

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

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 juli 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare och statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet samt till att ändra rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 25 augusti 2016

Inrikesminister Paula Risikko

Regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
25.8.2016

EU/2016/1293

FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM NORMER FÖR NÄR TREDJELANDSMEDBORGARE OCH STATSLÖSA PERSONER SKA ANSES BERÄTTIGADE TILL INTERNATIONELLT SKYDD, FÖR EN ENHETLIG STATUS FÖR FLYKTINGAR OCH PERSONER SOM UPPFYLLER KRAVEN FÖR ATT BETECKNAS SOM SUBSIDIÄRT SKYDDSBEHÖVANDE, OCH FÖR INNEHÅLLET I DET BEVILJADE SKYDDET (DEFINITIONSFÖRORDNINGEN) SAMT TILL ATT ÄNDRA RÅDETS DIREKTIV OM VARAKTIGT BOSATTA TREDJELANDSMEDBORGARES STÄLLNING 2003/109/EG

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen utfärdade den 6 april 2016 ett meddelande om en reform av det gemensamma asylsystemet. Meddelandet omfattade även ett förslag till ändring av definitionsdirektivet.

Det första lagstiftningspaketet som avses i meddelandet lades fram den 4 maj 2016 och det innehöll förslag om Dublinförordningen, registret Eurodac och Europeiska unionens asylmyndighet. Den 13 juli 2016 lade kommissionen fram det andra lagstiftningspaketet om ändring av det gemensamma asylsystemet. Lagstiftningspaketet innehöll fyra förslag. Ett av dessa är förslaget (COM (2016) 466 slutlig) till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare och statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (nedan definitionsförordningen) samt till att ändra rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. I det andra paketet ingår även förslaget (COM (2016) 467 slutlig) till procedurförordning, förslaget (COM(2016) 465 slutlig) till att utarbeta ett nytt direktiv för mottagningsvillkor och förslaget (COM (2016) 468 slutlig) till förordning om vidarebosättning.

2 Huvudsakligt innehåll

Kommissionen föreslår att definitionsdirektivet ska ändras till förordningsform, varvid den blir en rättsnorm som direkt ska tillämpas i medlemsstaterna. Förslaget baserar sig på det nuvarande definitionsdirektivet, som upphävs i och med att förordningen träder i kraft. Med förslaget till definitionsförordning strävar kommissionen efter att förenhetliga de gemensamma kriterier, varmed personer i behov av internationellt skydd identifieras och förenhetliga beslutsfattandet i asylfrågor på olika håll i EU.

Gemensamma villkor för skyddsbehov förenhetligas ytterligare

I förordningen upprättas standarder för att definiera personer berättigade till internationellt skydd och innehållet bestäms i det skydd som ska beviljas. Förslaget innehåller inte längre möjligheten att erbjuda en mera gynnsam behandling. Vid sidan av det som bestäms i förordningen kan medlemsstaterna ta nationella medel i användning, men endast på ett sätt som inte försvagar tillämpningen av förordningen.

Den sökande förpliktas uttryckligen att ge alla tillgängliga element till stöd för sin ansökan, att samarbeta med medlemsstaternas myndigheter och att uppehålla sig i medlemsstaten under hela processen.

Medlemsstaterna kan låta bli att bevilja status som subsidiärt skyddsbehövande eller flykting, om asylsökanden lämnar in en ny asylansökan som baserar sig på förhållanden som personen själv skapat efter att han eller hon har lämnat ursprungslandet.

I fråga om uteslutning klarläggs det att genomförandet av vissa brott (speciellt grymma handlingar eller terrordåd) utgör grund för uteslutning från flyktingsstatus även i det fall de är förenade med politiska mål. Uteslutning kan enbart basera sig på bestämda förutsättningar och i det hänseendet kan inga överflödiga rimlighetsbedömningar göras.

Asylbeslut samordnas på olika håll inom EU

Medlemsstaternas myndigheter förpliktas att beakta den gemensamma analys och anvisningar, som i synnerhet Europeiska unionens asylmyndighet (numera EASO) producerar vid beviljande av skydd samt vid bedömning av om statusen som flykting och subsidiärt skyddsbehövande ska upphöra.

Behovet av internationellt skydd granskas regelbundet på nytt

Internationellt skydd beviljas endast så länge som det finns orsaker som grundar sig på förföljelse eller allvarlig skada, dock utan att det påverkar personens möjligheter att integreras. Regelbundna återkommande kontroller genomförs när situationen i ursprungslandet ändras och när uppehållstillståndet förlängs, så att det kan göras en bedömning av om förutsättningarna för beviljande av statusen ännu uppfylls.

I förslaget föreslås det att tillståndet för den som får subsidiärt skydd först beviljas för ett år, varefter förutsättningarna för tillståndet granskas på nytt. En andra kontroll genomförs två år efter att det andra tillståndet har beviljats. Till den som fått flyktingstatus beviljas uppehållstillstånd för tre år och de återkommande kontrollerna görs med tre års mellanrum. I Finland är längden på det första uppehållstillståndet för den som fått status som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande i dagens situation fyra år.

En person, vars skyddsstatus upphävs, ges tre månaders väntetid innan upphävandet träder i kraft. Under den tiden har personen möjlighet att söka uppehållstillstånd på andra grunder.

Försöker motverka sekundära förflyttningar bland dem som erhållit internationellt skydd

En person som erhåller internationellt skydd är skyldig att stanna i den medlemsstat som har beviljat honom eller henne internationellt skydd. Dessutom föreslår kommissionen en ändring av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (2003/109/EG) på så sätt att den femårsperiod, varefter den som får internationellt skydd är berättigad till uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, alltid börjar på nytt när personen utan uppehållstillstånd konstateras befinna sig i en annan medlemsstat än den som beviljat honom eller henne internationellt skydd.

Bestämmelser om lämnande av uppgifter fastställs, så att den som får internationellt skydd är medveten om sina rättigheter och skyldigheter i synnerhet när det gäller att röra sig inom unionen. Innehållet och formen på den information som ska ges på olika håll inom EU bestäms enhetligt genom en verkställighetsbestämmelse.

Rättigheterna för dem som får internationellt skydd harmoniseras ytterligare

Vissa rättigheter, som tillträde till arbetsmarknaden och tillgång till socialskydd, kan förenas med villkor om att uppehållstillstånd ska finnas. Rätten till jämlik behandling i anslutning till arbete förtydligas och erkännandet av yrkeskompetens underlättas. Rätten till socialskydd för personer som får internationellt skydd förenhetligas.

I förslaget utvidgas dimensionen familjemedlemskap till att gälla nära släktingar samt familjer som bildats mellan avresan från ursprungslandet och ankomsten till medlemsstaten.

Incitamenten för integrering av personer som får internationellt skydd stärks

Medlemsstaterna kan ställa aktivt deltagande i integrationsverksamhet som ett villkor för att bevilja vissa sociala förmåner. När sådant deltagande förutsätts ska medlemsstaterna dock beakta svårigheter för enskilda personer fall för fall.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som förordningens rättsliga grund ser kommissionen artikel 78.2 a och b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Med stöd av underpunkterna är det möjligt att bestämma om åtgärder, som gäller en i hela unionen gällande enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare och en enhetlig status som subsidiärt skyddsbehövande för tredjelandsmedborgare, som inte får asyl i unionen men som behöver internationellt skydd. I fråga om direktivet om varaktigt bosatta ser kommissionen artikel 79.2 a i EUF som rättslig grund. Med stöd av underpunkten är det möjligt att reglera inresa och förutsättningarna för vistelse i landet samt kraven för att bevilja långvarigt visum och uppehållstillstånd i medlemsstaterna, även för familjeåterförening.

Kommissionen ser att medlemsstaterna inte ensamma kan uppnå målen i förslaget. Åtgärder på EU-nivå krävs för att främja enhetligare beslutsfattande om asyl och minska negativa konsekvenser av oenhetlig beslutspraxis. Enligt kommissionen överskrider de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte den nivå som är nödvändig för att målen ska uppnås.

Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets förhållande till de förpliktelser som medförs av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt till grundlagen

Enligt kommissionen respekterar förslaget de grundläggande rättigheterna och iakttar särskilt de principer som identifieras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Syftet med förslaget är att se till att de asylsökandes och deras familjemedlemmars mänskliga värdighet respekteras och säkerställa rätten till asyl samt befrämja de artiklar i stadgan om de grundläggande rättigheterna som gäller människans värdighet, skyddet för privat- och familjelivet, yttrande- och informationsfrihet, rätt till utbildning, fritt yrkesval och rätt att arbeta, näringsfrihet, rätt till asyl, icke-diskriminering, barnets rättigheter, social trygghet och social omsorg samt hälsovård.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionen har förslaget inga konsekvenser för EU:s budget.

Konsekvenser för den nationella budgeten

De ekonomiska konsekvenserna för den nationella budgeten bedöms, när innehållet i förordningen klarnar under behandlingen. Syftet med förslaget är att på ett betydande sätt minska missbruket av asylförfarandet och illegal migration, vilket åter genererar stora kostnadsbesparingar. I synnerhet den kortare giltighetstiden för uppehållstillstånd kan ha ekonomiska konsekvenser, eftersom den regelbundna återkommande kontrollen som är förenad med förnyandet ökar det administrativa arbetet och kostnaderna. Arbetet med att upphäva skyddsstatusar till följd av omvärderingen och skicka tillbaka personer till deras ursprungsländer kan å andra sidan minska kostnaderna.

Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förslaget ger upphov till ett behov av att ändra den nationella lagstiftningen, i synnerhet utlänningslagen. Bestämmelser om definieringen av dem som får internationellt skydd och innehållet i skyddet finns numera i ett direktiv på EU-nivå, men kommissionen föreslår att bestämmelser om definitionen i framtiden ska finnas i en förordning, som är en rättsnorm som direkt ska tillämpas i medlemsstaterna.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftningen och Gränsbevakningsväsendet.

7 Förslagets nationella behandling och behandling i Europeiska unionen

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

8 Statsrådets ståndpunkt

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

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till sådana kommissionsförslag, vars syfte är att påskynda och klarlägga beslutsfattandet om internationellt skydd i medlemsstaterna. I princip strävar Finland efter att ändringarna inte märkbart ökar de administrativa kostnaderna. Beslut

om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess.

Det är viktigt att utveckla det gemensamma systemet även på så sätt att det beaktar att behovet av internationellt skydd eventuellt upphör. Syftet med det internationella skyddssystemet är att tjäna dem som är i behov av skydd och när behovet upphör kan även skyddsstatusen upphävas.

Medlemsstaternas skyldighet att beakta anvisningarna som Europeiska unionens asylmyndighet producerar är i sig en bra utgångspunkt när en enhetligare beslutspraxis eftersträvas. Anvisningar från europeiska unionens asylmyndighet kan dock till sin karaktär inte vara starkt bindande för beslutsfattaren i ett enskilt ärende, utan den beslutande makten från fall till fall ska den nationella myndigheten behålla.

Statsrådet ställer sig negativt till en utvidgning av definitionen av en familjemedlem. Definitionen av en familjemedlem är etablerad i Finland och är den samma för olika grupper av migranter. Användning av olika definitioner för olika grupper av migranter leder till tillämpningsproblem och en utvidgning av definitionen ökar kostnaderna.

I definitionsförordningen är det motiverat att på det sätt som kommissionen föreslår fastslå skyldigheten för dem som fått internationellt skydd att stanna i den stat som beviljat skyddet. Sekundära förflyttningar från en medlemsstat till en annan bland dem som fått internationellt skydd ska motverkas genom att ändra bestämmelserna om beviljande av uppehållstillstånd i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. Att förhindra sekundära förflyttningar bland asylsökande är ett viktigt medel i strävan efter att förebygga missbruk av asylsystemet.

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

Ställning till övriga delar i förslaget, inklusive de ekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för socialskyddet och arbetsmarknaden, tas när ytterligare information om dess innehåll och betydelse erhållits i rådets behandling och när den nationella beredningen framskri-der.