

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag (COM (2023) 642 final) om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 vad gäller översyn av upphävandemekanismen.

Med stöd av 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 oktober 2023 (COM (2023) 642 final) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/1806 vad gäller översyn av upphävandemekanismen.

Helsingfors 25.1.2024

Utrikesminister Elina Valtonen

Ambassadråd Katja Luopajarvi

FÖRSLAG (COM (2023) 642 FINAL) OM ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2018/1806 VAD GÄLLER ÖVERSYN AV UPPHÄVANDEMEKANISMEN**1 Förslagets bakgrund och syfte**

Den 18 oktober 2023 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag (COM (2023) 642 final) till ändring av förordningen om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (nedan kallad viseringsförordningen) vad gäller översyn av upphävandemekanismen. På grund av den brådskande situationen utformades ståndpunkter om förslaget först i en E-utredning (E 54/2023 rd) som koordinerades inom statsrådets samordningssystem.

Kommissionen konstaterar att viseringsfritt resande medför betydande fördelar för EU och partner runt om i världen. Viseringsfriheten gör resandet bekvämare och är ett viktigt verktyg för att främja direkta personkontakter, turism, ekonomisk utveckling och kulturellt utbyte. EU har för närvarande viseringsfria förbindelser med 60 tredjeländer. Därigenom kan dessa länders medborgare utan visering resa in i Schengenområdet för kortare vistelser på upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod. EU:s politik för viseringsfrihet bygger på principen om ömsesidighet.

Den upphävandemekanism som inrättas genom viseringsförordningen är ett skydd mot missbruk av viseringsfritt resande. Mekanismen gör det möjligt att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet om det leder till en plötslig och betydande ökning av irreguljär migration eller till säkerhetsrisker. I och med ökande utmaningar till följd av irreguljär migration och hot mot EU:s säkerhet har det dock blivit klart att mekanismen måste stärkas och förbättras ytterligare.

I viseringsförordningen föreskrivs en fullständig harmonisering i fråga om tredjeländer vars medborgare omfattas av ett krav att inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser (viseringskravet) och tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav. Där föreskrivs också en möjlighet att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet (upphävandemekanismen).

Denna upphävandemekanism infördes för första gången 2013 med det huvudsakliga syftet att göra det möjligt att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet i händelse av en plötslig och betydande ökning av irreguljär migration.

Mekanismen reviderades sedermera 2017 för att göra det lättare för medlemsstaterna att lämna underrättelse om omständigheter som kan leda till ett eventuellt upphävande och för att göra det möjligt för kommissionen att på eget initiativ utlösa upphävandemekanismen.

Kommissionen noterar att upphävandemekanismen för viseringar för närvarande endast kan utlösas i särskilda fall, t.ex. vid en plötslig och betydande ökning av irreguljär migration eller när säkerhetsrisken är hög. Förslaget syftar därför till att stärka och förbättra flera delar av upphävandemekanismen och effektivisera och påskynda användningen av den.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

I och med den översyn som kommissionen föreslår

- kan utlösande av upphävandemekanismen också motiveras med att viseringspolitiken i ett land som omfattas av viseringsundantaget inte är tillräckligt anpassad till EU:s viseringspolitik, eller med hybridhot eller tillämpning av ett system med medborgarskap för investerare,
- förlängs det nuvarande förfarandet för att ge mer tid för avhjälpande åtgärder. Ett nytt skyndsamt förfarande införs för att det ska bli möjligt att reagera snabbare t.ex. i situationer där antalet migranter ökar i betydande grad eller som utgör säkerhetshot,
- utökas kommissionens övervaknings- och rapporteringsskyldighet med avseende på de viseringsfria länder från vilka hoten härrör.

Syftet med kommissionens förslag är att stärka och förbättra flera delar av den upphävandemekanism som för närvarande regleras av artikel 8 i förordning (EU) 2018/1806.

Den föreslagna ändringen ersätter artikel 8 med en uppsättning nya artiklar (8–8f). Översynen innehåller flera innehållsmässiga ändringar.

För det första definieras mekanismen för tillfälligt upphävande i den nya *artikel 8.1*. Där föreskrivs att upphävandemekanismen kan utlösas genom en underrättelse från en medlemsstat till kommissionen eller av kommissionen på grundval av dess egen analys.

I den nya *artikel 8.2* klargörs att om ett avtal om undantag från viseringskravet för kortare vistelser mellan unionen och ett tredjeland som anges i förteckningen i bilaga II till förordningen innehåller bestämmelser om andra grunder för upphävande eller andra förfaranden, bör dessa bestämmelser tillämpas i stället för motsvarande bestämmelser i förordningen.

För det andra fastställs i förslaget villkoren och förfarandet för upphävande i *artiklarna 8a–8f*.

I artikel 8a fastställs och ändras alla grunder och tröskelvärden för upphävande av undantaget från viseringskravet.

Utöver befintliga grunder utvidgas genom detta förslag grunden för tillfälligt upphävande med hänvisning till allmän ordning och säkerhet i *artikel 8a.1 d* till att uttryckligen omfatta hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i medlemsstaterna till följd av hybridhot, såsom situationer med statsunderstödd instrumentalisering av migranter i syfte att destabilisera eller undergräva samhället och viktiga institutioner.

En ny upphävandegrund införs i *artikel 8a.1 e* för att specifikt ta upp system för medborgarskap för investerare, som flera tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II för närvarande tillämpar.

De berörda tredjeländerna marknadsför ofta dessa system som ”guldpass” med det uttryckliga syftet att möjliggöra viseringsfritt resande till unionen för tredjelandsmedborgare som annars skulle behöva visering. Sådana system kan användas för att kringgå det normala förfarandet för Schengenviseringar och dess ingående bedömning av enskilda migrations- och säkerhetsrisker, vilket även innebär att åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism potentiellt kan kringgås.

En ny upphävandegrund läggs till i *artikel 8a.1 f* för att täcka de fall där bristande anpassning av viseringspolitiken i ett tredjeland som anges i förteckningen i bilaga II till unionens viseringspolitik skulle kunna leda till situationer där medborgare i andra tredjeländer än det aktuella lagligen anländer till det tredjelandets territorium och sedan irreguljärt reser in på medlemsstaternas territorium.

En nyhet i förslaget är den möjlighet som införs i *artikel 8a.2* för kommissionen att överväga andra tröskelvärden när den beslutar huruvida ett undantag från viseringskravet ska upphävas tillfälligt i fall av en betydande ökning av irreguljär migration, ogrundade asylansökningar eller allvarliga brott med anknytning till medborgare i det tredjelandet, efter en bedömning från fall till fall.

I synnerhet bör kommissionen bedöma om det finns särskilda omständigheter, i de fall som medlemsstaterna har underrättat den om eller inom ramen för den egna analysen, som skulle motivera tillämpningen av lägre eller högre tröskelvärden än de som anges i förordningen. I sin bedömning bör kommissionen ta hänsyn till det faktiska antalet irreguljära passager av en medlemsstats yttre gränser, ogrundade asylansökningar eller brott, antalet och storleken på den eller de berörda medlemsstaterna och inverkan på deras övergripande migrationssituation, deras asylsystems funktion eller inre säkerhet samt de åtgärder som det berörda tredjelandet har vidtagit för att avhjälpa situationen.

I *artikel 8b* fastställs förfarandet och villkoren för en medlemsstats underrättelse till kommissionen när den ställs inför en eller flera omständigheter som utgör grund för tillfälligt upphävande samt förfarandet för kommissionens granskning av en sådan underrättelse. De nya föreslagna grunderna för tillfälligt upphävande är förbehållna den analys av kommissionen som regleras i artikel 8c, men medlemsstaterna kommer att kunna lämna relevant information

till kommissionen även om dessa ytterligare grunder, dock utanför det formella underrättelseförfarande som anges i artikel 8b.

I *artikel 8c* fastställs kommissionens skyldighet att regelbundet övervaka förekomsten av grunderna för tillfälligt upphävande med avseende på alla tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II till förordningen samt förfarandet för att utlösa upphävandemekanismen på grundval av kommissionens egen analys av förekomsten av sådana grunder.

I *artikel 8d* beskrivs kommissionens rapporteringsskyldigheter när det gäller länder som har slutfört en dialog om viseringsliberalisering (för närvarande i artikel 8.4) och införs en möjlighet för kommissionen att antingen på eget initiativ eller på begäran av Europaparlamentet eller rådet rapportera om något av de viseringsfria länder som anges i förteckningen i bilaga II.

Artikel 8e och 8f rör upphävandeförfarandet genom genomförandeakter respektive delegerade akter, som för närvarande fastställs i artikel 8.6 . Dessa förfaranden ändras genom en förlängning från nio månader till tolv månader av det tillfälliga upphävandet av undantaget från viseringskravet för vissa kategorier av tredjelandsmedborgare genom en genomförandeakt (för den första fasen) och en förlängning från 18 till 24 månader av det tillfälliga upphävandet för alla tredjelandsmedborgare genom en delegerad akt (för den andra fasen). Syftet är att effektivisera upphävandeförfarandet och ge tillräckligt med tid för dialog med det berörda tredjelandet, så att det kan vidta åtgärder för att avhjälpa de omständigheter som ledde till upphävandet.

I båda faserna skulle undantaget återinföras så snart de omständigheter som ledde till upphävandet åtgärdats. Genom *artikel 8e* införs också ett skyndsamt förfarande som gör det möjligt för kommissionen att, av vederbörligen motiverade och tvingande skäl till skyndsamhet, tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet under en period på tolv månader genom en genomförandeakt med omedelbar verkan. Enligt skäl 12 i ingressen kan förfarandet tillämpas särskilt för att förhindra en massiv tillströmning av tredjelandsmedborgare som irreguljärt anländer till en medlemsstat från ett tredjeland som omfattas av viseringsfritt resande till EU eller allvarlig skada på medlemsstaternas allmänna ordning eller inre säkerhet.

Förfarandet för att återinföra undantaget från viseringskravet om de omständigheter som ledde till upphävandet upphör före utgången av den tillfälliga upphävandefasen i fråga fastställs i artiklarna 8e.4 och 8f.5. Med tanke på att artikel 8e föreskriver ett skyndsamt förfarande ändras även artikel 11 för att hänvisa till motsvarande förfarande i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Enligt statsrådets bedömning är den föreslagna rättsliga grunden, dvs. artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), korrekt. Med stöd av artikeln föreskrivs det om åtgärder om den gemensamma politiken för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid. Enligt den rättsliga grunden ska Europaparlamentet och rådet behandla förslaget i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut i frågan med kvalificerad majoritet. Den föreslagna ändringsförfordningen kommer att utgöra en utveckling av Schengenregelverket.

Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Den upphävandemekanism som föreskrivs i viseringsförfordningen är en integrerad del av EU:s gemensamma viseringspolitik. Enligt kommissionens bedömning kan målet att stärka mekanismen endast uppnås genom åtgärder på unionsnivå, nämligen genom en ändring av förfordningen. Det politiska målet kan inte uppnås genom att medlemsstaterna agerar på egen hand.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Enligt kommissionen är huvudsyftet med förslaget att göra upphävandemekanismen bättre lämpad att snabbt och beslutsamt kunna användas för att svara på nya utmaningar på området irreguljär migration och säkerhet vilka härrör från viseringsfria tredjeländer samt att motverka missbruk av viseringsfritt resande.

Samtidigt bör upphävandemekanismen förbli en sista utväg, utan någon automatik, och alla beslut i detta avseende bör även fortsättningsvis ta vederbörlig hänsyn till de övergripande förbindelserna mellan EU och de berörda tredjeländerna samt det övergripande politiska sammanhanget. Enligt kommissionen går de föreslagna ändringarna därmed inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Kommissionens delegerade befogenheter

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta genomförandeakter och delegerade akter för att tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet. Den gällande förordningen ändras så att kommissionen ges befogenhet att av tvingande skäl till skyndsamhet anta omedelbart tillämpliga genomförandeakter. I detta skede av beredningen är det oklart hur man ska definiera vad som utgör motiverade och tvingande skäl till skyndsamhet, varför det i nuläget inte har varit möjligt att ta ställning till om förfarandet är tillräckligt. I och för sig är

det en välkommen reform att ett skyndsamt förfarande möjliggörs, men det bör definieras närmare. EU-domstolen har ansett att bestämmelsen om befogenheterna bör vara tillräckligt exakt, så att den tydligt anger gränserna för de delegerade befogenheterna och att utövandet av dem kan bli föremål för tillsyn. Statsrådet anser att förslagen om delegering av befogenheter till kommissionen i princip är korrekta. Statsrådet anser det viktigt under hela behandlingen av förslaget att befogenheter som ska delegeras till kommissionen är tillräckligt exakta, proportionerliga, lämpliga och motiverade.

Ståndpunkten i fråga om delegering av befogenheter preciseras under beredningen.

4 Förslagets konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Statsrådet anser att förslaget inte begränsar de rättigheter som föreskrivs i Finlands grundlag och att förslaget inte har några negativa konsekvenser för skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen.

6 Ålands behörighet

Åland har ingen behörighet i ärendet, eftersom det med stöd av 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

7 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Behandlingen av ärendet i rådets arbetsgrupp för viseringar inleddes i oktober. Det spanska ordförandeskapet inledde behandlingen av förslaget i december. I skrivande stund har varken det nuvarande spanska eller det kommande belgiska ordförandeskapet preciserat en närmare tidsplan för behandlingen. I vilket fall som helst är målet att rådet snabbt ska nå en allmän riktlinje för att ärendet ska kunna gå vidare till trepartssamtal i början av 2024.

Kommissionens förslag har fått brett stöd av medlemsstaterna.

Förslaget behandlas i Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

8 Den nationella behandlingen av förslaget

På grund av att ärendet eventuellt behöver behandlas skyndsamt informerade statsrådet till att börja med riksdagen genom en brådskande E-skrivelse. E-skrivelsen behandlades i sektionerna EU3 (yttre förbindelser), EU6 (invandring) och EU7 (rättsliga och inrikes frågor) den 4 december 2023.

Ärendet behandlades i förvaltningsutskottet den 7 december och i stora utskottet den 8 december 2023. Förvaltningsutskottet godkände den 7 december 2023 ett ställningstagande enligt vilket utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt (HaVP 47/2023 vp). Stora utskottet godkände den 8 december 2023 riksdagens ståndpunkt, enligt vilken utskottet i enlighet med fackutskottets ställningstagande omfattar statsrådets ståndpunkt (StoURS 116/2023 rd). Stora utskottet beslutade den 13 december 2023 att inga ytterligare åtgärder vidtas med anledning av ärendet.

U-skrivelsen behandlades i sektionerna EU3 (yttre förbindelser), EU6 (invandring) och EU7 (rättsliga och inrikes frågor) den x december 2023.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet delar kommissionens uppfattning att viseringsfritt resande medför betydande fördelar för både EU och dess partnerländer. Visumfriheten kan dock också medföra migrations- och säkerhetsrelaterade utmaningar som enligt statsrådets uppfattning bör åtgärdas målmedvetet. Det är särskilt viktigt att säkerställa att det finns tillräckliga verktyg på EU-nivå för att ta itu med de utmaningar som har identifierats, oavsett om det rör sig om ogrundade asylansökningar från viseringsfria länder eller om att anpassa partnerländernas viseringsregelverk till EU:s viseringspolitik, inbegripet vissa tredjeländers system för medborgarskap för investerare. Det är viktigt att man i syfte att bekämpa irreguljär migration även använder andra verktyg på områdena utvecklings- och handelspolitik och yttre förbindelser effektivt och parallellt med de viseringspolitiska verktygen.

Statsrådet stöder förslaget om en översyn av upphävandemekanismen för viseringar. Statsrådet anser att det är mycket viktigt att EU:s verktyg för att svara mot hybridhot också utvecklas genom att man stärker och förbättrar upphävandemekanismen. Översynen av mekanismen spelar en viktig roll för att hitta lösningar på de ovannämnda utmaningarna inom kontroll av yttre gränser och invandring i Schengenområdet. Behovet av utveckling aktuellt för att vi ska få tillgång till fler verktyg i förhållande till tredjeländer när det gäller att kontrollera våra yttre gränser och migrationen, inklusive ett starkare samarbete vid återvändande.

EU:s gemensamma viseringspolitik är ett viktigt led i utvecklingen av den europeiska integrerade gränsförvaltningen (European Integrated Border Management, EIBM). Översynen av upphävandemekanismen är en konkret och välkommen åtgärd i samband med den fyrdelade modellen för tillträdeskontroll inom den europeiska integrerade gränsförvaltningen, dvs. åtgärder i tredjeländer, åtgärder i samarbete med angränsande tredjeländer, gränskontrollåtgärder vid de yttre gränserna och åtgärder med avseende på Schengenområdet och återvändande.

Statsrådet anser att det är motiverat att kommissionen ges möjlighet att i ytterst brådskande fall anta omedelbart tillämpliga genomförandeakter, men påpekar att det i samband med förhandlingarna behövs en närmare definition av tillämpningen av förfarandet.

