



*Utskottet för rättsliga frågor
Ordföranden*

26.3.2024

Juan Fernando López Aguilar

Ordförande

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

BRYSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224A(COD))

Till ordföranden

Genom en skrivelse av den 15 februari 2024¹ begärde utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) i enlighet med artikel 40.2 i arbetsordningen att utskottet för rättsliga frågor (JURI) skulle yttra sig över lämpligheten i bland annat den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU² (nedan kallad den föreslagna förordningen).

JURI-utskottet kommer att behandla detta ärende vid sitt extrainsatta sammanträde den 11 mars 2024.

I – Bakgrund

I december 2023 nådde Europaparlamentet och rådet en preliminär överenskommelse om lagstiftningsförslagen i den nya migrations- och asylpakten³, som lades fram av kommissionen i september 2020. I denna pakt ingick bland annat den föreslagna förordningen, vars rättsliga grund enligt kommissionens ursprungliga förslag var artikel 78.2 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) men senare ändrades genom tillägg av artikel 79.2 c i EUF-fördraget.

¹ D(2024)5159.

² COM(2016)0467 av den 13 juli 2016 samt det ändrade förslaget COM(2020)0611 av den 23 september 2020.

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala

Efter den preliminära överenskommelsen mellan medlagstiftarna ombads de juridiska avdelningarna vid Europaparlamentet och rådet att bedöma resultatet av de interinstitutionella förhandlingarna och lägga fram tekniska rekommendationer för att förvissa sig om att ett fungerande och samstämt Schengenregelverk iakttas.

Sedan de gjort denna bedömning rekommenderade de juridiska avdelningarna att bestämmelserna av relevans för Schengen skulle inbegripas i en självständig rättsakt. Förutom en del undantag och ändringar i förhållande till vissa andra lagstiftningsförslag som det nåtts en preliminär överenskommelse om inom ramen för den nya migrations- och asylpakten innehåller förslaget till självständig rättsakt i huvudsak de bestämmelser om gränsförfarande för återvändande som man förhandlade och preliminärt kom överens om inom ramen för den föreslagna förordningen.

Europaparlamentet och rådet godkände denna rekommendation den 31 januari 2024 vid mötet mellan kontaktgruppen för asylfrågor och rådets fem roterande ordförandeskap⁴. Till följd av det uppstod frågan om huruvida artikel 79.2 c i EUF-fördraget skulle strykas som rättslig grund för den föreslagna förordningen. LIBE-utskottet bad därför JURI-utskottet att yttra sig om lämpligheten i en ändring av den rättsliga grunden.

II – Relevanta artiklar i fördraget

I kapitel 2 ("Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring") i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget står bland annat följande att läsa (fetstil tillagd):

Artikel 78

(artiklarna 63 punkterna 1 och 2 och 64.2 FEG)

- 1. Unionen ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om "non-refoulement". Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag.*
- 2. Vid tillämpning av punkt 1 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar**
 - a) en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen,*
 - b) en enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd,*
 - c) ett gemensamt system, i händelse av en massiv tillströmning, för tillfälligt skydd för fördrivna personer,*

kommittén och Regionkommittén om en ny migrations- och asylpakt (COM(2020)0609 av den 23 september 2020).

⁴ Format inrättat inom ramen för Europaparlamentets och rådets gemensamma färdplan för förhandlingarna om det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) och den nya migrations- och asylpakten, som undertecknades i september 2022.

- d) *gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd,*
 - e) *kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd,*
 - f) *normer för mottagande av personer som söker asyl eller subsidiärt skydd,*
 - g) *partnerskap och samarbete med tredjeländer för att hantera flöden av personer som söker asyl eller subsidiärt eller tillfälligt skydd.*
- (...)

*Artikel 79
(artikel 63 punkterna 3 och 4 FEG)*

1. *Unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel.*
 2. ***Vid tillämpning av punkt 1 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder på följande områden:***
 - a) *Villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening.*
 - b) *Fastställande av rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater.*
 - c) ***Olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt.***
 - d) *Bekämpning av människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn.*
- (...)

III – Europeiska unionens domstols rättspraxis avseende val av rättslig grund

Domstolen har traditionellt ansett att frågan om lämplig rättslig grund har konstitutionell betydelse, eftersom den rör respekten för principen om tilldelade befogenheter (artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen) och fastställandet av arten och omfattningen av unionens behörighet⁵.

Enligt väletablerad rättspraxis är den rättsliga grunden för en unionsakt inte avhängig av en institutions uppfattning om det eftersträlvade syftet, utan den måste fastställas i enlighet med objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt åtgärdens syfte och innehåll⁶.

Om bedömningen av en åtgärd visar att den har två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga eller dominerande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan⁷. Endast undantagsvis, om det fastställs att det finns flera syften med rättsakten vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, där det ena syftet inte är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, får en sådan rättsakt grundas på de olika motsvarande rättsliga grunderna⁸. Detta skulle emellertid vara möjligt endast om de förfaranden som anges för respektive rättslig grund inte är oförenliga med och inte äventyrar Europaparlamentets rättigheter⁹.

IV – Den föreslagna förordningens syfte och innehåll

Innan vi går in på den föreslagna förordningens syfte och innehåll enligt den preliminära överenskommelsen ska det påpekas att lämpligheten i artikel 78.2 d i EUF-fördraget inte ifrågasätts. Vad som ifrågasätts är i allt väsentligt tillägget av artikel 79.2 c som ytterligare rättslig grund för den föreslagna förordningen enligt den preliminära överenskommelsen. Därför kan det vara på sin plats att börja med att granska vilka orsaker som ledde fram till denna dubbla rättsliga grund.

I juli 2016 lade kommissionen fram den föreslagna förordningen och baserade den då enbart på artikel 78.2 d i EUF-fördraget. I september 2020 ändrade sedan kommissionen den föreslagna förordningen inom ramen för den nya migrations- och asylpakten, och det var då som artikel 79.2 c i EUF-fördraget lades till som rättslig grund.

⁵ Domstolens yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet), ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.

⁶ Mål C-300/89, kommissionen mot rådet (titandioxid), ECLI:EU:C:1991:244, punkt 10..

⁷ Mål C-137/12, kommissionen/rådet, ECLI:EU:C:2013:675, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

⁸ Mål C-300/89, punkterna 13 och 17; mål C-42/97, parlamentet mot rådet, ECLI:EU:C:1999:81, punkt 38; yttrande 2/00, punkt 23; mål C-94/03, kommissionen mot rådet ("Rotterdamkonventionen"), ECLI:EU:C:2006:2 och mål C-178/03, kommissionen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2006:4, punkterna 36 och 43.

⁹ Mål C-300/89, punkterna 17–25; mål C-268/94, Portugal mot rådet, ECLI:EU:C:1996:461.

I motiveringen till detta ändrade förslag till förordning upprepade kommissionen att ”[m]ålen för 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden [...] fortfarande [är] relevanta och måste genomföras. Det är nödvändigt att inrätta ett gemensamt asylförfarande som ersätter de olika förfarandena i medlemsstaterna och som är tillämpligt på alla ansökningar som görs i medlemsstaterna.” Kommissionen konstaterade emellertid också att den inte ansåg ”att det är nödvändigt att göra långtgående ändringar av 2016 års förslag, som medlagstiftarna redan har gjort betydande framsteg med”. Sedan fortsatte den dock med att den gjort ”riktade ändringar av 2016 års förslag för att bemöta [...] specifika utmaningar. Dessa ändringar kommer att främja målen och tillsammans med förslaget till förordning om införande av screening införa en sömlös koppling mellan alla skeden av migrationsprocessen, från ankomsten till behandlingen av asylansökningar och, i tillämpliga fall, återvändande” (understrykningarna tillagda). Under screeningen skulle migranterna registreras och kontrolleras så att deras identitet och hälso- och säkerhetsrisker kunde fastställas. Därefter skulle migranterna ”hänvisas till lämpligt förfarande (asylförfarande, nekad inresa eller förfarande för återvändande)” (understrykningen tillagd). Därefter skulle det fastställas huruvida en asylansökan skulle bedömas i ett gränsförfarande för asyl, dvs. utan att sökanden tilläts resa in på medlemsstatens territorium, eller i ett normalt asylförfarande. Om ett gränsförfarande för asyl användes och det fastställdes att personen inte var i behov av skydd, skulle ett gränsförfarande för återvändande följa. Utifrån detta upplägg ändrade kommissionen den föreslagna förordningen genom att införa bestämmelser om tredjelandsmedborgares återvändande med ett gränsförfarande som skulle tillämpas för sådana återvändanden.

Till följd av det lade kommissionen till artikel 79.2 c i EUF-fördraget som rättslig grund för den föreslagna förordningen. I den första punktsatsen under punkt 2 i motiveringen till 2020 års ändrade förslag till förordning förklarade kommissionen att de rättsliga grunderna till den föreslagna förordningen ”är artiklarna 78.2 d och 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I dessa bestämmelser föreskrivs antagande av åtgärder för gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd respektive åtgärder på området för olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt.” Vidare skrev kommissionen att ”det är nödvändigt att lägga till den sistnämnda rättsliga grunden för att föreskriva om särskilda bestämmelser om återvändande av asylsökande som fått avslag på ansökan, särskilt när det gäller gemensamt utfärdande av ett beslut om återvändande vid ett beslut om avslag på en ansökan, gemensamt rättsmedel mot sådana beslut och sömlösa gränsförfaranden för asyl och återvändande” (understrykningarna tillagda).

Under de interinstitutionella förhandlingarna kom medlagstiftarna preliminärt överens om gränsförfarandet för återvändande inom ramen för den föreslagna förordningen. I de avslutande stegen enades de dock om att den föreslagna förordningen på grund av ”den variabla Schengengeometrin” behövde delas upp i två: Medan den första texten (som detta yttrande handlar om) skulle innehålla alla bestämmelser om fastställande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen skulle bestämmelserna om återvändandeförfarandet lyftas ut och i stället ta plats i den andra texten.

Resultatet blir att målet med den föreslagna förordningen enligt den preliminära överenskommelsen ”är att samordna, förenkla och harmonisera medlemsstaternas förfaranden genom att upprätta ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen” (skäl 1). Detta speglas också i artikel 1. Den föreslagna förordningen är tillämplig ”på alla ansökningar om internationellt skydd som görs på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid den yttre gränsen, i deras territorialhav eller i deras transitområden, samt på återkallandet av internationellt skydd” (artikel 2.1). Den föreskriver rättigheter och skyldigheter för sökande (artiklarna 7–9), personliga intervjuer för sökande (artiklarna 10–13), juridisk rådgivning, rättsligt bistånd och biträde under förfarandet, (artiklarna 14–17), särskilda garantier (artiklarna 19–22) samt läkarundersökning och åldersbedömning av sökande (artiklarna 23 och 24). Här fastställs även det administrativa förfarandet för att inleda och registrera ansökningar om internationellt skydd (artiklarna 25–32), förfarandet för prövning av ansökningar och dess varaktighet (artiklarna 33–34), särskilda förfaranden (artiklarna 40–43) samt begrepp avseende säkra tredjeländer (artikel 43a–50). Till sist innehåller den föreslagna förordningen förfaranden för återkallande av internationellt skydd (artiklarna 51 och 52) och ett förfarande för överklagande (artiklarna 53–55), följt av en del slutbestämmelser (artiklarna 56–62). Artiklarna 41g och 41h om ett gränsförfarande för återvändande och förvar har tillsammans med tillhörande skäl helt lyfts ut ur den föreslagna förordningen enligt den preliminära överenskommelsen.

V – Analys

Av det ovan sagda följer att den föreslagna förordningens syfte och innehåll enligt den preliminära överenskommelsen verkligen är att fastställa ett gemensamt förfarande för beviljande och återkallande av internationellt skydd, vilket otvivelaktigt kräver artikel 78.2 d i EUF-fördraget som rättslig grund. Bestämmelserna om ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen ingår inte i Schengenregelverket och bör behållas i en enda, separat rättsakt. Värt att notera är också att den föreslagna förordningen innehåller att antal betydande ändringar i förhållande till sin föregångare, direktiv 2013/32/EU¹⁰, som upphävs och ersätts genom den föreslagna förordningen. Det direktivet har dessutom endast artikel 78.2 d i EUF-fördraget som rättslig grund.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 29.6.2013, s. 60).

Bestämmelser om tredjelandsmedborgares återvändande från medlemsstaternas territorium ingick å andra sidan ursprungligen i Schengenkonventionen (artiklarna 23 och 24) i kapitel VI i avdelning II med rubriken ”Om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet”. Det är angeläget att Schengenregelverket¹¹ förblir fungerande och samstämt och fullt förenligt med dels de relevanta protokollen för rättsliga och inrikes frågor¹², dels Schengenassocieringsavtalen, som unionen ingått med Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein. Alla återvändanden av tredjelandsmedborgare från Schengenområdet måste anses utgöra en utveckling av Schengenregelverket eftersom alla tredjelandsmedborgare som reser in i Schengenområdet även omfattas av de enhetliga inresevillkoren som fastställs i kodexen om Schengengränserna. Gränsförfarandet för återvändande bör därför också betraktas som en del av Schengenregelverket angående integrerad gränsförvaltning. De bestämmelserna bör därför, tillsammans med sina respektive skäl, inkluderas i en separat rättsakt av Schengenrelevans.

Medlagstiftarna har därför kommit överens om att dela upp förfarandet och flytta Schengenrelaterade bestämmelser från den föreslagna förordningen till en fristående och självständig rättsakt. Därför bör artikel 79.2 c i EUT-fördraget rätteligen tas bort som rättslig grund för den föreslagna förordningen enligt den preliminära överenskommelsen.

VI – Slutsats och rekommendation

Vid utskottssammanträdet den 11 mars 2024 beslutade utskottet för rättsliga frågor – med 17 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst¹³ – att utfärda en rekommendation till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor om att det förefaller lämpligt att låta 79.2 c i EUF-fördraget utgå som rättslig grund och att basera den föreslagna förordningen enbart på artikel 78.2 d i EUF-fördraget.

¹¹ Se bland annat domen av den 26 oktober 2010 i mål C-482/08, Förenade kungariket mot rådet (VIS), ECLI:EU:C:2010:631, punkt 48, där domstolen hänvisar till att ”det är nödvändigt att [...] [Schengen]regelverk[et] är enhetligt och att denna enhetlighet bibehålls vid en möjlig utveckling”. Se även punkterna 49 och 50 i domen.

¹² Protokoll nr 19 om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar, nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa samt nr 22 om Danmarks ställning.

¹³ Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Adrián Vázquez Lázara (ordförande), Marion Walsmann (vice ordförande), Lara Wolters (vice ordförande), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (för Sergey Lagodinsky i enlighet med artikel 209.7 i arbetsordningen), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (för Jiří Pospíšil i enlighet med artikel 209.7 i arbetsordningen), Axel Voss och Javier Zarzalejos.

Med vänlig hälsning

Adrián Vázquez Lázara

BILAGA: ENHETER ELLER PERSONER SOM FÖREDRAGANDEN HAR FÅTT INFORMATION FRÅN

Föredraganden förklarar på eget ansvar att han inte har mottagit några synpunkter från någon enhet eller person som ska tas upp i denna bilaga i enlighet med artikel 8 i bilaga I till arbetsordningen.