



*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 Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet (COM(2020)0613 – C9-0308/2020 – 2020/0277(COD))

I en skrivelse av den 15 februari 2024¹ begärde ordföranden för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor i enlighet med artikel 40.2 i arbetsordningen att utskottet för rättsliga frågor skulle avge ett yttrande om lämpligheten av den tillagda rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet² (*den föreslagna förordningen*).

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

¹ D(2024)5159.

² COM(2020) 613 av den 23 september 2020.

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. Den föreslagna förordningen, som kommissionen grundade på artikel 78.2 c, d och e och artikel 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), ingick i pakten.

Efter medlagstiftarnas preliminära överenskommelse ombads Europaparlamentets och rådets rättstjänster att bedöma resultatet av de interinstitutionella förhandlingarna och ge tekniska rekommendationer i syfte att säkerställa att Schengenregelverkets funktionalitet och samstämmighet upprätthålls.

Efter bedömningen rekommenderade rättstjänsterna att de Schengenrelaterade bestämmelserna skulle tas bort från den föreslagna förordningen och ingå i en separat akt. Resultatet blev ett förslag till förordning om gränsförfarandet för återvändande och ändring av förordning 2021/1148⁴, som i allt väsentligt inbegriper bestämmelser om gränsförfarandet för återvändande, som förhandlades fram och preliminärt godkändes inom ramen för förslaget till förordning om inrättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen⁵, tillsammans med undantag som hämtats från den föreslagna förordningen och med ändringar av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, som inrättades genom förordning (EU) 2021/1148⁶.

Europaparlamentet och rådet godkände denna rekommendation den 31 januari 2024 vid mötet mellan kontaktgruppen för asylfrågor och rådets fem roterande ordförandeskap. Till följd av detta uppstod frågan om huruvida artikel 79.2 c i EUF-fördraget skulle tas bort som rättslig grund för den föreslagna förordningen.

Dessutom var den ursprungliga planen också att den föreslagna förordningen skulle upphäva rådets direktiv 2001/555⁷ (*direktivet om tillfälligt skydd*) och fastställa nya regler om beviljande av omedelbar skyddsstatus i krissituationer för fördrivna personer från tredjeländer som inte har möjlighet att återvända till sina ursprungsländer, vilket motiverade användningen av artikel 78.2 c i EUF-fördraget som rättslig grund. Under de interinstitutionella förhandlingarna nåddes en preliminär överenskommelse om att direktivet om tillfälligt skydd inte skulle upphävas och att ingen ny status för omedelbart skydd skulle inrättas. Därför bör artikel 78.2 c i EUF-fördraget också tas bort från den föreslagna förordningens rättsliga grund.

³ 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).

⁴ 2016/0224B (COD)

⁵ 2016/0224A(COD) (COM(2016)0467 av den 13 juli 2016 och ändrade COM(2020)0611 av den 23 september 2020).

⁶ 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).

⁷ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12).

Till följd av ovanstående begärde LIBE-utskottet ett yttrande från JURI-utskottet om den ändrade rättsliga grundens lämplighet.

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

(f.d. 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,***
 - 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

(f.d. artikel 63.3 och 63.4 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 behörighet⁸.

Enligt väletablerad rättspraxis är den rättsliga grunden för en unionsakt inte avhängig av en institutions uppfattning om det eftersträfvade syftet, utan den måste fastställas i enlighet med objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt åtgärdens syfte och innehåll⁹.

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 beståndsdel¹⁰. 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 grunderna¹¹. Detta skulle emellertid vara möjligt endast om de förfaranden som anges för respektive rättslig grund inte är oförenliga med och inte äventyrar Europaparlamentets rättigheter¹².

⁸ Domstolens yttrande 2/00 (*Cartagenaprotokollet*), ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.

⁹ Mål C-300/89, *kommissionen mot rådet (titandioxid)*, ECLI:EU:C:1991:244, punkt 10.

¹⁰ Mål C-137/12, *kommissionen mot rådet*, ECLI:EU:C:2013:675, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

¹¹ 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.

¹² 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

Så som förklarats i motiveringen till den föreslagna förordningen, och med erfarenheterna från flyktingkrisen 2015 i åtanke, behöver unionen en strukturerad krishanteringsstrategi för att undvika tillfälliga lösningar. Även om den ursprungliga kommissionstexten tycks ha ändrats avsevärt under de interinstitutionella förhandlingarna är syftet med den föreslagna förordningen i dess preliminärt godkända form alltså att komplettera den rättsliga ramen på migrationsområdet som ett instrument som säkerställer att unionen har särskilda regler till sitt förfogande för att kunna hantera exceptionella krissituationer på ett effektivt sätt.

Den föreslagna förordningen definierar *krissituation* (artikel 1.4) och *force majeure* (artikel 1.5), som gör det möjligt för medlemsstaterna att tillfälligt avvika från efterlevnaden av kraven i förordningen om asyl- och migrationshantering¹³ och förordningen om asylförfaranden¹⁴. I dessa situationer och under dessa omständigheter kan medlemsstaterna begära att undantagsvis få tillämpa tillfälliga åtgärder i enlighet med den föreslagna förordningen (artikel 2). Ett genomförandebeslut från kommissionen skulle då fastställa att en krissituation eller force majeure råder (artikel 3) och samtidigt föreslå ett genomförandebeslut från rådet som beviljar undantag och fastställer solidaritetsåtgärder (artikel 4). I den föreslagna förordningen fastställs tidsperioden för tillämpningen av undantagen och solidaritetsåtgärderna till tre månader med möjlighet till förlängning med samma period en gång (artikel 5). Den föreslagna förordningen föreskriver också att kommissionen fortlöpande ska övervaka situationen samt inrättandet av en solidaritetssamordnare (artiklarna 6 respektive 7). Kapitel III (artiklarna 8 och 9) reglerar solidaritets- och stödåtgärder vid en krissituation medan kapitel IV (artiklarna 10–13) fastställer de undantag från lagstiftningsramen på migrationsområdet som får tillämpas tillfälligt vid krissituationer eller force majeure. Den preliminära överenskommelsen omfattar även artikel 14 om tillämpliga åtgärder inom gränsförfarandet för återvändande vid en krissituation (understrykning tillagd). Den artikeln flyttades senare till en enskild Schengenrelaterad akt, och finns inte längre med i sluttexten till den preliminära politiska överenskommelsen. Slutligen innehåller den föreslagna förordningen i sin preliminärt godkända form ett snabbförfarande för prövning av ansökningar om internationellt skydd under vissa omständigheter (artikel 15) och ett kapitel om slutbestämmelser (artiklarna 16–20).

V – Analys

Även om lämpligheten av artikel 78.2 d och e i EUF-fördraget – som fastställer den rättsliga grunden för gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd och för antagandet av kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är skyldig att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd – inte är omstridd är det värt att notera att det av ovanstående framgår att den föreslagna förordningen syftar till att uppnå just dessa mål vid en krissituation eller force majeure. Det är här också värt att notera att dessa bestämmelser inte är en del av Schengenregelverket.

¹³ 2020/0279(COD) (COM(2020)0610 av den 23 september 2020)

¹⁴ 2016/0224(COD) (COM(2016)0467 av den 13 juli 2016 och ändrade COM(2020)0611 av den 23 september 2020.

Vad som är omstritt är att artikel 78.2 c och artikel 79.2 c i EUF-fördraget nu utgör ytterligare rättslig grund i den preliminära överenskommelsen om den föreslagna förordningen och den tekniska bedömningen av den överenskommelsen i ljuset av Schengenregelverkets samstämmighet.

Artikel 78.2 c i EUF-fördraget motiverades med att nya regler för beviljande av omedelbart skydd vid krissituationer lagts till, och att direktivet för tillfälligt skydd därmed upphävs i den föreslagna förordningen, såsom den ursprungligen antagits av kommissionen. Då den föreslagna förordningen enligt resultatet av de interinstitutionella förhandlingarna, såsom de preliminärt godkänts av medlagstiftarna, inte längre skulle upphäva direktivet om tillfälligt skydd, och inte heller inrätta en ny status för omedelbart skydd, förefaller det lämpligt att ta bort artikel 78.2 c i EUF-fördraget från den föreslagna förordningens rättsliga grund.

När det sedan gäller artikel 79.2 c i EUF-fördraget inom ramen för denna förordning förhandlade medlagstiftarna även fram en preliminär överenskommelse om tillämpliga åtgärder inom gränsförfarandet för återvändande vid en krissituation. Bestämmelser om tredjelandsmedborgares återvändande från medlemsstaternas territorium ingick emellertid 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 av väsentlig betydelse att Schengenregelverket¹⁵ förblir fungerande och samstämt och fullt förenligt med dels de relevanta protokollen för rättsliga och inrikes frågor¹⁶, 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 Schengen gränserna. Artiklarna om tillämpliga åtgärder inom gränsförfarandet för återvändande vid en krissituation, och alla andra åtgärder vid återvändande i den föreslagna förordningen bör därför också betraktas som en del av Schengenregelverket som har att göra med den integrerade gränsförvaltningen och bör tas bort från den föreslagna förordningen, som inte är en Schengenrelaterad akt. Därför bör artikel 79.2 c i EUT-fördraget rätteligen tas bort som rättslig grund för den föreslagna förordningen.

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 röst¹⁷ – att utfärda en rekommendation till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor om att det förefaller lämpligt att låta artikel 78.2 c och artikel 79.2 c i EUF-fördraget tas bort som rättslig grund och att basera den föreslagna förordningen på artikel 78.2 d och e i EUF-fördraget.

¹⁵ 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 58 i domen.

¹⁶ 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.

¹⁷ Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Adrián Vázquez Lázara (ordförande),

Med vänlig hälsning

Adrián Vázquez Lázara

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.

BILAGA: ENHETER ELLER PERSONER SOM FÖREDRAGANDEN 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.