till andra medlemsstater 40 000 personer som klart är i behov av internationellt skydd och alla medlemsstater deltar i detta.

Statsrådet har utgått från att det vid behandlingen av förslaget fästs uppmärksamhet vid följande frågor:

- Tidsbundenhet
- Nationell befogenhet överförs inte
- Attraherande faktorer ska beaktas
- Respekt för mänskliga och grundläggande rättigheter
- Fördelning av resurserna och finansiering av åtgärderna
- Praktiskt genomförande av omfördelningar
- Ett effektivare gemensamt europeiskt asylsystem

I fråga om förhandlingarna om antalet personer som ska omfördelas har Finland ansett att det ursprungliga antal 792 som kommissionen lade fram skulle vara en bra utgångspunkt. I juli ansågs det att Finland, om situationen så kräver, kan gå med på att fördela ca 800 asylsökande från Italien och Grekland under två års tid.

Varje medlemsstat svarar i första hand själv för utvecklandet av sina migrations- och asylsystem så att systemen är funktionsdugliga även med tanke på ett ökat migrationstryck. Till de provisoriska åtgärder som tas i bruk bör höra även sådana förpliktelser för Italien och Grekland, genom vilka man kan säkerställa att länderna skapar fungerande migrations- och asylsystem.

När rådet behandlar förslaget kommer statsrådet i alla skeden att understryka principen om frivillighet.

På dessa villkor och med dessa utgångspunkter kan statsrådet anta Europeiska kommissionens förslag till rådets beslut om provisoriska åtgärder som gäller Italien och Grekland.