



Förordning om bemötande av situationer^{2021/22:FPM51} av instrumentalisering på migrations- och asylområdet

Justitiedepartementet

2022-02-03

Dokumentbeteckning

COM(2021) 890

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bemötande av situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 14 december 2021 ett förslag till förordning om bemötande av situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet. Bakgrunden till förslaget är att det inte kan uteslutas att fler tredjeländer än Belarus i framtiden försöker utföra hybridattacker mot EU genom att utnyttja migranter i syfte att destabilisera unionen. Förslaget innebär att medlemsstater som utsätts för en sådan attack ges möjlighet att tillfälligt inrätta ett särskilt nödförfarande för migrations- och asylhantering för att hantera situationen. Förslaget omfattar även solidaritetsåtgärder och operativt stöd från EU:s byråer.

Regeringen välkomnar förslaget till förordning. De föreslagna åtgärderna kan hjälpa utsatta medlemsstater att bemöta situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet på ett kontrollerat och effektivt sätt samtidigt som det säkerställs att grundläggande rättigheter och internationella skyldigheter respekteras. Det är också viktigt att det stöd som andra medlemsstater och EU-byråerna kan erbjuda utnyttjas fullt ut.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Ett mycket oroande fenomen som observerats är statliga aktörers ökade roll i att artificiellt skapa och främja irreguljär migration till EU och utnyttja

migranter som ett politiskt verktyg för att destabilisera unionen och dess medlemsstater.

2021/22:FPM51

Med anledning av händelseutvecklingen vid EU:s gräns mot Belarus hösten 2021, underströk Europeiska rådet i slutsatser den 21 och 22 oktober 2021 att EU inte accepterar några försök från tredjeländer att utnyttja migranter för politiska syften. Stats- och regeringscheferna uppmanade kommissionen att föreslå de rättsliga ändringar och konkreta åtgärder som krävs för att säkerställa en omedelbar och adekvat reaktion i överensstämmelse med EU-rätten och internationella skyldigheter, inbegripet de grundläggande rättigheterna.

Som svar på uppmaningen presenterade kommissionen bland annat ett förslag till förordning om bemötande av situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet den 14 december 2021. Förslaget utgår bland annat från de förslag till rättsakter som kommissionen tidigare har presenterat i samband med migrations- och asylpakten.

Förslaget bygger också vidare på det förslag till rådsbeslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen som kommissionen presenterade den 1 december 2021 på grund av den plötsliga ökningen av migranter vid deras gränser mot Belarus som organiserats av den belarusiska regimen för politiska ändamål (se faktapromemoria 2021/22:FPM43). Förordningsförslaget kompletterar även kommissionens förslag till revidering av förordningen om Schengens gränskodex (se faktapromemoria 2021/22:FPM42)

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning innebär att en särskild ordning inrättas för att snabbt kunna aktiveras vid en situation där ett tredje land aktivt förmår migranter att ta sig till EU:s yttre gräns i avsikt att destabilisera en enskild medlemsstat eller unionen. För att kunna bemöta denna specifika situation anser kommissionen att det krävs åtgärder som kompletterar och förstärker de förslag till rättsakter och andra åtgärder som kommissionen har presenterat som ett led i reformeringen av EU:s gemensamma migrations- och asylsystem.

En möjlighet införs därför för utsatta medlemsstater att tillfälligt införa ett särskilt nödförfarande för migrations- och asylhantering. I huvudsak handlar det om att medlemsstaten tillfälligt och efter att rådet antagit ett genomförandebeslut som tillåter detta, får göra vissa undantag från relevant EU-lagstiftning på området avseende tredjelandsmedborgare som är föremål för instrumentalisering och som antingen påträffas i närheten av gränsen efter en irreguljär inresa, eller efter att ha infunnit sig vid ett gränsövergångsställe. Förfarandet syftar till att underlätta för berörda medlemsstater att hantera situationen på ett kontrollerat och effektivt sätt samtidigt som full respekt för grundläggande rättigheter och internationella skyldigheter, inklusive asylrätten och principen om non-refoulement säkerställs. Åtgärderna får endast tillämpas så länge som det är absolut nödvändigt för att hantera situationen och inte längre än initialt sex månader.

Kommissionen ska fortlöpande övervaka situationen och vid behov föreslå för rådet och de berörda medlemsstaterna att rådets genomförandebeslut upphävs eller eventuellt förlängs. Enligt förslaget till förordning ska den eller de berörda medlemsstaterna även kunna erhålla solidaritetsåtgärder från andra medlemsstater och operativt stöd från EU:s byråer.

Asylförfarande

Berörda medlemsstater får upp till fyra veckor på sig att registrera en asylansökan efter att ansökan gjorts, istället för tre dagar eller tio dagar enligt kommissionens förslag till asylprocedurförordning (se faktapromemoria 2015/16:FPM131). Registrering av ansökningar som sannolikt är välgrundade eller har gjorts av minderåriga och deras familjemedlemmar ska prioriteras om medlemsstaterna tillämpar detta undantag.

För att underlätta för berörda medlemsstater att skydda sin territoriella integritet och förhindra inresa för personer som inte uppfyller inresevillkoren, ges utökade möjligheter att pröva asylansökningar i ett påskyndat förfarande vid gränsen, ett så kallat gränsförfarande. Till skillnad från kommissionens ändrade förslag till asylprocedurförordning (se faktapromemoria 2020/21:FPM21), får alla kategorier av asylansökningar prövas i ett gränsförfarande, förutom i de fall där det finns medicinska skäl att inte tillämpa gränsförfarande eller då sökande med särskilda processuella behov inte kan ges nödvändigt stöd på platserna för förfarandet. Detta syftar även till att begränsa tredjeländers möjlighet att rikta in sig på utnyttjande av tredjelandsmedborgare som inte får omfattas av gränsförfarandet enligt asylprocedurförordningen. De grundläggande principerna och garantierna som gäller vid prövning av asylansökningar enligt det ändrade förslaget till asylprocedurförordning ska alljämt gälla.

Tiden som gränsförfarande maximalt får pågå förlängs också, från 12 veckor enligt kommissionens ändrade förslag till asylprocedurförordning till 16 veckor. Välgrundade ansökningar och ansökningar från minderåriga och deras familjers ansökningar ska prioriteras om medlemsstaterna tillämpar detta undantag.

Materiella mottagandevillkor

Berörda medlemsstater ges möjlighet att avvika från de materiella mottagandevillkoren i mottagandedirektivet (kommissionens förslag till omarbeting av direktivet, se faktapromemoria 2015/16:FPM129). Grundläggande behov måste dock alljämt täckas, framför allt mat, vatten, kläder, adekvat medicinsk vård och tillfälligt boende som är säsonganpassat till väderförhållandena.

Återvändandeförfarande

För sökande vars asylansökan har avslagits föreslås att berörda medlemsstater får göra undantag från bland annat tillämpningen av återvändandedirektivet (kommissionens förslag till omarbeting av direktivet, se faktapromemoria 2018/19:FPM4). Full respekt för principen om non-refoulement måste dock säkerställas och vederbörlig hänsyn ska tas till barnets bästa, familjeliv och hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren.

Behandlingen och skyddsnivån får inte heller vara mindre förmånliga än vad som föreskrivs i direktivet när det gäller bland annat användning av tvångsmedel, akutsjukvård och utsatta personers behov samt förhållanden i samband med förvar.

Stöd och solidaritetsåtgärder

En medlemsstat som är utsatt för instrumentalisering av migranter ska kunna efterfråga stöd och solidaritetsåtgärder från andra medlemsstater för att kunna hantera situationen. Det kan exempelvis handla om kapacitetshöjande åtgärder och operativt stöd på asyl-, mottagande- och återvändandeområdet eller stöd när det gäller samarbete med tredjeland vars medborgare är föremål för instrumentaliseringen. På begäran från den medlemsstat som befinner sig i en situation av instrumentalisering ska kommissionen uppmana andra medlemsstater att bidra med stöd och åtgärder som motsvarar den utsatta medlemsstatens behov.

I förslaget föreskrivs också att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) och Europol ska prioritera nödvändigt stöd, i linje med deras respektive mandat, till berörda medlemsstater om staterna begär det. Myndigheterna i fråga får också på eget initiativ föreslå stödåtgärder. Det kan bland annat handla om hjälp med gränskontrollverksamhet, återvändandeinsatser, registrering och handläggning av asylansökningar, mottagande samt underrättelser för att motverka människosmuggling och relaterad brottslighet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om asylförfarandet återfinns i dag huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716), förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Viss anpassning av svensk lagstiftning kan behöva göras för den praktiska tillämpningen av förordningen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Givet förslagets natur som är kopplat till situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet är det inte möjligt att på förhand analysera eventuella budgetära konsekvenser vare sig för svensk del eller på EU-budgeten.

När det gäller EU-budgeten bedömer dock kommissionen att finansieringen för genomförandet av förslaget kommer att rymmas inom budgeten för de befintliga EU-finansieringsinstrumenten under perioden 2021–2027 på migrations- och asylområdet. Om nödvändigt kan flexibilitetsmekanismerna inom den fleråriga budgetramen 2021–2027 användas. När det gäller de asylprocessuella aspekterna har förslaget ingen påverkan på unionens budget.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

En framtida situation vid EU:s yttre gräns, som har föranletts av ett tredjelands avsiktliga utnyttjande av migranter och människor på flykt för det politiska ändamålet att destabilisera unionen eller dess medlemsstater, är en EU-gemensam angelägenhet och kräver solidariska och samordnade åtgärder.

Medlemsstaterna har såväl en skyldighet som en rättighet att upprätthålla ordning vid sina och därmed EU:s yttre gränser. Asyl- och migrationshantering är en viktig del i detta. Lika viktigt som att skydda den yttre gränsen är att säkerställa att folkrätten, inklusive mänskliga rättigheter och internationell flyktingrätt, samt EU-rätten och rätten att söka asyl alltid respekteras. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag till förordning om bemötande av situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet. De föreslagna åtgärderna kan hjälpa berörda medlemsstater att snabbt bemöta framtida situationer på ett kontrollerat och effektivt sätt samtidigt som det säkerställs att grundläggande rättigheter och internationella skyldigheter respekteras. Det är också viktigt att det stöd som andra medlemsstater och EU-byråerna kan erbjuda utnyttjas fullt ut.

Regeringen bedömer preliminärt att förslaget säkerställer en verklig och effektiv tillgång till asylförfarandet och uppfyller tillräckliga krav på rätts-säkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden. Det är dock viktigt att åtgärderna, precis som kommissionen föreslår, tidsbegränsas till vad som är absolut nödvändigt för att berörda medlemsstater ska kunna bemöta situationen. Det är även viktigt med transparens och att internationella hjälporganisationer och UNHCR samt IOM vid behov ges tillträde. Barns rättigheter ska tillgodoses. Vid alla åtgärder som berör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Instrumentalisering på migrations- och asylområdet visar också på vikten av att komma vidare med förslagen i migrations- och asylopakten som kommissionen presenterade 2020, i såväl den interna som den externa dimensionen, för att EU ska kunna förebygga och hantera den här typen av utmaningar.

Utgångspunkten är att ekonomiska konsekvenser av förslaget ska hanteras inom befintliga budgetramar och att eventuella ekonomiska konsekvenser på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 78.2 (d) och (f) samt artikel 79.2 (c) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen hänvisar till situationer, där medlemsstaternas territoriella integritet och säkerhet äventyras till följd av ett aktivt agerande från ett tredjeland, påverkar EU som helhet och därför kräver EU-lösningar och EU-stöd. En gemensam lösning kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand, utan kan snarare, på grund av den föreslagna förordningens omfattning och verkningar, uppnås bättre på unionsnivå.

Kommissionen bedömer att alla delar av de föreslagna åtgärderna för att hantera specifika situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet är begränsade till vad som är nödvändigt för att säkerställa att medlemsstaterna kan hantera situationerna på ett ordnat och effektivt sätt och samtidigt säkerställa rättigheter och garantier för sökande. I förslaget fastställs skyddsåtgärder för tillämpningen av undantagen från gällande lagstiftning. Det skapar balans mellan dels berörda medlemsstaters omedelbara behov för att kunna hantera specifika situationer, dels nödvändigt skydd för de tredjelandsmedborgare som berörs. Åtgärdernas varaktighet är också tidsbegränsade till vad som är absolut nödvändigt för att berörda medlemsstater ska kunna hantera situationerna.

Regeringen anser mot den bakgrunden att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ordförandeskapet har ännu inte aviserat någon tidsplan för första behandling i rådsarbetsgrupp.

4.2 Fackuttryck/termer