



---

Mødedokument

---

**A9-0164/2024**

4.4.2024

**\*\*\*I**

## **BETÆNKNING**

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og om ændring af forordning (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Fabienne Keller

### ***Tegnforklaring***

- \* Høringsprocedure
- \*\*\* Godkendelsesprocedure
- \*\*\*I Almindelig lovgivningsprocedure (førstebehandling)
- \*\*\*II Almindelig lovgivningsprocedure (andenbehandling)
- \*\*\*III Almindelig lovgivningsprocedure (tredjebehandling)

(Proceduren afhænger af, hvilket retsgrundlag der er valgt i udkastet til retsakt)

### ***Ændringsforslag til et udkast til retsakt***

#### **Ændringsforslag fra Parlamentet opstillet i to kolonner**

Tekst, der udgår, er markeret med fede typer og kursiv i venstre kolonne.  
Tekst, der udskiftes, er markeret med fede typer og kursiv i begge kolonner.  
Ny tekst er markeret med fede typer og kursiv i højre kolonne.

Den første og den anden linje i informationsblokken til hvert ændringsforslag angiver den relevante passage i det pågældende udkast til retsakt. Hvis et ændringsforslag angår en eksisterende retsakt, som udkastet til retsakt har til formål at ændre, indeholder informationsblokken tillige en tredje og en fjerde linje, hvori det er anført, hvilken eksisterende retsakt og hvilken bestemmelse heri der er berørt.

#### **Ændringsforslag fra Parlamentet i form af en konsolideret tekst**

Ny tekst er markeret med fede typer og kursiv. Tekst, som er bortfaldet, markeres med symbolet ¶ eller med overstregning. Ved udskiftninger markeres den nye tekst med fede typer og kursiv, og den udskiftede tekst slettes eller overstreges.

Som en undtagelse bliver rent tekniske justeringer, der er foretaget af de berørte tjenestegrene med henblik på udarbejdelsen af den endelige tekst, ikke markeret.

## INDHOLD

	<b>Side</b>
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5	
UDTALELSE FRA RETSUDVALGET OM RETSGRUNDLAGET.....	32
PROCEDURE I KORRESPONDERENDE UDVALG .....	39



## **FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING**

**om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og om ændring af forordning (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))**

**(Almindelig lovgivningsprocedure: førstebehandling)**

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådet (COM(2016)0467) og det ændrede forslag (COM(2020)0611),
- der henviser til artikel 294, stk. 2, artikel 78, stk. 2, litra d), og artikel 79, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, på grundlag af hvilke Kommissionen har forelagt forslaget for Parlamentet (C9-0039/2024),
- der henviser til udtalelse fra Retsudvalget om det foreslåede retsgrundlag,
- der henviser til artikel 294, stk. 3, og artikel 79, stk.2, litra c). i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,
- der henviser til udtalelser fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg af 14. december 2016<sup>1</sup> og 25. februar 2021<sup>2</sup>,
- der henviser til udtalelse fra Regionsudvalget af 8. februar 2017<sup>3</sup> og af 19. marts 2021<sup>4</sup>,
- der henviser til, at det kompetente udvalg har godkendt den foreløbige aftale i henhold til forretningsordenens artikel 74, stk. 4, og at Rådets repræsentant ved skrivelse af 8. februar 2024 forpligtede sig til at godkende denne holdning, jf. artikel 294, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,
- der henviser til Formandskonferencens afgørelse af 21. februar 2024 om at bemyndige Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender til at opdele lovgivningsproceduren og gå videre med fremlæggelsen af to separate konsoliderede tekster til behandling på plenarmødet,
- der henviser til forretningsordenens artikel 59 og 40,
- der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A9-0164/2024),

---

<sup>1</sup> EUT C 75 af 10.3.2017, s. 97.

<sup>2</sup> EUT C 155 af 30.4.2021, s. 64.

<sup>3</sup> EUT C 207 af 30.6.2017, s. 67.

<sup>4</sup> EUT C 175 af 7.5.2021, s. 32.

1. vedtager nedenstående holdning ved førstebehandling;
2. anmoder om fornyet forelæggelse, hvis Kommissionen erstatter, i væsentlig grad ændrer eller agter i væsentlig grad at ændre sit forslag;
3. pålægger sin formand at sende Europa-Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen samt til de nationale parlamenter.

## Ændringsforslag 1

### EUROPA-PARLAMENTETS ÆNDRINGSFORSLAG\*

til Kommissionens forslag

-----

***til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og om ændring af forordning (EU) 2021/1148***

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –  
under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig **artikel 77. stk. 2**, og artikel 79, stk. 2, litra c),  
under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,  
efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,  
under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg<sup>5</sup>,  
under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget<sup>6</sup>,  
efter den almindelige lovgivningsprocedure<sup>7</sup>, og  
ud fra følgende betragtninger:

**(1) Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og bør derfor sikre, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, udforme en fælles**

---

\*Ændringer: Ny eller ændret tekst er markeret med fede typer og kursiv; udgået tekst er markeret med symbolet

■.

<sup>5</sup> *EUT C 75 af 10.3.2017, s. 97 og EUT C 155 af 30.4.2021, s. 64.*

<sup>6</sup> *EUT C 207 af 30.6.2017, s. 67 og EUT C 175 af 7.5.2021, s. 32.*

<sup>7</sup> *Europa-Parlamentets holdning af ... [(EUT ...)/(endnu ikke offentliggjort i EUT)] og Rådets afgørelse af ...*

*politik for asyl og migration, kontrol ved de ydre grænser og tilbagesendelse og forhindre ulovlige bevægelser mellem medlemsstaterne på grundlag af solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, som også er retfærdig over for tredjelandsstatsborgere og statsløse og i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.*

- (2) *Formålet med denne forordning er at strømline, forenkle og harmonisere medlemsstaternes proceduremæssige ordninger ved at indføre en grænseprocedure ved tilbagesendelse. Denne procedure bør finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere og statsløse, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med grænseproceduren ved asyl, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/...<sup>8+</sup> ("grænseproceduren ved asyl").*
- (3) *For de medlemsstater, der ikke er bundet af forordning (EU) 2024/...<sup>++</sup>, bør henvisninger i nærværende forordning til bestemmelser i forordning (EU) 22024/...<sup>++</sup> forstås som henvisninger til eventuelle tilsvarende bestemmelser, som de kunne have indført i deres nationale ret.*
- (4) *Med hensyn til behandlingen af de personer, der er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, er medlemsstaterne bundet af forpligtelserne i henhold til de folkeretlige instrumenter, som de er part i.*
- (5) *Barnets tarv bør komme i første række, når medlemsstaterne anvender de bestemmelser i denne forordning, der muligvis vedrører mindreårige.*

---

<sup>8</sup> *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/... af ... om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (EUT L, ..., ELI:...).*

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på den forordning, der er indeholdt i dokument PE-CONS 16/24 (2016/0224A (COD)), og indsæt nummer, dato og EUT-henvisning på nævnte forordning i fodnoten.*

<sup>++</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*



- (6) *Mange ansøgninger om international beskyttelse fremsættes ved en medlemsstats ydre grænse eller i en medlemsstats transitområde, herunder af personer, der pågribes i forbindelse med en uautoriseret passage af den ydre grænse, det vil sige på det tidspunkt, hvor den irregulære passage af den ydre grænse finder sted, eller nær ved den ydre grænse, efter at passagen har fundet sted, eller sættes i land efter en eftersøgnings- og redningsoperation. For at kunne foretage identifikations-, sikkerheds- og helbredstjek ved de ydre grænser og henvise de berørte tredjelandstatsborgere og statsløse til de relevante procedurer er det nødvendigt at foretage en screening. Efter screeningen bør tredjelandstatsborgere og statsløse kanaliseres videre til den relevante asyl- eller tilbagesendelsesprocedure eller nægtes indrejse. Der bør derfor indføres en fase forud for indrejse bestående af en screening og en grænseprocedure ved asyl og tilbagesendelse, alt efter hvad der er relevant. Der bør være gnidningsløse og effektive forbindelser mellem alle faser af de relevante procedurer for alle irregulære indrejser.*

- (7) *Der gives ikke tilladelse til indrejse på området, hvis en ansøger ikke har ret til at forblive på det pågældende område, hvis vedkommende ikke har anmodet om tilladelse til at forblive på det pågældende område i forbindelse med den klageprocedure, der er fastsat i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>, eller hvis en ret har truffet afgørelse om, at vedkommende ikke bør have tilladelse til at forblive på det pågældende område, indtil resultatet af en sådan klage foreligger. For at sikre kontinuitet mellem asylproceduren og tilbagesendelsesproceduren bør tilbagesendelsesproceduren i sådanne tilfælde i forbindelse med en grænseprocedure også gennemføres inden for en periode på højst 12 uger. Denne periode bør regnes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren, tredjelandssstatsborgeren eller den statsløse ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område.*
- (8) *For at sikre ligebehandling af alle tredjelandssstatsborgere og statsløse, der inden for rammerne af grænseproceduren har fået afslag på deres ansøgninger, bør det gælde, at hvis en medlemsstat har besluttet ikke at anvende bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF<sup>9</sup>, i henhold til de relevante undtagelser fastsat i nævnte direktiv, på tredjelandssstatsborgere og statsløse og ikke udsteder en afgørelse om tilbagesendelse til den pågældende tredjelandssstatsborger, bør behandlingen og niveauet af beskyttelse af den pågældende ansøger, tredjelandssstatsborger eller statsløse være i overensstemmelse med bestemmelsen i direktiv 2008/115/EF om gunstigere bestemmelser, hvad angår tredjelandssstatsborgere, der er undtaget fra nævnte direktivs anvendelsesområde, og svare til det, der gælder for personer, der er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse.*

---

<sup>+</sup> EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).

<sup>9</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandssstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

**(9) Ved anvendelsen af grænseproceduren ved tilbagesendelse bør visse bestemmelser i direktiv 2008/115/EF finde anvendelse, da de regulerer elementer af grænseproceduren ved tilbagesendelse, der ikke er fastsat i denne forordning, navnlig dem, der vedrører definitioner, gunstigere bestemmelser, non-refoulement, barnets tarv, familieliv og helbredstilstand, risiko for forsvinden, forpligtelse til at samarbejde, frist for frivillig udrejse, afgørelse om tilbagesendelse, udsendelse, udsættelse af udsendelse, tilbagesendelse og udsendelse af uledsagede mindreårige, indrejseforbud, garantier i perioden frem til tilbagesendelsen, frihedsberøvelse, betingelser for frihedsberøvelse, frihedsberøvelse af mindreårige og familier og nødsituationer. For at mindske risikoen for uautoriseret indrejse og uautoriserede bevægelser for så vidt angår tredjelandsstatsborgere og statsløse med ulovligt ophold, der er omfattet af grænseproceduren ved tilbagesendelse, bør der indrømmes en frist for frivillig udrejse. Denne frist for frivillig udrejse bør kun gives efter anmodning, og den bør hverken overstige 15 dage eller give ret til indrejse på den pågældende medlemsstats område. Berørte personer bør overgive ethvert gyldigt rejsedokument, som de er i besiddelse af, til de kompetente myndigheder, så længe det er nødvendigt for at forhindre, at de forsvinder. De bestemmelser om tilbagesendelse, der er fastsat i denne forordning, berører ikke medlemsstaternes skønsmæssige mulighed for til enhver tid at beslutte at tildele en tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på deres område, en selvstændig opholdstilladelse eller anden tilladelse, der giver ret til ophold af menneskelige, humanitære eller andre grunde.**

- (10) *Når tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse med ulovligt ophold ikke vender tilbage eller ikke udsendes inden for maksimumsperioden for grænseproceduren ved tilbagesendelse, bør tilbagesendelsesproceduren fortsætte som fastsat i direktiv 2008/115/EF.*
- (11) *Når en ansøger, en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, der er blevet frihedsberøvet i forbindelse med grænseproceduren ved asyl, der er fastsat i forordning (EU) .../...<sup>+</sup>, ikke længere har ret til at forblive og ikke har fået tilladelse til at forblive på det pågældende område, bør medlemsstaterne kunne opretholde frihedsberøvelsen med henblik på at forhindre indrejse på området og gennemføre en tilbagesendelsesprocedure under overholdelse af de garantier og betingelser for frihedsberøvelse, der er fastsat i direktiv 2008/115/EF. Det bør også være muligt at frihedsberøve en ansøger, en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, som ikke er blevet frihedsberøvet i forbindelse med en sådan grænseprocedure ved asyl, som ikke længere har ret til at forblive, og som ikke har fået tilladelse til at forblive på det pågældende område, hvis der er risiko for forsvinden, eller hvis vedkommende søger at undgå eller hindre tilbagesendelsen eller udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed. Denne frihedsberøvelse bør være så kort som mulig og bør ikke være af længere varighed end grænseproceduren ved tilbagesendelse. Når tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse med ulovligt ophold ikke vender tilbage eller ikke udsendes inden for nævnte periode, og grænseproceduren ved tilbagesendelse ikke længere finder anvendelse, bør direktiv 2008/115/EF finde anvendelse. Maksimumsperioden for frihedsberøvelse som fastsat i nævnte direktiv bør omfatte den periode med frihedsberøvelse, der er anvendt under grænseproceduren ved tilbagesendelse.*

---

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)).*

(12) *Grænseproceduren ved tilbagesendelse bør i en krisesituation som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/...<sup>10+</sup> lette tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere eller statsløse med irregulært ophold, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med en krise inden for rammerne af grænseproceduren ved asyl, og som ikke har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område, ved at give de kompetente nationale myndigheder de redskaber og den tid, der skal til for at gennemføre tilbagesendelsesprocedurerne med den fornødne omhu. For at kunne reagere effektivt på krisesituationer bør det også være muligt at anvende grænseproceduren ved tilbagesendelse i en krisesituation for ansøgere, tredjelandstatsborgere og statsløse, der er omfattet af grænseproceduren for tilbagesendelse, hvis ansøgning er blevet afvist før vedtagelse af en gennemførelsesafgørelse fra Rådet som fastsat i forordning (EU) <sup>++</sup>, der fastslår, at en medlemsstat står i en krisesituation, og som ikke har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område efter vedtagelse af en sådan afgørelse.*

---

<sup>10</sup> *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/... om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet (EUT L, ..., ELI:...).*

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på den forordning, der er indeholdt i dokument PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)), og indsæt nummer, dato og EUT-henvisning på nævnte forordning i fodnoten.*

<sup>++</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

- (13) *I henhold til artikel 72 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) berører denne forordning ikke medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den interne sikkerhed.*
- (14) *Med henblik på at sikre en konsekvent gennemførelse af bestemmelserne om grænseproceduren ved tilbagesendelse, der er fastsat i denne forordning på det tidspunkt, hvor den finder anvendelse, bør der på EU-plan og nationalt plan udarbejdes og gennemføres gennemførelsesplaner, der identificerer mangler og operationelle skridt for hver medlemsstat.*
- (15) *Anvendelsen af denne forordning bør evalueres med jævne mellemrum.*
- (16) *Det politiske mål med instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (IGFV), der blev oprettet som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148<sup>11</sup>, er at sikre en solid og effektiv integreret europæisk grænseforvaltning ved de ydre grænser, herunder ved at forhindre og opdage ulovlig indvandring og effektivt forvalte migrationsstrømmene. At give mulighed for finansiering af støtte inden for rammerne af dette instrument med henblik på solidaritetsaktioner i forbindelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/...<sup>12+</sup> vil bidrage til at nå målene i forordning (EU) 2021/1148. Forordning (EU) 2021/1148 bør derfor ændres.*
- (17) *Det bør være muligt at mobilisere midlerne fra IGFV og andre relevante EU-fonde ("fondene") for at støtte medlemsstaterne i deres indsats for at anvende forordning (EU) 2024/...<sup>++</sup> i overensstemmelse med reglerne for anvendelsen af fondene og uden at dette berører andre prioriteter, der støttes af fondene. I denne forbindelse bør medlemsstaterne kunne gøre brug af tildelingerne under deres respektive programmer, herunder de beløb, der stilles til rådighed efter midtvejsrevisionen.*

---

<sup>11</sup> *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148 af 7. juli 2021 om oprettelse af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (EUT L 251 af 15.7.2021, s. 48).*

<sup>12</sup> *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) .../... af ... om asylforvaltning og migrationsstyring og om ændring af forordning (EU) 2021/1147 og (EU) 2021/1060 og ophævelse af forordning (EU) nr. 604/2013 (EUT L, ..., ELI:...).*

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på den forordning, der er indeholdt i dokument PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), og indsæt nummer, dato og EUT-henvisning på nævnte forordning i fodnoten.*

<sup>++</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

*Det bør være muligt at stille yderligere støtte til rådighed under de relevante tematiske faciliteter, navnlig til de medlemsstater, der kunne blive nødt til at øge deres kapacitet ved grænserne.*

- (18) *Forordning (EU) 2021/1148 bør ændres for at sikre et fuldt bidrag fra EU-budgettet til de samlede støtteberettigede udgifter til solidaritetsaktioner og for at indføre specifikke rapporteringskrav i forbindelse med disse aktioner som led i de eksisterende rapporteringsforpligtelser vedrørende gennemførelsen af fondene. Nævnte forordning bør også ændres for at give medlemsstaterne mulighed for at yde finansielle bidrag til IGFV i form af eksterne formålsbestemte indtægter.*
- (19) *Målene for denne forordning, nemlig at oprette en grænseprocedure ved tilbagesendelse, at fastsætte specifikke midlertidige regler med henblik på at sikre, at medlemsstaterne kan håndtere krisesituationer, og give mulighed for finansiering af støtte i henhold til forordning (EU) 2021/1148 med henblik på solidaritetsaktioner i forbindelse med forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, og kan derfor på grund af nærværende forordnings omfang og virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.*
- (20) *I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Inden seks måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om denne forordning til udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne forordning i sin nationale lovgivning, jf. artikel 4 i protokollen.*

---

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*



- (21) *Denne forordning udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF<sup>13</sup>; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.*
- (22) *For så vidt angår Island og Norge, udgør denne forordning en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne<sup>14</sup>, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A, i Rådets afgørelse 1999/437/EF<sup>15</sup>.*
- (23) *For så vidt angår Schweiz, udgør denne forordning en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne<sup>16</sup>, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A, i afgørelse 1999/437/EF sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF<sup>17</sup>.*

---

<sup>13</sup> Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).

<sup>14</sup> EFT L 176 af 10.7.1999, s. 36.

<sup>15</sup> Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengenreglerne (EFT L 176 af 10.7.1999, s. 31).

<sup>16</sup> EUT L 53 af 27.2.2008, s. 52.

<sup>17</sup> Rådets afgørelse 2008/146/EF af 28. januar 2008 om indgåelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT L 53 af 27.2.2008, s. 1).

- (24) *For så vidt angår Liechtenstein udgør denne forordning en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne<sup>18</sup>, der henhører under det område, der er nævnt i artikel 1, litra A, i afgørelse 1999/437/EF sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2011/350/EU<sup>19</sup>.*
- (25) *Denne forordning respekterer de grundlæggende rettigheder og de principper, der er anerkendt i navnlig Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret"). Denne forordning tilstræber navnlig at sikre, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24, og 47 i nævnte charter fremmes –*

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

---

<sup>18</sup> EUT L 160 af 18.6.2011, s. 21.

<sup>19</sup> Rådets afgørelse 2011/350/EU af 7. marts 2011 om indgåelse, på Den Europæiske Unions vegne, af protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, navnlig for så vidt angår afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser og personbevægelser (EUT L 160 af 18.6.2011, s. 19).

# KAPITEL I

## ALMINDELIGE BESTEMMELSER

### Artikel 1

#### Genstand og anvendelsesområde

1. *Denne forordning opretter en grænseprocedure ved tilbagesendelse. Den finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere og statsløse, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med grænseproceduren ved asyl, der er fastsat i artikel 43-54 i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup> ("grænseproceduren ved asyl"). Den fastsætter også midlertidige specifikke regler om grænseproceduren ved tilbagesendelse i krisesituationer som defineret i artikel 1, stk. 4 i forordning (EU) 2024/...<sup>++</sup>.*

*Denne forordning ændrer også forordning (EU) 2021/1148 med det formål at give mulighed for finansiering af støtte i henhold til nævnte forordning med henblik på solidaritetsaktioner i forbindelse med forordning (EU) 2024/...<sup>+++</sup>.*

2. *Midlertidige foranstaltninger, der vedtages i henhold til denne forordnings kapitel III, skal opfylde kravene om nødvendighed og proportionalitet, være egnede til at nå de fastsatte mål og sikre beskyttelsen af ansøgernes rettighederne for ansøgere og være i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til chartret og folkeretten.*
3. *Foranstaltningerne i denne forordnings kapitel III anvendes kun i det omfang, der er strengt påkrævet af situationen, på en midlertidig og begrænset måde og kun under ekstraordinære omstændigheder. Efter en anmodning må medlemsstaterne kun anvende de foranstaltninger, der er fastsat i kapitel III i det omfang, det er fastsat i den afgørelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 3, i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>.*

---

<sup>+</sup> EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).

<sup>++</sup> EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

<sup>+++</sup> EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

<sup>+</sup> EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

## *Artikel 2*

### *Henvisninger til forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>*

*For de medlemsstater, der ikke er bundet af forordning 2024/...<sup>+</sup>, forstås henvisninger i nærværende forordning til bestemmelser i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup> som henvisninger til tilsvarende bestemmelser, som de kan have indført i deres nationale ret.*

## *Artikel 3*

### *Definitioner*

*I denne forordning forstås ved:*

- a) "ansøgning om international beskyttelse" eller "ansøgning": ansøgning om international beskyttelse eller ansøgning som defineret i artikel 3, nr. 12), i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>*
- b) "ansøger": ansøger som defineret i artikel 3, nr. 13), i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>.*

---

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

## KAPITEL II

### GRÆNSEPROCEDURE VED TILBAGESENDELSE

#### Artikel 4

##### Grænseprocedure ved tilbagesendelse

- 1. Tredjelandstatsborgere og statsløse, der har fået afslag på deres ansøgninger i forbindelse med grænseproceduren ved asyl, gives ikke tilladelse til at rejse ind på den pågældende medlemsstats område.*
- 2. Medlemsstaterne kræver, at personer som omhandlet i stk. 1 opholder sig i en periode på højst 12 uger på steder ved eller i nærheden af de ydre grænser eller transitområder. Hvis en medlemsstat ikke kan indkvartere sådanne personer på disse steder, kan den gøre brug af andre steder inden for sit område. 12-ugersperioden regnes fra den dato, hvorpå ansøgeren, tredjelandstatsborgeren eller den statsløse ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på området. Kravet om at opholde sig på et bestemt sted i overensstemmelse med dette stykke betragtes ikke som tilladelse til indrejse eller ophold på en medlemsstats område. Forholdene på disse steder skal opfylde de standarder, som svarer til dem, der gælder for de materielle modtagelsesforhold og lægebehandling i overensstemmelse med artikel 19 og 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/...<sup>20++</sup>, da de finder anvendelse på personer, som stadig betragtes som ansøgere.*
- 3. Artikel 3, artikel 4, stk. 1, artikel 5, artikel 6, stk. 1-5, artikel 7, stk. 2 og 3, artikel 8-11, artikel 12, artikel 14, stk. 1, artikel 15, stk. 2-4, og artikel 16-18 i direktiv 2008/115/EF finder anvendelse med henblik på denne artikel.*
- 4. Hvis en afgørelse om tilbagesendelse ikke kan håndhæves inden for det maksimale tidsrum, der er omhandlet i stk. 2, fortsætter medlemsstaterne tilbagesendelsesprocedurerne i overensstemmelse med direktiv 2008/115/EF.*

---

<sup>20</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/... af ... om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning) (EUT L af ..., ELI:...).

<sup>++</sup> EUT: Indsæt nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) i teksten, og indsæt forordningens nummer, dato og EUT-henvisning i fodnoten.

5. *Uden at det berører deres mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt frivilligt at vende tilbage, gives personer som omhandlet i stk. 1 en frist for frivillig udrejse, medmindre der er risiko for, at de vil forsvinde, eller hvis deres ansøgning i forbindelse med grænseproceduren ved asyl er blevet afvist som åbenbart grundløs, eller hvis den pågældende person udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller medlemsstaternes nationale sikkerhed. Fristen for frivillig udrejse gives kun efter anmodning, og den må hverken overstige 15 dage eller give ret til indrejse på den pågældende medlemsstats område. Med henblik på dette stykke skal sådanne personer overgive ethvert gyldigt rejsedokument, som de er i besiddelse af, til de kompetente myndigheder, så længe det er nødvendigt for at forhindre, at vedkommende forsvinder.*
6. *Medlemsstater, der efter at have afslået en ansøgning i forbindelse med grænseproceduren ved asyl, udsteder en afgørelse om nægtelse af indrejse i overensstemmelse med artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399<sup>21</sup>, og som i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2008/115/EF har besluttet ikke at anvende nævnte direktiv i sådanne tilfælde, sikrer, at behandlingen af og beskyttelsesniveauet for tredjelandstatsborgere og statsløse, som nægtes indrejse, er i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i direktiv 2008/115/EF og svarer til den behandling og det beskyttelsesniveau, der er fastsat i stk. 2 i nærværende artikel og artikel 5, stk. 4, i nærværende forordning.*

## *Artikel 5*

### *Frihedsberøvelse*

1. *Frihedsberøvelse må kun pålægges som en sidste udvej, hvis det viser sig nødvendigt på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag, og hvis andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt.*

---

<sup>21</sup> *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).*

2. *Personer som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i denne forordning, der er frihedsberøvet som led i grænseproceduren ved asyl, og som ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på området, kan fortsat frihedsberøves med henblik på at forhindre deres indrejse på den pågældende medlemsstats område, forberede deres tilbagesendelse eller gennemføre en udsendelse.*
3. *Personer som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i denne forordning, der ikke er frihedsberøvet som led i grænseproceduren ved asyl, og som ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på området, kan frihedsberøves, hvis der er risiko for, at de vil forsvinde, jf. direktiv 2008/115/EF, hvis de undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesproceduren, eller hvis de udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.*
4. *Frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe der er rimelig udsigt til udsendelse, og så længe ordninger derfor er igangværende og gennemføres med nødvendig omhu. Frihedsberøvelsens varighed må ikke overstige den periode, der er omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 2., og hvis der udstedes en efterfølgende frihedsberøvelse umiddelbart efter en periode med frihedsberøvelse som fastsat i henhold til nærværende artikel, medtages denne periode med frihedsberøvelse i beregningen af de maksimale perioder for frihedsberøvelse, der er fastsat i artikel 15, stk. 5 og 6, i direktiv 2008/115/EF.*
5. *Senest den ... [seks måneder efter datoen for denne forordnings ikrafttræden] udarbejder Den Europæiske Unions Asylagentur, der er oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/230322, i overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, i nævnte forordning, retningslinjer for forskellige praksisser som alternativ til frihedsberøvelse, der kan anvendes i forbindelse med en grænseprocedure.*

---

<sup>22</sup> *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2303 af 15. december 2021 om Den Europæiske Unions Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010 (EUT L 468 af 30.12.2021, s. 1).*

## **KAPITEL III**

### **UNDTAGELSER I TILFÆLDE AF KRISESITUATIONER**

#### *Artikel 6*

*Foranstaltninger, der finder anvendelse på grænseproceduren ved tilbagesendelse i tilfælde af en krisesituation*

1. *I tilfælde af en krisesituation som defineret i artikel 1, stk. 4, i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup> og i forbindelse med tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold eller statsløse, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med grænseproceduren ved asyl i henhold til artikel 11, stk. 3, 4 og 6, i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>, og som ikke har ret eller tilladelse til at forblive på området, kan medlemsstaterne undtage som følger:*
  - a) *uanset nærværende forordnings artikel 4, stk. 2, kan medlemsstaterne forlænge den maksimale periode for tilbageholdelse af disse tredjelandstatsborgere eller statsløse på de steder, der er omhandlet i nævnte artikel, med en yderligere periode på højst seks uger*
  - b) *uanset nærværende forordnings artikel 5, stk. 4, må perioden med frihedsberøvelse ikke overstige den i nærværende stykke, litra a), omhandlede periode og skal medtages i beregningen af de maksimale perioder for frihedsberøvelse, der er fastsat i artikel 15, stk. 5 og 6, i direktiv 2008/115/EF.*
2. *Denne artikels stk. 1 finder også anvendelse på ansøgere, tredjelandstatsborgere og statsløse, der er omfattet af grænseproceduren ved asyl, og hvis ansøgning er blevet afvist inden vedtagelsen af Rådets gennemførelsesafgørelse omhandlet i artikel 4, stk. 3, i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>, og som ikke har ret eller tilladelse til at forblive på området efter vedtagelsen af nævnte gennemførelsesafgørelse.*

---

<sup>+</sup> EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

<sup>+</sup> EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).



3. *Organisationer og personer, der i henhold til national ret har ret til at tilbyde rådgivning og vejledning, skal have effektiv adgang til ansøgere, der tilbageholdes i faciliteter for frihedsberøvede eller befinder sig ved grænseovergangssteder. Medlemsstaterne kan indføre begrænsninger af sådanne tiltag, når sådanne begrænsninger i henhold til national ret er objektivt nødvendige af hensyn til sikkerheden, den offentlige orden eller den administrative forvaltning af en facilitet for frihedsberøvede, under forudsætning af at adgangen ikke begrænses i alvorlig grad eller umuliggøres.*

## *Artikel 7*

### *Procedureregler*

*Hvis en medlemsstat mener, at den står i en krisesituation som defineret i artikel 1, stk. 4, i forordning (EU).../...<sup>+</sup> kan den indgive en anmodning om at anvende undtagelserne i nærværende forordnings artikel 6. Hvis en medlemsstat indgiver en sådan anmodning, finder artikel 2-6 og artikel 17, stk. 3 og 4, i forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup> anvendelse, alt efter hvad det er relevant. Hvis en procedure med henblik på at opnå en undtagelse allerede er blevet iværksat i henhold til artikel 2 i forordning (EU) .2024/...<sup>+</sup>, kan medlemsstaterne indgive en anmodning om at anvende undtagelserne i artikel 6 i nærværende forordning i forbindelse med nævnte procedure.*

## *Artikel 8*

### *Særlige bestemmelser og garantier*

*En medlemsstat, der anvender undtagelsen i artikel 6, oplyser på behørig vis de pågældende tredjelandssstatsborgere eller statsløse på et sprog, som tredjelandssstatsborgerne eller de statsløse forstår eller med rimelighed formodes at forstå, om de anvendte foranstaltninger og om foranstaltningernes varighed.*

---

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på forordningen i dok. PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

**KAPITEL IV**  
**ÆNDRING AF FORORDNING (EU) 2021/1148**

*Artikel 9*

*Ændring af forordning (EU) 2021/1148*

*I forordning (EU) 2021/1148 foretages følgende ændringer:*

1) *I artikel 2 tilføjes følgende nummer:*

*"11) "solidaritetsaktion": en aktion, hvis anvendelsesområde er fastlagt i artikel 56, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/...<sup>+</sup>, og som finansieres gennem finansielle bidrag fra medlemsstaterne, jf. nævnte forordnings artikel 64, stk. 1.*

---

*\* Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/... af ... om asylforvaltning og migrationsstyring og om ændring af forordning (EU) 2021/1147 og (EU) 2021/1060 og ophævelse af forordning (EU) nr. 604/2013 (EUT L, ..., ELI:...).*

2) *I artikel 10 tilføjes følgende stykke:*

*"3. Støtte i henhold til denne forordning kan finansieres med henblik på solidaritetsaktioner ved hjælp af bidrag fra medlemsstaterne og andre offentlige eller private donorer som eksterne formålsbestemte indtægter i overensstemmelse med artikel 21, stk. 5, i finansforordningen."*

3) *I artikel 12 indsættes følgende stykke:*

*"7a. Bidraget fra EU-budgettet kan øges til 100 % af de samlede støtteberettigede udgifter til solidaritetsaktioner."*

4) *I artikel 29, stk. 2, første afsnit, indsættes følgende litra:*

*"aa) gennemførelsen af solidaritetsaktioner, herunder en opdeling af de finansielle bidrag pr. aktion og en beskrivelse af de vigtigste resultater, der er opnået som følge af finansieringen"*

---

<sup>+</sup> *EUT: Indsæt venligst i teksten nummeret på den forordning, der er indeholdt i dokument PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), og indsæt nummer, dato og EUT-henvisning på nævnte forordning i fodnoten.*

5) *I bilag II, punkt 1, tilføjes følgende litra:*

*"h) at støtte solidaritetsaktioner i overensstemmelse med det anvendelsesområde for støtte, der er fastsat i bilag III, punkt 1."*

6) *Bilag VI ændres således:*

a) *I tabel 1, punkt I, tilføjes følgende kode:*

*"030 Solidaritetsaktioner"*

b) *Tabel 3 ændres således:*

*i) Kode 005 og 006 affattes således:*

*"005 Den særlige transitordning omhandlet i artikel 17*

*006 Aktioner omfattet af artikel 85, stk. 2, i forordning (EU) 2018/1240"*

*ii) Følgende koder tilføjes:*

*"007 Aktioner omfattet af artikel 85, stk. 3, i forordning (EU) 2018/1240*

*008 Krisebistand*

*009 Solidaritetsaktioner".*

**KAPITEL V**  
**AFSLUTTENDE BESTEMMELSER**

**Artikel 10**

**Anfægtelse fra offentlige myndigheders side**

*Denne forordning berører ikke offentlige myndigheders ret til at anfægte administrative eller retlige afgørelser som fastsat i national ret.*

**Artikel 11**

**Beregning af frister**

*De frister, som er fastsat i denne forordning, beregnes på følgende måde:*

- a) hvis en frist, der er udtrykt i dage, uger eller måneder, skal regnes fra det tidspunkt, hvor en begivenhed indtræffer eller en handling foretages, medregnes selve den dag, hvor begivenheden indtræffer eller handlingen foretages, ikke ved beregningen af fristen*
- b) en frist, der er udtrykt i uger eller måneder, udløber ved udgangen af den dag, som i den sidste uge eller måned er den samme ugedag, eller som falder på den samme dato i måneden som den dag, hvor den begivenhed er indtruffet, eller den handling er foretaget, fra hvilken fristen regnes. Hvis den dag, på hvilken en frist, der er udtrykt i måneder, skal udløbe, ikke forekommer i fristens sidste måned, udløber fristen til midnat på månedens sidste dag*
- c) ved beregningen af fristerne medregnes lørdage, søndage og lovbestemte fri- og helligdage i den pågældende medlemsstat; hvis en frist udløber på en lørdag, en søndag eller en lovbestemt fri- eller helligdag, regnes den følgende arbejdsdag som fristens sidste dag.*

## Artikel 12

### Overgangsforanstaltninger

*Senest den ... [tre måneder efter denne forordnings ikrafttræden] forelægger Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne og de relevante EU-organer, -kontorer og -agenturer Rådet en fælles gennemførelsesplan for at sikre, at medlemsstaterne er tilstrækkeligt forberedt til at gennemføre denne forordnings kapitel II senest den ... [den første dag i den 25. måned efter datoen for denne forordnings ikrafttræden], og hvori den vurderer konstaterede mangler og påkrævede operationelle skridt, og den informerer Europa-Parlamentet herom.*

*På grundlag af denne fælles gennemførelsesplan udarbejder hver medlemsstat med støtte fra Kommissionen og de relevante EU-organer, -kontorer og agenturer senest den ... [seks måneder efter datoen for denne forordnings ikrafttræden] en national gennemførelsesplan, hvori tiltagene og en tidsplan for gennemførelsen heraf fastsættes. Hver medlemsstat afslutter gennemførelsen af sin plan senest den ... [den første dag i den 25. måned efter datoen for denne forordnings ikrafttræden].*

*Med henblik på gennemførelsen af denne artikel kan medlemsstaterne anvende støtte fra de relevante EU-organer, -kontorer og -agenturer, og EU-fondene kan yde finansiel støtte til medlemsstaterne i overensstemmelse med de retsakter, der regulerer disse organer, kontorer, agenturer og fonde.*

*Kommissionen overvåger nøje gennemførelsen af de nationale gennemførelsesplaner.*

## Artikel 13

### Overvågning og evaluering

*Senest den ... Senest den ... [to år efter datoen for denne forordnings anvendelsesdato] og hvert femte år derefter forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af denne forordning i medlemsstaterne og foreslår ændringer, hvis det er relevant.*

*Medlemsstaterne fremsender senest den ... [ni måneder inden den dato, der er nævnt i første afsnit] på Kommissionens anmodning de oplysninger til denne, der er nødvendige for udarbejdelsen af dens rapport.*

## *Artikel 14*

### Ikrafttræden og anvendelse

1. Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.
2. Denne forordning finder anvendelse fra den ... [*to år* efter ikrafttrædelsesdatoen].

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne.

Udfærdiget i ..., den ... .

*På Europa-Parlamentets vegne*

*Formand*

*På Rådets vegne*

*Formand*

26.3.2024

## UDTALELSE FRA RETSUDVALGET OM RETSGRUNDLAGET

Juan Fernando López Aguilar  
Formand  
Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender  
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til forordning om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og ændring af forordning (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Kære formand

Ved skrivelse af 15. februar 2024<sup>1</sup> anmodede formanden for Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) Retsudvalget (JURI) om en udtalelse om relevansen af bl.a. retsgrundlaget for forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og ændring af forordning (EU) 2021/1148 (herefter "den foreslåede forordning"), jf. forretningsordenens artikel 40, stk. 2.

JURI-udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på sit ekstraordinære møde den 11. marts 2024.

### **I - Baggrund**

I december 2023 nåede Europa-Parlamentet og Rådet til foreløbig enighed om de lovgivningsforslag, der indgik i den nye pagt om migration og asyl<sup>2</sup>, som blev fremlagt af Kommissionen i september 2020. Som en del af denne pagt blev der også fremsat et ændret forslag til forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU<sup>3</sup> (herefter "forordningen om asylproceduren") og et forslag til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet<sup>4</sup> (herefter "kriseforordningen").

Efter at der blev opnået foreløbig enighed, blev de juridiske tjenester i Europa-Parlamentet og Rådet anmodet om at vurdere resultatet af de interinstitutionelle forhandlinger og udarbejde tekniske henstillinger med det formål at sikre Schengenreglernes funktion og sammenhæng.

Efter at have foretaget denne vurdering henstillede de juridiske tjenester, at de bestemmelser, der havde relevans for Schengenreglerne, burde indgå i en selvstændig retsakt. Resultatet er

---

<sup>1</sup> D(2024)5159.

<sup>2</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en ny pagt om migration og asyl (COM(2020)0609 af 23.9.2020).

<sup>3</sup> COM(2016)0467 af 13.7.2016 og ændret COM(2020)0611 af 23.9.2020 (2016/0224A(COD)).

<sup>4</sup> COM(2020)0613 af 23.9.2023 (2020/0277(COD)).

den foreslåede forordning, der grundlæggende indeholder bestemmelserne om grænseproceduren for tilbagesendelse, som de to lovgivere forhandlede sig frem til og blev foreløbigt enige om inden for rammen af forordningen om asylproceduren, sammen med undtagelsesbestemmelser, som er hentet fra kriseforordningen, og ændringer af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik, der blev oprettet ved forordning (EU) 2021/1148<sup>5</sup>. På mødet i asylkontaktgruppen med de fem skiftende formandskaber for Rådet<sup>6</sup> godkendte Europa-Parlamentet og Rådet foreløbigt denne henstilling og den deraf følgende foreslåede forordning i form af forslaget til en selvstændig retsakt. LIBE-udvalget anmodede derefter JURI-udvalget om en udtalelse om relevansen af at anvende artikel 77, stk. 2, og artikel 79, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) som retsgrundlag for den foreslåede forordning.

## **II – Relevante artikler i traktaten**

I kapitel 2 ("Politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring") i afsnit V i tredje del af TEUF hedder det bl.a. (fremhævelser tilføjet):

*Artikel 77  
(tidl. artikel 62 i TEF)*

1. *Unionen udformer en politik, der skal sikre,*
  - a) *at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser*
  - b) *at der foretages personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser*
  - c) *at der gradvis indføres et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser.*
2. *Med henblik på stk. 1 vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger på følgende områder:*
  - a) *den fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold*
  - b) *personkontrol ved passage af de ydre grænser*
  - c) *betingelser for tredjelandstatsborgeres muligheder for frit at rejse inden for Unionen i en kortere periode*
  - d) *nødvendige tiltag til den gradvise udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser*
  - e) *reglerne om, at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser.*

(...)

---

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148 af 7. juli 2021 om oprettelse af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (EUT L 251 af 15.7.2021, s. 48).

<sup>6</sup> Et format, der er etableret inden for rammen af Europa-Parlamentets og Rådets fælles køreplan for forhandlingerne om det fælles europæiske asylsystem og den nye pagt om migration og asyl, som blev undertegnet i september 2022.



*Artikel 79*  
*(tidl. artikel 63, nr. 3 og 4, i TEF)*

1. *Unionen udformer en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel.*
2. **Med henblik på stk. 1 vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger på følgende områder:**
  - a) *betingelser for indrejse og ophold samt standarder for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring*
  - b) *definition af rettighederne for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater*
  - c) ***ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold***
  - d) *bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder og børn.*

(...)

### **III – EU-Domstolens retspraksis vedrørende valg af retsgrundlag**

EU-Domstolen har traditionelt betragtet spørgsmålet om det relevante retsgrundlag som et spørgsmål af forfatningsretlig betydning, der sikrer overholdelse af princippet om kompetencetildeling (artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union) og fastlægger arten og omfanget af Unionens kompetence<sup>7</sup>.

Det fremgår af fast retspraksis, at retsgrundlaget for en EU-retsakt ikke afhænger af en institutions egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal afgøres på grundlag af objektive kriterier, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold<sup>8</sup>.

Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det vigtigste eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsaktens have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det vigtigste eller fremherskende formål eller led<sup>9</sup>. Kun undtagelsesvis, hvis det godtgøres, at der med retsaktens samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, kan en sådan retsakt vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag<sup>10</sup>. Dette vil imidlertid

<sup>7</sup> Udtalelse 2/00 ("*Cartagenaprotokollen*"), ECLI:EU:C:2001:664, præmis 5.

<sup>8</sup> Sag C-300/89, *Kommissionen mod Rådet* ("*Titandioxid*"), ECLI:EU:C:1991:244, præmis 10.

<sup>9</sup> sag C-137/12, *Kommissionen mod Rådet*, ECLI:EU:C:2013:675, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis,

<sup>10</sup> Sag C-300/89, præmis 13 og 17, sag C-42/97, *Parlamentet mod Rådet*, ECLI:EU:C:1999:81, præmis 38, udtalelse 2/00, præmis 23, sag C-94/03, *Kommissionen mod Rådet* ("*Rotterdamkonventionen*"), ECLI:EU:C:2006:2, og sag C-178/03, *Kommissionen mod Parlamentet og Rådet*, ECLI:EU:C:2006:4, præmis 36 og 43.

kun være muligt, hvis de procedurer, der er fastsat for de respektive retsgrundlag, ikke er uforenelige med og ikke undergraver Europa-Parlamentets ret<sup>11</sup>.

#### **IV – Den foreslåede forordnings formål og indhold**

Formålet med den foreslåede forordning er beskrevet i begrundelsen for det ændrede forslag til forordning om asylproceduren, som blev fremsat af Kommissionen i 2020 inden for rammen af den nye pagt om migration og asyl. Heri anførte Kommissionen, at den ikke fandt det "*nødvendigt at foretage vidtrækkende ændringer af forslaget fra 2016, som medlovgiverne allerede har gjort betydelige fremskridt med*", men at forslaget indeholdt "*målrettede ændringer af forslaget fra 2016 for at imødegå [...] specifikke udfordringer, som vil fremme målene og sammen med forslaget til forordning om indførelse af screening sikre en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsprocessen fra ankomst til behandling af asylansøgninger og, hvor det er relevant, tilbagesendelse*" fremhævelse tilføjet). Under screeningen vil migranterne blive registreret og screenet, for at deres identitet og helbreds- og sikkerhedsrisici kan blive fastslået. Migranterne vil derefter blive henvist til den *relevante procedure, uanset om der er tale om asyl, nægtelse af indrejse eller tilbagesendelse*" (fremhævelse tilføjet). Derefter vil det blive afgjort, om en asylansøgning skal vurderes, uden at ansøgeren gives tilladelse til indrejse på medlemsstatens område i forbindelse med en grænseprocedure for asyl eller en almindelig asylprocedure. Hvis der anvendes en grænseprocedure for asyl, og det fastslås, at den pågældende person ikke har behov for beskyttelse, vil der efterfølgende skulle gøres brug af en grænseprocedure for tilbagesendelse.

Det var med udgangspunkt i denne udformning af grænseproceduren, at Kommissionen ændrede forordningen om asylproceduren ved at indsætte bestemmelser om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere gennem oprettelsen af en grænseprocedure for gennemførelse af sådanne tilbagesendelser og tilføjede artikel 79, stk. 2, litra c) i TEUF som retsgrundlag for forordningen om asylproceduren. Under første prik om retsgrundlaget i punkt 2 i begrundelsen for det ændrede forslag til forordning om asylproceduren fra 2020 forklarede Kommissionen, at retsgrundlaget for forslaget var "*artikel 78, stk. 2, litra d), og artikel 79, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det fastsættes deri, at der kan vedtages foranstaltninger vedrørende fælles procedurer for henholdsvis tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidier beskyttelse samt ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold*", og at det var "*nødvendigt at tilføje sidstnævnte retsgrundlag for at fastsætte specifikke bestemmelser, der regulerer tilbagesendelse af afviste asylansøgere, navnlig i forbindelse med fælles udstedelse af en afgørelse om tilbagesendelse efter en negativ afgørelse vedrørende en ansøgning, et fælles retsmiddel i forbindelse med sådanne afgørelser og gnidningsløse grænseprocedurer for asyl og tilbagesendelse.*"

Under de interinstitutionelle forhandlinger nåede de to lovgivere til foreløbig enighed om grænseproceduren for tilbagesendelse inden for rammen af forordningen om asylproceduren, herunder om artikel 41g og 41h om henholdsvis grænseproceduren for gennemførelse af tilbagesendelse og frihedsberøvelse. I de afsluttende faser blev lovgiverne imidlertid enige om, at det af hensyn til den såkaldte variable geometri med hensyn til Schengenområdet var nødvendigt at opdele den foreslåede forordning i to: Mens den første tekst ville omfatte alle bestemmelser om en fælles procedure for international beskyttelse i EU (dvs. forordningen

---

<sup>11</sup> Sag C-300/89, præmis 17-25, og sag C-268/94, *Portugal mod Rådet*, ECLI:EU:C:1996:461.

om asylproceduren), ville bestemmelserne om grænseproceduren for tilbagesendelse blive flyttet over i den anden tekst (den foreslåede forordning, som er emnet for denne udtalelse).

Resultatet er en selvstændig retsakt, der har til formål at "*strømline, forenkle og harmonisere medlemsstaternes proceduremæssige ordninger ved at indføre en grænseprocedure for tilbagesendelse*". I betragtningerne i den foreslåede forordning hedder det desuden: "*For at sikre kontinuitet mellem grænseproceduren for asyl og tilbagesendelsesproceduren bør tilbagesendelsesproceduren [...] i forbindelse med en grænseprocedure også gennemføres*". Den foreslåede forordning præciserer også forbindelsen til direktivet om "almindelig" tilbagesendelse<sup>12</sup>. Forordningen fastsætter regler om frihedsberøvelse af personer, der ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på det pågældende område, med henblik på at forhindre indrejse på området og gennemføre tilbagesendelser. Grænseproceduren for tilbagesendelse bør også "*i en krisesituation lette tilbagesendelsen af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, hvis ansøgning er blevet afvist [i forbindelse med en krise], og som ikke har ret til eller tilladelse til at forblive på det pågældende område*". Dette er afspejlet i artiklerne, navnlig artikel 4, 5 og 6 om henholdsvis grænseproceduren for tilbagesendelse, frihedsberøvelse og foranstaltninger, der finder anvendelse på grænseproceduren for tilbagesendelse i en krisesituation.

Endelig ændrer den foreslåede forordning også instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik, som blev oprettet ved forordning (EU) 2021/1148<sup>13</sup> (artikel 9), for at gøre det muligt at mobilisere instrumentet til at støtte medlemsstaternes bestræbelser på at anvende den foreslåede forordning.

## **V – Analyse**

Den foreslåede forordning består grundlæggende af det, der tidligere var artikel 41g og 41h i forordningen om asylproceduren (artikel 4 og 5 i den foreslåede forordning) og artikel 14 i kriseforordningen (artikel 6 i den foreslåede forordning), og de dertil svarende betragtninger. Alle disse bestemmelser vedrører tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, som oprindeligt var en del af Schengenkonventionen (artikel 23 og 24) i kapitel 4 i afsnit II med overskriften "*Ophævelse af kontrollen ved de indre grænser og persontrafik*". De udgør derfor ubestrideligt en del af Schengenreglerne, men er ikke indsat i en retsakt, der har relevans for Schengenreglerne.

Det er afgørende at bevare Schengenreglernes funktion og sammenhæng<sup>14</sup> samt deres fulde overensstemmelse med på den ene side de relevante protokoller om retlige og indre anliggender<sup>15</sup> og på den anden side de Schengenassocieringsaftaler, som Unionen har indgået

<sup>12</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

<sup>13</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148 af 7. juli 2021 om oprettelse af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (EUT L 251 af 15.7.2021, s. 48).

<sup>14</sup> Se bl.a. Domstolens dom af 26. oktober 2021 i sag C-482/08, *Det Forenede Kongerige mod Rådet (VIS)*, ECLI:EU:C:2010:631, præmis 48, hvori Domstolen henviser til, at der skal "*tages hensyn til den nødvendige sammenhæng i [Schengenreglerne] og behovet for at opretholde denne sammenhæng i deres mulige udvikling*". Se også præmis 49 og 58 i denne dom.

<sup>15</sup> Protokol nr. 19 om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og nr. 22 om Danmarks stilling.

med Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein. Desuden skal alle tilbagesendelser af tredjelandstatsborgere fra Schengenområdet betragtes som en udvikling af Schengenreglerne, eftersom alle tredjelandstatsborgere, som rejser ind i Schengenområdet, også er underlagt de ensartede indrejsebetingelser, der er fastsat i Schengenrænsekodeksen.

Grænseproceduren for tilbagesendelse, herunder i krisesituationer, bør derfor også ses som en del af Schengenreglerne om integreret grænseforvaltning. Disse bestemmelser lader således til nu at indgå på rette vis med deres respektive betragtninger i en selvstændig retsakt, der har relevans for Schengenreglerne, og som er korrekt baseret på artikel 79, stk. 2, litra c), i TEUF.

Desuden blev også ændringerne af forordning (EU) 2021/1148 indsat i den foreslåede forordning for at ændre instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik, så instrumentet kan mobiliseres med henblik på at bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at sikre en stærk og effektiv integreret europæisk grænseforvaltning. Artikel 77, stk. 2, i TEUF udgør retsgrundlaget for foranstaltninger vedrørende bl.a. visa, grænsekontrol, Unionens integrerede grænseforvaltningssystem og fraværet af kontrol ved de indre grænser. Denne bestemmelse lader derfor til at være anvendt på korrekt vis ud over artikel 79, stk. 2, litra c), i TEUF, eftersom de forfulgte formål på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært eller indirekte i forhold til det andet. Anvendelsen af dette dobbelte retsgrundlag vil derfor være i overensstemmelse med de kriterier, der er beskrevet i punkt III i denne note.

## **VI – Konklusion og henstilling**

På sit møde den 11. marts 2024 vedtog Retsudvalget (for: 17; imod: 0; hverken/eller: 1<sup>16</sup>) en henstilling til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender om, at artikel 79, stk. 2, litra c), og artikel 77, stk. 2, i TEUF lader til at udgøre et relevant retsgrundlag for det foreslåede direktiv.

Med venlig hilsen

Adrián Vázquez Lázara

---

<sup>16</sup> Til stede ved den endelige afstemning: Adrián Vázquez Lázara (formand), Marion Walsmann (næstformand), Lara Wolters (næstformand), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (for Sergey Lagodinsky, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (for Jiří Pospíšil, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7), Axel Voss og Javier Zarzalejos.

**BILAG: ENHEDER ELLER PERSONER,  
SOM ORDFØREREN HAR MODTAGET INPUT FRA**

Ordføreren erklærer på eget ansvar ikke at have modtaget input fra nogen enhed eller person, der skal nævnes i dette bilag i henhold til artikel 8 i bilag I til forretningsordenen.

## PROCEDURE I KORRESPONDERENDE UDVALG

<b>Titel</b>	Indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og om ændring af forordning (EU) 2021/1148
<b>Referencer</b>	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
<b>Dato for forelæggelse for EP</b>	13.7.2016
<b>Korresponderende udvalg</b> Dato for vedtagelse på plenarmødet	LIBE 29.2.2024
<b>Ordførere</b> Dato for valg	Fabienne Keller 9.11.2020
<b>Anfægtelse af retsgrundlaget</b> Dato for udtalelse fra JURI	JURI 11.3.2024
<b>Dato for vedtagelse</b>	14.2.2024
<b>Resultat af den endelige afstemning</b>	+: 40 –: 23 0: 4
<b>Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer</b>	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
<b>Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere</b>	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoş Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
<b>Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere (jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7)</b>	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
<b>Dato for indgivelse</b>	4.4.2024