



Utskottet för rättsliga frågor
Ordföranden

26.3.2024

Juan Fernando López Aguilar

Ordförande

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

BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget om gränsförfarandet för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Till ordföranden

Genom en skrivelse av den 15 februari 2024¹ begärde ordföranden för 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 gränsförfarandet för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148 (nedan kallat *den föreslagna förordningen*).

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

¹ D(2024)5159.

I – Bakgrund

I december 2023 nådde Europaparlamentet och rådet en preliminär överenskommelse om lagstiftningsförslagen i den nya migrations- och asylpakten², som lades fram av kommissionen i september 2020. I denna pakt ingick också ett ändrat förslag till förordning om inrättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU³ (nedan kallad *förordningen om asylförfaranden*) och ett förslag till förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet⁴ (nedan kallad *krisförordningen*).

Efter den preliminära överenskommelsen 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 fristående rättsakt. Resultatet blev den föreslagna förordningen, som i huvudsak omfattar bestämmelserna om gränsförfarandet för återvändande, som förhandlats fram och preliminärt överenskommit inom ramen för förordningen om asylförfaranden, tillsammans med de undantag som införts från krisförordningen och med ändringar av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, som inrättades genom förordning (EU) 2021/1148⁵. Under mötet i kontaktgruppen för asylfrågor med rådets fem roterande ordförandeskap⁶ godkände Europaparlamentet och rådet preliminärt denna rekommendation och det resulterande förslaget till förordning i form av förslaget till fristående rättsakt. LIBE-utskottet begärde därefter ett yttrande från JURI-utskottet över lämpligheten av att använda artikel 77.2 och artikel 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som rättslig grund för den föreslagna förordningen.

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 77
(f.d. artikel 62 FEG)

1. Unionen ska utforma en politik med syftet att

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en ny migrations- och asylpakt (COM(2020)0609 av den 23 september 2020).

³ COM(2016)0467 av den 13 juli 2016 samt det ändrade förslaget COM(2020)0611 av den 23 september 2020 (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020)0613 av den 23 september 2020 (2020/0277(COD)).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1148 av den 7 juli 2021 om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 251, 15.7.2021, s. 48).

⁶ 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.

- a) *säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna,*
 - b) *säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna,*
 - c) *stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.*
- 2. Vid tillämpning av punkt 1 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om**
- a) *den gemensamma politiken för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid,*
 - b) *kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna,*
 - c) *villkoren för att medborgare i tredjeländer ska få resa fritt inom unionen under en kortare tid,*
 - d) *alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna,*
 - e) *slopad kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna.*

[...]

Artikel 79

(f.d. 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 behörighet⁷.

Enligt väletablerad rättspraxis är den rättsliga grunden för en unionsakt inte avhängig av en institutions uppfattning om det eftersträvade syftet, utan den måste fastställas i enlighet med objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt åtgärdens syfte och innehåll⁸.

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 beståndsdelan⁹. 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 grunderna¹⁰. Detta skulle emellertid vara möjligt endast om de förfaranden som anges för respektive rättslig grund inte är oförenliga med och inte äventyrar Europaparlamentets rättigheter¹¹.

⁷ Domstolens yttrande 2/00 (*Cartagenaprotokollet*), ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.

⁸ Mål C-300/89, *kommissionen mot rådet* (titandioxid), ECLI:EU:C:1991:244, punkt 10.

⁹ Mål C-137/12, *kommissionen mot rådet*, ECLI:EU:C:2013:675, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

¹⁰ 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.

¹¹ Mål C-300/89, punkterna 17–25; mål C-268/94, *Portugal mot rådet*, ECLI:EU:C:1996:461.

IV – Den föreslagna förordningens syfte och innehåll

Förklaringarna när det gäller syftet med den föreslagna förordningen finns i motiveringen till det ändrade förslaget till förordning om asylförfaranden, som kommissionen lade fram 2020 inom ramen för den nya migrations- och asylpakten. I den konstaterade kommissionen att den inte ansåg ”att det är nödvändigt att göra långtgående ändringar av 2016 års förslag, som medlagstiftarna redan har gjort betydande framsteg med” men gjorde ”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.

Det är utifrån detta upplägg som kommissionen ändrade förordningen om asylförfaranden genom att införa bestämmelser om tredjelandsmedborgares återvändande med ett gränsförfarande som skulle tillämpas för sådana återvändanden och lade till artikel 79.2 c i EUF-fördraget som rättslig grund för förordningen om asylförfaranden. I den första punktsatsen under punkt 2 i motiveringen till 2020 års ändring av förslaget till förordning om asylförfaranden förklarade kommissionen att de rättsliga grunderna till förordningen om asylförfaranden var ”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 var ”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.”

Under de interinstitutionella förhandlingarna enades medlagstiftarna preliminärt om gränsförfarandet för återvändande inom ramen för förordningen om asylförfaranden, inbegripet artiklarna 41g och 41h om gränsförfarande för genomförande av återvändande respektive förvar. 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 skulle innehålla alla bestämmelser om fastställande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen (det vill säga förordningen om asylförfaranden) skulle bestämmelserna om gränsförfarandet för återvändande lyftas ut och i stället införas i den andra texten (den föreslagna förordning som detta yttrande gäller).

Resultatet är en fristående rättsakt vars syfte är att ”*rationalisera, förenkla och harmonisera medlemsstaternas förfaranden genom att inrätta ett gränsförfarande för återvändande*”. I skälen i den föreslagna förordningen anges också att ”*återvändandeförfarandet [bör] genomföras inom ramen för ett gränsförfarande [...], så att kontinuitet mellan asylförfarandet och återvändandeförfarandet säkerställs*”. I den föreslagna förordningen klargörs också förhållandet till direktivet när det gäller ”ordinarie” återvändande¹². I den fastställda regeln för förvar av en person som inte längre har rätt att stanna kvar och som inte har tillåtits att stanna kvar, i syfte att förhindra inresa på territoriet och verkställa ett återvändande. Gränsförfarandet för återvändande bör också ”*i en krissituation [...] underlätta återvändande av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas irreguljärt i medlemsstaterna och vars ansökningar inom ramen för en kris har avslagits [...] och som inte har rätt att stanna och som inte tillåts att stanna*”. Detta återspeglas i artiklarna, särskilt artiklarna 4, 5 och 6 om gränsförfarande för återvändande, förvar respektive åtgärder som är tillämpliga på gränsförfarandet för återvändande i en krissituation.

Slutligen ändrar den föreslagna förordningen även instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, som inrättades genom förordning (EU) 2021/1148¹³ (artikel 9), så att det instrumentet kan mobiliseras för att ge stöd till medlemsstaternas insatser för att tillämpa den föreslagna förordningen.

V – Analys

Den föreslagna förordningen innehåller i huvudsak det som tidigare var artiklarna 41g och 41h i förordningen om asylförfaranden (artiklarna 4 och 5 i den föreslagna förordningen) och artikel 14 i krisförordningen (artikel 6 i den föreslagna förordningen) och motsvarande skäl. Samtliga dessa är bestämmelser om tredjelandsmedborgares återvändande och ingick 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*”. De utgör därför en obestridlig del av Schengenregelverket, men har inte införts i en akt som är relevant för Schengenregelverket.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1148 av den 7 juli 2021 om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 251, 15.7.2021, s. 48).

Det är angeläget att Schengenregelverket¹⁴ förblir fungerande och samstämt och fullt förenligt med dels de relevanta protokollen för rättsliga och inrikes frågor¹⁵, dels Schengenassocieringsavtalen, som unionen ingått med Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein. Alla återvändanden av tredjelandsmedborgare från Schengenområdet måste vidare anses utgöra en utveckling av Schengenregelverket eftersom alla tredjelandsmedborgare som reser in i Schengenområdet även omfattas av de enhetliga inresevillkor som fastställs i kodexen om Schengengränserna.

Gränsförfarandet för återvändande, inklusive i en krissituation, bör därför också betraktas som en del av Schengenregelverket angående integrerad gränsförvaltning. Dessa bestämmelser tycks således nu med rätta, tillsammans med sina respektive skäl, ha inkluderats i en fristående rättsakt som är relevant för Schengenregelverket, korrekt grundad på artikel 79.2 c i EUF-fördraget.

Dessutom infördes ändringarna av förordning (EU) 2021/1148 i den föreslagna förordningen för att ändra instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringpolitik som ska mobiliseras för att ge stöd till medlemsstaterna i deras ansträngningar att säkerställa en stark och effektiv europeisk integrerad gränsförvaltning vid de yttre gränserna. Artikel 77.2 i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för åtgärder om bland annat viseringar, in- och utresekontroller, unionens integrerade gränsförvaltningssystem och avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna. Denna bestämmelse verkar därför användas korrekt utöver artikel 79.2 c i EUF-fördraget, eftersom de eftersträfvade målen är nära förbundna med varandra och det ena inte bara är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra. Användningen av den dubbla rättsliga grunden skulle därför vara förenlig med de kriterier som avses i punkt III i denna not.

VI – Slutsats och rekommendation

Vid sitt sammanträde den 11 mars 2024 beslutade utskottet för rättsliga frågor – med 17 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst¹⁶ – att utfärda en rekommendation till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor om att artiklarna 79.2 c och 77.2 i EUF-fördraget förefaller utgöra lämplig rättslig grund för den föreslagna förordningen.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 AV YTTRANDE HAR MOTTAGIT SYNPUNKTER 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.