



Plenarhandling

A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

BETÄNKANDE

om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsförfarandet för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

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

Föredragande: Fabienne Keller

Teckenförklaring

- * Samrådsförfarande
- *** Godkännandeförfarande
- ***I Ordinarie lagstiftningsförfarande (första behandlingen)
- ***II Ordinarie lagstiftningsförfarande (andra behandlingen)
- ***III Ordinarie lagstiftningsförfarande (tredje behandlingen)

(Det angivna förfarandet baseras på den rättsliga grund som angetts i förslaget till akt.)

Ändringsförslag till ett förslag till akt

När parlamentets ändringsförslag utformas i två spalter gäller följande:

Text som utgår markeras med *fetkursiv stil* i vänsterspalten. Text som ersätts markeras med *fetkursiv stil* i båda spalterna. Ny text markeras med *fetkursiv stil* i högerspalten.

De två första raderna i hänvisningen ovanför varje ändringsförslag anger vilket textavsnitt som avses i det förslag till akt som behandlas. Om ett ändringsförslag avser en befintlig akt som förslaget till akt är avsett att ändra innehåller hänvisningen även en tredje och en fjärde rad. Den tredje raden anger den befintliga akten och den fjärde vilken bestämmelse i denna akt som ändringsförslaget avser.

När parlamentets ändringsförslag utformas som en konsoliderad text gäller följande:

Nya textdelar markeras med *fetkursiv stil*. Textdelar som utgår markeras med symbolen ■ eller med genomstrykning. Textdelar som ersätts anges genom att ny text markeras med *fetkursiv stil* och text som utgår stryks eller markeras med genomstrykning.

Sådana ändringar som endast är tekniska och som gjorts av de berörda avdelningarna vid färdigställandet av den slutliga texten markeras däremot inte.

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION.....	5
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR ÖVER DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN.....	33
ÄRENDETS GÅNG I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	41

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsförfarandet för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9- 0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Ordinarie lagstiftningsförfarande: första behandlingen)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens förslag till Europaparlamentet och rådet (COM(2016)0467) och kommissionens ändrade förslag (COM(2020)0611),
- med beaktande av artiklarna 294.2, 78.2 d och 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i enlighet med vilka kommissionen har lagt fram sitt förslag för parlamentet (C9- 0039/2024),
- med beaktande av yttrandet från utskottet för rättsliga frågor över den föreslagna rättsliga grunden,
- med beaktande av artiklarna 294.3 och 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
- med beaktande av yttrandena från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén av den 14 december 2016¹ och den 25 februari 2021²,
- med beaktande av Regionkommitténs yttranden av den 8 februari 2017³ och den 19 mars 2021⁴,
- med beaktande av den preliminära överenskommelse som godkänts av det ansvariga utskottet enligt artikel 74.4 i arbetsordningen och det skriftliga åtagandet från rådets företrädare av den 8 februari 2024 att godkänna denna ståndpunkt i enlighet med artikel 294.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
- med beaktande av talmanskonferensens beslut av den 21 februari 2024 att ge utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor tillstånd att dela upp lagstiftningsförfarandet och att lägga fram två separata konsoliderade texter för behandling i kammaren,
- med beaktande av artiklarna 59 och 40 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A9-0164/2024).

¹ EUT C 75, 10.3.2017, s. 97.

² EUT C 155, 30.4.2021, s. 64.

³ EUT C 207, 30.6.2017, s. 67.

⁴ EUT C 175, 7.5.2021, s. 32.

1. Europaparlamentet antar nedanstående ståndpunkt vid första behandlingen.
2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att på nytt lägga fram ärendet för parlamentet om den ersätter, väsentligt ändrar eller har för avsikt att väsentligt ändra sitt förslag.
3. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända parlamentets ståndpunkt till rådet, kommissionen och de nationella parlamenten.

Ändringsförslag 1

EUROPAPARLAMENTETS ÄNDRINGSFÖRSLAG*

till kommissionens förslag

till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsförfarandet för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt *artiklarna 77.2* och 79.2 c,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttranden⁵,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande⁶,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet⁷, och

av följande skäl:

(1) *Unionen, som utgör ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, bör säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, utarbeta*

* Ändringar:: ny text eller text som ersätter tidigare text markeras med fetkursiv stil och strykningar med symbolen █.

⁵ *EUT C 75, 10.3.2017, s. 97, och EUT C 155, 30.4.2021, s. 64.*

⁶ *EUT C 207, 30.6.2017, s. 67, och EUT C 175, 7.5.2021, s. 32*

⁷ *Europaparlamentets ståndpunkt av den ... [(EUT ...)/(ännu inte offentliggjord i EUT)] och rådets beslut av den*

en gemensam politik för asyl och migration, kontroll av de yttre gränserna och återvändanden samt förhindra otillåtna förflyttningar mellan medlemsstaterna, baserat på solidaritet och en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och vilken även är rättvis för tredjelandsmedborgare och statslösa personer och fullt ut respekterar grundläggande rättigheter.

- (2) *Målet med denna förordning är att effektivisera, förenkla och harmonisera medlemsstaternas förfaranden genom att inrätta ett gränsförfarande för återvändande. Det förfarandet bör tillämpas på tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan har avslagits inom ramen för det gränsförfarande för asyl som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/...⁸⁺ (gränsförfarandet för asyl).*
- (3) *För de medlemsstater som inte är bundna av förordning (EU) 2024/... bör hänvisningar i den här förordningen till bestämmelser i förordning (EU) 2024/...⁺⁺ anses som hänvisningar till likvärdiga bestämmelser som de kan ha infört i sin nationella rätt.*
- (4) *När det gäller behandlingen av personer som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i.*
- (5) *Barnets bästa bör komma i främsta rummet för medlemsstaterna när de tillämpar bestämmelser i denna förordning som kan påverka underåriga.*

⁸ *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/... av den ... om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L, ..., ELI: ...).*

⁺ *EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 16/24.(2016/0224A(COD)) och för in den förordningens nummer, datum och EUT-hänvisning i fotnoten.*

⁺⁺ *EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 16/24. (2016/0224A(COD)).*

- (6) *Många ansökningar om internationellt skydd görs vid en medlemsstats yttre gräns eller i ett transitområde, även av personer som har omhändertagits i samband med en irreguljär passage av den yttre gränsen, dvs. vid själva tidpunkten för den irreguljära passagen av den yttre gränsen eller nära den yttre gränsen efter det att den har passerats, eller av personer som har landsatts efter en sök- och räddningsinsats. För att genomföra en identifierings-, hälso- och säkerhetskontroll vid den yttre gränsen och hänföra de berörda tredjelandsmedborgarna och statslösa personerna till de relevanta förfarandena är det nödvändigt med en screening. Efter screeningen bör tredjelandsmedborgare och statslösa personer hänföras till lämpligt asyl- eller återvändandeförfarande eller nekas inresa. En fas före inresa som, beroende på vad som är tillämpligt, består av screening och gränsförfaranden för asyl och återvändande bör därför inrättas. Det bör finnas sömlösa och effektiva kopplingar mellan alla skeden av de relevanta förfarandena för alla irreguljära inresor.*

- (7) *Inresa på territoriet tillåts inte om sökanden inte har rätt att stanna kvar, om han eller hon inte har framställt en begäran om att tillåtas att stanna kvar med avseende på det överklagandeförfarande som föreskrivs i förordning (EU) 2024/...⁺ eller om en domstol har beslutat att sökanden inte ska tillåtas att stanna kvar i avvaktan på resultatet av ett sådant överklagandeförfarande. I sådana fall bör även återvändandeförfarandet genomföras inom ramen för ett gränsförfarande inom en period av högst tolv veckor, så att kontinuitet mellan asylförfarandet och återvändandeförfarandet säkerställs. Denna period bör börja löpa från den tidpunkt då sökanden, tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen inte längre har rätt att stanna kvar eller inte längre tillåts att stanna kvar.*
- (8) *För att garantera likabehandling av alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som fått avslag på sina ansökningar inom ramen för gränsförfarandet bör, om en medlemsstat har beslutat att inte tillämpa Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG⁹ enligt det relevanta undantag som fastställs däri på tredjelandsmedborgare och statslösa personer och medlemsstaten inte utfärdar ett beslut om återvändande för den berörda tredjelandsmedborgaren, behandlingen av och skyddsnivån för den berörda sökanden, tredjelandsmedborgaren eller statslösa personen överensstämja med bestämmelsen i direktiv 2008/115/EG om förmånligare bestämmelser när det gäller tredjelandsmedborgare som undantas från det direktivets tillämpningsområde och motsvara vad som gäller för personer som omfattas av ett beslut om återvändande.*

⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).

⁹ 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).

- (9) *Vid tillämpningen av gränsförfarandet för återvändande bör vissa bestämmelser i direktiv 2008/115/EG gälla eftersom de reglerar delar av gränsförfarandet för återvändande som inte fastställs i denna förordning, framför allt de som rör definitioner, förmånligare bestämmelser, non-refoulement, barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd, risk för avvikande, skyldighet att samarbeta, tidsfrist för frivillig avresa, beslut om återvändande, avlägsnande, uppskjutande av avlägsnande, återvändande och avlägsnande av ensamkommande barn, inreseförbud, garantier i avvaktan på återvändande, förvar, förhållanden i samband med förvar, förvar av underåriga och familjer samt nödsituationer. För att minska risken för otillåten inresa och otillåten förflyttning som företas av tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och omfattas av gränsförfarandet för återvändande, bör en tidsfrist för frivillig avresa beviljas. En sådan tidsfrist för frivillig avresa bör endast beviljas på begäran och bör varken överstiga 15 dagar eller ge rätt att resa in på den berörda medlemsstatens territorium. De berörda personerna bör överlämna alla giltiga resehandlingar som de innehar till de behöriga myndigheterna så länge det är nödvändigt för att förhindra deras avvikande. Bestämmelserna om återvändande i denna förordning påverkar inte medlemsstaternas skönsmässiga möjlighet att när som helst besluta att bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller annat tillstånd som ger rätt att stanna kvar av ömmande, humanitära eller andra skäl till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium.*

- (10) *Om en tredjelandsmedborgare eller statslös person som vistas olagligt inte återvänder eller inte avlägsnas inom den maximala perioden för gränsförfarandet för återvändande bör återvändandeförfarandet fortsätta i enlighet med vad som föreskrivs i direktiv 2008/115/EG.*
- (11) *Om en sökande, en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som hölls i förvar under gränsförfarandet för asyl i enlighet med förordning (EU) .../...⁺ inte längre har rätt att stanna kvar och inte har tillåtits att stanna kvar, bör medlemsstaterna kunna fortsätta förvaret för att förhindra inresa på territoriet och för att genomföra ett återvändandeförfarande, i överensstämmelse med de garantier och villkor för förvar som fastställs i direktiv 2008/115/EG. En sökande, en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som inte hölls i förvar under ett gränsförfarande för asyl, som inte längre har rätt att stanna kvar och som inte har tillåtits att stanna kvar, bör också kunna hållas i förvar om det finns en risk för avvikande eller om den berörda personen undviker eller hindrar återvändande eller utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Förvaret bör vara så kort tid som möjligt och bör inte överskrida den maximala varaktigheten för gränsförfarandet för återvändande. Om en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som vistas olagligt inte återvänder eller inte avlägsnas inom den perioden och gränsförfarandet för återvändande upphör att vara tillämpligt, bör direktiv 2008/115/EG gälla. Den maximala förvarsperiod som fastställs i det direktivet bör innefatta den förvarsperiod som tillämpas under gränsförfarandet för återvändande.*

⁺ *EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)).*

(12) *I en krissituation enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/...¹⁰⁺ bör gränsförfarandet för återvändande underlätta återvändande av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas irreguljärt i medlemsstaterna, vars ansökningar inom ramen för en kris har avslagits i gränsförfarandet för asyl, som inte har rätt att stanna kvar och som inte tillåts att stanna kvar, genom att de behöriga nationella myndigheterna förses med de verktyg som behövs och en tillräcklig tidsram för att genomföra förfaranden för återvändande med tillbörlig aktsamhet. För att kunna reagera på krissituationer på ett effektivt sätt bör det också vara möjligt att tillämpa gränsförfarandet för återvändande i en krissituation på sökande, tredjelandsmedborgare och statslösa personer som omfattas av gränsförfarandet för återvändande, vars ansökan har avslagits före antagandet av rådets genomförandebeslut enligt förordning (EU) 2024/...⁺⁺ om att en medlemsstat står inför en krissituation, som inte har rätt att stanna kvar och som inte tillåts att stanna efter antagandet av ett sådant beslut.*

¹⁰ *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/... om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet (EUT L, ..., ELI:...).*

⁺ *EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)) och för in den förordningens nummer, datum och EUT-hänvisning i fotnoten.*

⁺⁺ *EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS .../... (2020/0277(COD)).*

- (13) *I enlighet med artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) påverkar detta direktiv inte utövandet av medlemsstaternas ansvar med avseende på att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.*
- (14) *För att säkerställa ett enhetligt genomförande av de bestämmelser om gränsförfarandet för återvändande som fastställs i denna förordning vid tidpunkten för dess tillämpning bör genomförandeplaner på unionsnivå och nationell nivå vilka identifierar brister och operativa åtgärder för varje medlemsstat utarbetas och genomföras.*
- (15) *Tillämpningen av denna förordning bör utvärderas regelbundet.*
- (16) *Det politiska målet för instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, som inrättades som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1148¹¹, är att säkerställa en stark och effektiv europeisk integrerad gränsförvaltning vid de yttre gränserna, bland annat genom att förebygga och upptäcka olaglig invandring och effektivt hantera migrationsströmmar. Att möjliggöra finansiering av stöd i enlighet med instrumentet för solidaritetsåtgärder inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/...¹²⁺ skulle bidra till uppnåendet av målen i förordning (EU) 2021/1148. Förordning (EU) 2021/1148 bör därför ändras.*

¹¹ 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).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/... av den ... om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (EUT L, ..., ELI:...)

⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)) och för in den förordningens nummer, datum och EUT-hänvisning i fotnoten.

(17) Det bör vara möjligt att mobilisera medlen från Asyl-, migrations- och integrationsfonden och andra relevanta unionsfonder (fonderna), för att ge stöd till medlemsstaternas insatser för att tillämpa förordning (EU) 2024/...⁺⁺, i enlighet med reglerna för användningen av fonderna och utan att det påverkar andra prioriteringar som stöds av fonderna. I detta sammanhang bör medlemsstaterna kunna utnyttja anslagen inom ramen för sina respektive program, inklusive de belopp som görs tillgängliga efter halvtidsöversynen. Det bör vara möjligt att göra ytterligare stöd inom ramen för de relevanta tematiska delarna tillgängligt, särskilt för de medlemsstater som kan behöva öka sin kapacitet vid gränserna.

⁺⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

- (18) *Förordning (EU) 2021/1148 bör ändras för att garantera ett fullständigt bidrag från unionens budget till de totala stödberättigande utgifterna för solidaritetsåtgärder och för att införa specifika rapporteringskrav i fråga om dessa åtgärder, som en del av de befintliga rapporteringsskyldigheterna för genomförandet av fonderna. Den förordningen bör också ändras för att göra det möjligt för medlemsstaterna att tillhandahålla ekonomiska bidrag till instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik i form av externa inkomster avsatta för särskilda ändamål.*
- (19) *Eftersom målen för denna förordning, nämligen att inrätta ett gränsförfarande för återvändande, föreskriva särskilda tillfälliga regler för att säkerställa att medlemsstaterna kan ta itu med krissituationer och möjliggöra finansiering av stöd i enlighet med förordning (EU) 2021/1148 för solidaritetsåtgärder inom ramen för förordning (EU) 2024/...⁺, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan snarare, på grund av denna förordnings omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.*
- (20) *I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark. Eftersom denna förordning är en utveckling av Schengenregelverket ska Danmark, i enlighet med artikel 4 i det protokollet, inom sex månader efter det att rådet har beslutat om denna förordning, besluta huruvida landet ska genomföra den i sin nationella lagstiftning.*

⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

- (21) *Denna förordning utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG¹³. Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Irland.*
- (22) *När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket¹⁴, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 A i rådets beslut 1999/437/EG¹⁵.*
- (23) *När det gäller Schweiz utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket¹⁶ som omfattas av det område som avses i artikel 1 A i rådets beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG¹⁷.*

¹³ Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

¹⁴ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹⁵ Rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 31).

¹⁶ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

¹⁷ Rådets beslut 2008/146/EG av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 27.2.2008, s. 1).

- (24) *När det gäller Liechtenstein utgör denna förordning, i enlighet med protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket¹⁸ som omfattas av det område som avses i artikel 1 A i rådets beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2011/350/EU¹⁹.*
- (25) *Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns framför allt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan). I denna förordning söker unionen särskilt att säkerställa full respekt för människans värdighet och att främja tillämpningen av artiklarna 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 och 47 i stadgan.*

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

¹⁸ EUT L 160, 18.6.2011, s. 21.

¹⁹ Rådets beslut 2011/350/EU av den 7 mars 2011 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet (EUT L 160, 18.6.2011, s. 19).

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Innehåll och tillämpningsområde

1. *Genom denna förordning inrättas ett gränsförfarande för återvändande. Den är tillämplig på tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan har avslagits inom ramen för det gränsförfarande för asyl som föreskrivs i artiklarna 43–54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/...⁺ (gränsförfarandet för asyl). Den föreskriver också tillfälliga särskilda regler om gränsförfarandet för återvändande i krissituationer enligt definitionen i artikel 1.4 i förordning (EU) 2024/...⁺⁺⁺.*

Denna förordning ändrar också förordning (EU) 2021/1148 i syfte att möjliggöra finansiering av stöd i enlighet med den förordningen för solidaritetsåtgärder inom ramen för förordning (EU) 2024/...⁺⁺⁺.

2. *Tillfälliga åtgärder som antas enligt kapitel III i denna förordning ska uppfylla kraven på nödvändighet och proportionalitet, vara lämpliga för att uppnå de fastställda målen och säkerställa skydd av sökandenas rättigheter samt vara förenliga med medlemsstaternas skyldigheter enligt stadgan och internationell rätt.*
3. *Åtgärderna i kapitel III i denna förordning ska enbart tillämpas i den utsträckning som är strikt nödvändig med hänsyn till vad situationen kräver, på ett tillfälligt och begränsat sätt och endast under exceptionella omständigheter. Efter en begäran får medlemsstaterna tillämpa de åtgärder som föreskrivs i kapitel III endast i den utsträckning som föreskrivs i det beslut som avses i artikel 4.3 i förordning (EU) 2024/...⁺.*

⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).

⁺⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

⁺⁺⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

Artikel 2

Hänvisningar till förordning (EU) 2024/...⁺

För de medlemsstater som inte är bundna av förordning (EU) 2024/...⁺ ska hänvisningar i den här förordningen till bestämmelser i förordning (EU) 2024/...⁺ anses som hänvisningar till likvärdiga bestämmelser som de kan ha infört i sin nationella rätt.

Artikel 3

Definitioner

I denna förordning gäller följande definitioner:

- a) ansökan om internationellt skydd eller ansökan: ansökan om internationellt skydd eller ansökan enligt definitionen i artikel 3.12 i förordning (EU) 2024/...⁺.*
- b) sökande: sökande enligt definitionen i artikel 3.13 i förordning (EU) 2024/...⁺.*

⁺ *EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

KAPITEL II

GRÄNSFÖRFARANDE FÖR ÅTERVÄNDANDE

Artikel 4

Gränsförfarande för återvändande

- 1. Tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan har avslagits inom ramen för gränsförfarandet för asyl får inte tillåtas att resa in på den berörda medlemsstatens territorium.**
- 2. Medlemsstaterna ska kräva att de personer som avses i punkt 1 under en period på högst tolv veckor vistas på platser vid eller i närheten av den yttre gränsen eller i transitområden. Om en medlemsstat inte kan inkvartera sådana personer på dessa platser får den använda andra platser inom sitt territorium. Perioden på tolv veckor ska börja löpa den dag då sökanden, tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts att stanna kvar. Kravet på att vistas på en viss plats i enlighet med denna punkt ska inte betraktas som tillstånd att resa in till eller vistas på en medlemsstats territorium. Förhållandena på dessa platser ska uppfylla normer som är likvärdiga med normerna för de materiella mottagningsvillkoren och hälso- och sjukvården i enlighet med artiklarna 19 och 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/...²⁰⁺⁺, såsom de tillämpas på personer som fortfarande betraktas som sökande.**
- 3. Vid tillämpningen av denna artikel ska artiklarna 3, 4.1, 5, 6.1–6.5, 7.2, 7.3, 8–11, 12, 14.1, 15.2–15.4 och 16–18 i direktiv 2008/115/EG gälla.**
- 4. Om ett beslut om återvändande inte kan verkställas inom den maximala tidsperiod som avses i punkt 2 ska medlemsstaterna fortsätta med förfaranden för återvändande i enlighet med direktiv 2008/115/EG.**

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/... om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning) (EUT L, ..., ELI: ...).

⁺⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS .../... (2016/0222(COD)) och för in den förordningens nummer, datum och EUT-hänvisning i fotnoten.

5. *Utan att det påverkar deras möjlighet att när som helst återvända frivilligt ska de personer som avses i punkt 1 beviljas en tidsfrist för frivillig avresa, såvida det inte finns risk för avvikande eller om deras ansökan inom ramen för gränsförfarandet för asyl har avslagits som uppenbart ogrundad eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet i medlemsstaterna. Tidsfristen för frivillig avresa ska beviljas endast på begäran och får varken överstiga 15 dagar eller ge rätt att resa in på den berörda medlemsstatens territorium. Vid tillämpningen av denna punkt ska dessa personer överlämna alla giltiga resehandlingar som de innehar till de behöriga myndigheterna så länge det är nödvändigt för att förhindra avvikande.*
6. *Medlemsstater som, efter att ha avslagit en ansökan inom ramen för gränsförfarandet för asyl, utfärdar ett beslut om nekad inresa i enlighet med artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399²¹ och som i enlighet med artikel 2.2 a i direktiv 2008/115/EG har beslutat att inte tillämpa det direktivet i sådana fall, ska säkerställa att behandlingen av och skyddsnivån för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som omfattas av ett beslut om nekad inresa är förenliga med artikel 4.4 i direktiv 2008/115/EG och är likvärdiga med den behandling och skyddsnivå som anges i punkt 2 i den här artikeln och i artikel 5.4 i den här förordningen.*

Artikel 5

Förvar

1. *Förvar får endast tillgripas som en sista utväg om det visar sig nödvändigt på grundval av en individuell bedömning av varje enskilt fall och om andra mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas effektivt.*

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

2. *De personer som avses i artikel 4.1 i den här förordningen, som hölls i förvar under gränsförfarandet för asyl, som inte längre har rätt att stanna kvar och som inte tillåts att stanna kvar, får fortsatt hållas i förvar i syfte att förhindra deras inresa på den berörda medlemsstatens territorium, förbereda deras återvändande eller genomföra avlägsnandeprocessen.*
3. *De personer som avses i 4.1 i den här förordningen, som inte hölls i förvar under gränsförfarandet för asyl, som inte längre har rätt att stanna kvar och som inte tillåts att stanna kvar, får hållas i förvar om det finns en risk för avvikande i den mening som avses i direktiv 2008/115/EG, om de håller sig undan eller hindrar förberedelsen av återvändandet eller avlägsnandeprocessen eller om de utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.*
4. *Förvaret ska pågå under så kort tid som möjligt, och endast så länge det finns rimliga utsikter till avlägsnande och medan förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar. Förvarsperioden får inte överstiga den period som avses i artikel 4.2 i denna förordning och, om ett påföljande förvar utfärdas omedelbart efter en sådan förvarsperiod som föreskrivs i den här artikeln, ska den förvarsperioden ingå i beräkningen av de maximala förvarsperioderna i enlighet med artikel 15.5 och 15.6 i direktiv 2008/115/EG.*
5. *Senast den ... [sex månader från den dag då denna förordning träder i kraft] ska Europeiska unionens asylbyrå, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303²², i enlighet med artikel 13.2 i den förordningen, utarbeta riktlinjer för olika metoder som alternativ till förvar, som kan användas i samband med ett gränsförfarande.*

²² *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010 (EUT L 468, 30.12.2021, s. 1).*

Kapitel III

UNDANTAG SOM ÄR TILLÄMPLIGA I KRISSTUATIONER

Artikel 6

Åtgärder som i en krissituation är tillämpliga på gränsförfarandet för återvändande

- 1. I en krissituation enligt definitionen i artikel 1.4 i förordning (EU) 2024/...⁺, och när det gäller tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt i medlemsstaterna, vars ansökan har avslagits inom ramen för gränsförfarandet för asyl i enlighet med artikel 11.3, 11.4 och 11.6 i förordning (EU) 2024/...⁺, som inte har rätt att stanna kvar och som inte tillåts att stanna kvar, får medlemsstaterna avvika på följande sätt:*
 - a) genom undantag från artikel 4.2 i den här förordningen, får medlemsstaterna förlänga den maximala period under vilken dessa tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska hållas på de platser som avses i den artikeln med en ytterligare period på högst sex veckor,*
 - b) genom undantag från artikel 5.4 i den här förordningen föreskriva att förvarsperioden inte får överstiga den period som avses i led a i denna punkt och att den ska ingå i beräkningen av de maximala förvarsperioderna i enlighet med artikel 15.5 och 15.6 i direktiv 2008/115/EG.*
- 2. Punkt 1 i den här artikeln ska även tillämpas på sökande, tredjelandsmedborgare och statslösa personer som omfattas av gränsförfarandet för asyl, vars ansökan har avslagits före antagandet av rådets genomförandebeslut enligt artikel 4.3 i förordning (EU) 2024/...⁺, som inte har rätt att stanna kvar och som inte tillåts att stanna kvar efter antagandet av det genomförandebeslutet.*

⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

3. *Organisationer och personer som enligt nationell rätt får tillhandahålla rådgivning ska ha faktisk tillgång till sökande som hålls i förvarsanläggningar eller som befinner sig vid gränsövergångsställen. Medlemsstaterna får införa begränsningar av sådana åtgärder om sådana begränsningar enligt nationell rätt är objektivt nödvändiga av hänsyn till säkerhet, allmän ordning eller den administrativa driften av en förvarsanläggning, under förutsättning att tillgången inte därigenom begränsas mycket kraftigt eller omöjliggörs helt.*

Artikel 7

Förfaranderegler

Om en medlemsstat anser sig befinna sig i en krissituation enligt definitionen i artikel 1.4 i förordning (EU) .../...⁺ får den lämna in en begäran om att tillämpa de undantag som föreskrivs i artikel 6 i den här förordningen. Om en medlemsstat lämnar in en sådan begäran ska artiklarna 2–6 och artikel 17.3 och 17.4 i förordning (EU) 2024/...⁺ tillämpas, beroende på vad som är relevant. Om ett förfarande för att erhålla ett undantag redan har inletts i enlighet med artikel 2 i förordning (EU) 2024/...⁺ får medlemsstaterna lämna in en begäran om att tillämpa de undantag som föreskrivs i artikel 6 i den här förordningen inom ramen för det förfarandet.

Artikel 8

Särskilda bestämmelser och garantier

En medlemsstat som tillämpar det undantag som föreskrivs i artikel 6 ska i vederbörlig ordning informera de berörda tredjelandsmedborgarna eller statslösa personerna, på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå, om de åtgärder som tillämpas samt åtgärdernas varaktighet.

⁺ EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

KAPITEL IV
ÄNDRINGAR AV FÖRORDNING (EU) 2021/1148

Artikel 9

Ändringar av förordning (EU) 2021/1148

Förordning (EU) 2021/1148 ska ändras på följande sätt:

1. *I artikel 2 ska följande punkt läggas till:*

”11. solidaritetsåtgärd: en åtgärd vars tillämpningsområde anges i artikel 56.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/...⁺ och som finansieras genom ekonomiska bidrag från medlemsstaterna enligt artikel 64.1 i den förordningen.*

** Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/... av den ... om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (EUT L, ..., ELI:...).*”

2. *I artikel 10 ska följande punkt läggas till:*

”3. Stöd enligt denna förordning får finansieras, för solidaritetsåtgärder, genom bidrag från medlemsstaterna och från andra offentliga eller privata givare som externa inkomster avsedda för särskilda ändamål i enlighet med artikel 21.5 i budgetförordningen.”

3. *I artikel 12 ska följande punkt läggas till:*

”7a. Bidraget från unionens budget får höjas till 100 % av de totala stödberättigande utgifterna för solidaritetsåtgärder.”

4. *I Artikel 29.2 första stycket ska följande led införas:*

⁺ *EUT: För in numret på den förordning som finns i dokument PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)) och för in den förordningens nummer, datum och EUT-hänvisning i fotnoten.*

”aa) genomförandet av solidaritetsåtgärder, inbegripet en uppdelning av de ekonomiska bidragen per åtgärd och en beskrivning av de viktigaste resultat som uppnåtts genom finansieringen,”

5. *I bilaga II punkt 1 ska följande led läggas till:*

”h) Stöd till solidaritetsåtgärder, i linje med stödets tillämpningsområde i enlighet med punkt 1 i bilaga III.”.

6. *Bilaga VI ska ändras på följande sätt:*

a) *I tabell 1 punkt I ska följande kod läggas till:*

”030 Solidaritetsåtgärder”.

b) *Tabell 3 ska ändras på följande sätt:*

i) Koderna 005 och 006 ska ersättas med följande:

”005 Den särskilda transiteringsordning som avses i artikel 17

006 Åtgärder som omfattas av artikel 85.2 i förordning (EU) 2018/1240”.

ii) Följande koder ska läggas till:

”007 Åtgärder som omfattas av artikel 85.3 i förordning (EU) 2018/1240

008 Bistånd i nödsituationer

009 Solidaritetsåtgärder”.

KAPITEL V

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 10

Överklagande från offentliga myndigheter

Denna förordning påverkar inte offentliga myndigheters möjlighet att överklaga administrativa eller rättsliga beslut enligt nationell rätt.

Artikel 11

Beräkning av tidsfrister

Varje tidsperiod som föreskrivs i denna förordning ska beräknas enligt följande:

- a) Om en frist uttryckt i dagar, veckor eller månader ska räknas från den tidpunkt då en händelse inträffar eller en åtgärd vidtas ska den dag då händelsen inträffade eller åtgärden vidtogs inte inräknas i perioden.*
- b) En frist uttryckt i veckor eller månader ska löpa ut vid utgången av den dag i fristens sista vecka eller månad som infaller på samma veckodag eller samma datum i månaden som den dag då den händelse eller åtgärd från vilken fristen ska räknas inträffade eller vidtogs. Om en frist är uttryckt i månader och den dag då fristen skulle löpa ut inte förekommer i den sista månaden i den perioden, ska fristen löpa ut vid midnatt den månadens sista dag.*
- c) Tidsfristerna ska omfatta lördagar, söndagar och officiella helgdagar i den berörda medlemsstaten. Om en frist löper ut på en lördag, söndag eller officiell helgdag ska nästa arbetsdag räknas som fristens sista dag.*

Artikel 12

Övergångsbestämmelser

Senast den ... [tre månader från dagen för denna förordnings ikraftträdande] ska kommissionen, i nära samarbete med medlemsstaterna och unionens berörda organ och byråer för rådet lägga fram en gemensam genomförandeplan för att säkerställa att medlemsstaterna är tillräckligt förberedda för att genomföra kapitel II i denna förordning senast den ... [den första dagen i den 25:e månaden efter denna förordnings ikraftträdande], med en bedömning av fastställda brister och nödvändiga operativa åtgärder och ska underrätta Europaparlamentet om detta.

På grundval av denna gemensamma genomförandeplan ska varje medlemsstat senast den ... [sex månader från dagen för denna förordnings ikraftträdande], med stöd av kommissionen och unionens berörda organ och byråer, upprätta en nationell genomförandeplan där man anger åtgärderna och tidsplanen för deras genomförande. Varje medlemsstat ska slutföra genomförandet av sin plan senast den... [den första dagen i den 25:e månaden efter denna förordnings ikraftträdande]. Vid genomförandet av denna artikel får medlemsstaterna utnyttja stöd från unionens berörda organ och byråer, och unionsfonderna får ge ekonomiskt stöd till medlemsstaterna, i enlighet med de rättsakter som reglerar dessa organ, byråer och fonder.

Kommissionen ska noga övervaka genomförandet av de nationella genomförandeplanerna.

Artikel 13

Övervakning och utvärdering

Senast den ... [två år från och med den dag då denna förordning börjar tillämpas] och därefter vart femte år ska kommissionen rapportera till Europaparlamentet och till rådet om tillämpningen av denna förordning i medlemsstaterna och vid behov föreslå nödvändiga ändringar.

Medlemsstaterna ska, på kommissionens begäran, senast den ... [nio månader före det datum som anges i första stycket] lämna alla upplysningar som behövs för att utarbeta

rapporten.

Artikel 14

Ikraftträdande och tillämpning

1. Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.
2. Denna förordning ska tillämpas från och med den ... [*två år* efter dagen för ikraftträdandet].

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdad i ... den ...

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande

26.3.2024

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR ÖVER DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN

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 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.

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 asyلفörfaranden*) 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

¹ D(2024)5159.

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)).

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*
 - 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,*

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.

- 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

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

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.

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 asylsökande 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

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.

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 fastställs regler 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

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).

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.

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 viseringspolitik 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 eftersträlvade 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.

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.

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.

Med vänlig hälsning

Adrián Vázquez Lázara

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 Šojdřová (för Jiří Pospíšil i enlighet med artikel 209.7 i arbetsordningen), Axel Voss och Javier Zarzalejos.

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.

ÄRENDETS GÅNG I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

Titel	Gränsförfarandet för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148
Referensnummer	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
Framläggande för parlamentet	13.7.2016
Ansvarigt utskott Tillkännagivande i kammaren	LIBE 29.2.2024
Föredragande Utnämning	Fabienne Keller 9.11.2020
Bestridande av den rättsliga grunden JURI:s yttrande	JURI 11.3.2024
Antagande	14.2.2024
Slutomröstning: resultat	+ : 40 - : 23 0 : 4
Slutomröstning: närvarande ledamöter	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
Slutomröstning: närvarande suppleanter	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
Slutomröstning: närvarande	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
Ingivande	4.4.2024