



Rådsbeslut om provisoriska nödgärder 2021/22:FPM43 till förmån för Lettland, Litauen och Polen

Justitiedepartementet

2022-01-25

Dokumentbeteckning

COM(2021) 752

Förslag till ett rådsbeslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen

Sammanfattning

Den 1 december 2021 presenterade kommissionen ett förslag till rådsbeslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen. Det gjordes med anledning av tillströmningen av tredjelandsmedborgare vid EU:s gräns mot Belarus som organiserats av den belarusiska regimen för politiska ändamål. Förslaget innebär att de berörda medlemsstaterna ges möjlighet att tillfälligt inrätta ett särskilt förfarande för migrations- och asylhantering för att hantera den rådande situationen. Förslaget omfattar även operativt stöd.

Regeringen välkomnar förslaget till rådsbeslut. Tillsammans med de övriga stödåtgärder som EU har vidtagit och vidtar kan de föreslagna åtgärderna hjälpa de berörda medlemsstaterna att hantera den nuvarande situationen 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 EU-byråerna kan ge utnyttjas fullt ut.

1.1 Ärendets bakgrund

Sedan sommaren 2021 har en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare till EU:s gräns mot Belarus ägt rum som har organiserats av den belarusiska regimen. Med anledning av händelseutvecklingen, 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 den 1 december 2021 ett förslag till rådsbeslut om provisoriska nödatgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen som bedöms ha försatts i en nödsituation på grund av den plötsliga och rekordartade ökningen av migranter vid deras gränser mot Belarus. Förslaget kompletterar de diplomatiska, humanitära, operativa och finansiella stödåtgärder som EU har vidtagit för att hantera vad EU anser vara en hybridattack mot unionen från den belarusiska regimen sida.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till rådsbeslut innebär att Lettland, Litauen och Polen ges möjlighet att tillfälligt inrätta ett särskilt förfarande för migrations- och asylhantering när det gäller tredjelandsmedborgare som påträffats i närheten av gränsen till Belarus efter en irreguljär inresa eller efter att ha infunnit sig vid ett gränsövergångsställe. I huvudsak handlar det om att de berörda medlemsstaterna tillåts att göra vissa undantag från relevant EU-lagstiftning på området. Förfarandet syftar till att underlätta för de berörda medlemsstaterna att hantera situationen på ett kontrollerat och effektivt sätt samtidigt som full respekt för grundläggande rättigheter och internationella skyldigheter säkerställs. Åtgärderna får endast tillämpas så länge som det är absolut nödvändigt för att hantera situationen orsakad av den belarusiska regimen och under inga omständigheter längre än sex månader. Kommissionen ska fortlöpande övervaka situationen och vid behov föreslå för rådet och de berörda medlemsstaterna att rådsbeslutet upphävs eller eventuellt förlängs. Förslaget omfattar även operativt stöd till de berörda medlemsstaterna.

Asylförfarande vid de yttre gränserna

Lettland, Litauen och Polen får upp till fyra veckor på sig att registrera en asylansökan efter att ansökan gjorts, istället för tre, sex eller tio dagar som gäller enligt direktiv 2013/32/EU (asylprocedurdirektivet). Registrering av ansökningar som sannolikt är välgrundade eller har gjorts av minderåriga och deras familjemedlemmar ska prioriteras.

För att underlätta för Lettland, Litauen och Polen 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 gällande regler i asylprocedurdirektivet, som tillåter gränsförfarande under ett begränsat antal omständigheter, får alla kategorier av asylansökningar prövas i ett sådant förfarande förutom i de fall där tillräckligt stöd inte kan ges till sökande med särskilda hälsoproblem. Detta syftar även till att begränsa Belarus möjlighet att rikta in sig på utnyttjande av tredjelandsmedborgare som inte får omfattas av gränsförfarandet enligt asylprocedurdirektivet. De grundläggande principerna och garantierna som gäller vid prövning av asylansökningar enligt asylprocedurdirektivet ska alltså gälla.

Tiden som gränsförfarande maximalt får pågå förlängs också, från fyra veckor enligt gällande regler i asylprocedurdirektivet, till 16 veckor. Välgrundade ansökningar och ansökningar från minderåriga och deras familjers ansökningar ska prioriteras.

Materiella mottagandevillkor

Lettland, Litauen och Polen ges möjlighet att avvika från de materiella mottagandevillkoren i direktiv 2013/33/EU (mottagandedirektivet) för asylsökande. Grundläggande behov måste dock alltså täckas, framför allt mat, vatten, kläder, adekvat medicinsk vård och tillfälligt boende som är säsonganpassat till väderförhållandena.

Återvändandeförfarande vid de yttre gränserna

För sökande vars asylansökan har avslagits föreslås att Lettland, Litauen och Polen får göra undantag från tillämpningen av direktiv 2008/115/EG (återvändandedirektivet). 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.

Operativt stöd från EU:s byråer

I förslaget föreskrivs också att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) och Europol ska prioritera nödvändigt stöd till Lettland, Litauen och Polen om staterna begär det. 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 förslagetets effekt på dessa

Förslaget riktar sig direkt till Lettland, Litauen och Polen och bedöms inte ha några effekter på gällande svenska regler.

Förslaget bedöms inte få några nationella konsekvenser för statsbudgeten.

När det gäller EU-budgeten bedömer kommissionen att finansieringen av förslaget kommer att rymmas inom budgeten för de befintliga EU-finansieringsinstrumenten under perioden 2014–2020 och 2021–2027 på området migration, asyl och gränsförvaltning. Om situationen skulle förvärras, kan flexibilitetsmekanismerna inom den fleråriga budgetramen 2021–2027 användas. När det gäller eventuella budgetära konsekvenser för berörda EU-byråer utesluter kommissionen inte att en omfördelning av resurser kan komma att behövas.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Den rådande situationen vid EU:s yttre gräns, som har föranletts av den belarusiska regimens avsiktliga utnyttjande av migranter och människor på flykt för politiska ändamål, är en EU-gemensam angelägenhet och kräver solidariska och samordnade åtgärder.

Medlemsstater 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 rådsbeslut om provisoriska nödgärder till förmån för Lettland, Litauen och Polen. Tillsammans med de övriga stödåtgärder som EU har vidtagit och vidtar kan åtgärderna hjälpa de berörda medlemsstaterna att hantera den nuvarande situationen 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 EU-byråerna kan ge utnyttjas fullt ut.

Regeringen bedömer preliminärt att de föreslagna nödgärderna säkerställer en verklig och effektiv tillgång till asylförfarandet och uppfyller tillräckliga krav på rättssäkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden. Det är dock viktigt att åtgärderna, precis som kommissionen föreslår, tidsbegränsas till vad som är absolut nödvändigt för att de berörda medlemsstaterna ska kunna hantera den nuvarande situationen. Det är även viktigt med transparens och att internationella hjälporganisationer och UNHCR samt IOM vid behov får tillträde till gränsområdet. Barns rättigheter ska tillgodoses. Vid alla åtgärder som berör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Den rådande situationen visar också på vikten av att komma vidare med förslagen i migrations- och asylpakten som kommissionen presenterade 2020, såväl den interna som den externa dimensionen, för att EU ska kunna förebygga och hantera den här typen av utmaningar som situationen vid gränsen till Belarus innebär.

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

Merparten av medlemsstaterna har uttryckt allmänt stöd för förslaget. De berörda medlemsstaterna är överlag positiva, vill se ett snabbt antagande och har sagt sig vara beredda att vara konstruktiva i förhandlingen om förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får rådet, om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Detta sker med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen hänvisar till att den rådande situationen, 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 det föreslagna beslutets omfattning och verkningar, uppnås bättre på unionsnivå.

Kommissionen bedömer att alla delar av de föreslagna åtgärderna för att hantera den nu specifika situationen är begränsade till vad som är nödvändigt för att säkerställa att medlemsstaterna kan hantera situationen 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 de berörda medlemsstaternas omedelbara behov för att kunna hantera den specifika situationen, dels nödvändigt skydd för de tredjelandsmedborgare som berörs. Åtgärdernas varaktighet är också tidsbegränsad till vad som är absolut nödvändigt för att de berörda medlemsstaterna ska kunna hantera den situationen.

Mot bakgrund av situationens allvar och brådskande karaktär instämmer regeringen med kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandling i rådsarbetsgrupp inleddes den 7 januari 2021 som förberedelse inför eventuellt antagande av rådsbeslutet.

4.2 Fackuttryck/termer