



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 28 september 2020
(OR. en)

11202/20

**Interinstitutionellt ärende:
2016/0224(COD)**

**ASILE 6
CODEC 887
FRONT 263**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 september 2020
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr:	COM(2020) 611 final
Ärende:	Ändrat förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU

För delegationerna bifogas dokument – COM(2020) 611 final.

Bilaga: COM(2020) 611 final



Bryssel den 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Ändrat förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

**om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om
upphävande av direktiv 2013/32/EU**

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

I september 2019 tillkännagav Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen en ny migrations- och asylpakt, som innefattar en övergripande strategi för yttre gränser, asyl- och återvändandesystem, Schengenområdet med fri rörlighet och den yttre dimensionen.

Meddelandet om en ny migrations- och asylpakt innebär en nystart för migrationspolitiken. Det lades fram tillsammans med en uppsättning lagstiftningsförslag, däribland detta förslag om ändring av 2016 års förslag till omarbetning av förordningen om asylförfaranden. Syftet är att inrätta en bred ram som bygger på en övergripande strategi för migrationshantering och som främjar ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. På grundval av de övergripande principerna om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning förespråkar den nya pakten en integrerad utformning av politiken, som sammanför politiken på områdena asyl, migration, återvändande, skydd av de yttre gränserna och förbindelser med viktiga tredjeländer.

De utmaningar som migrationshanteringen innebär, inbegripet de som rör irreguljära inresor och återvändande, bör inte behöva hanteras av enskilda medlemsstater på egen hand utan av EU som helhet. Det krävs en europeisk ram som kan hantera det ömsesidiga beroendet mellan medlemsstaternas politik och beslut. Denna ram måste ta hänsyn till de ständigt föränderliga aspekterna av migrationen, som har inneburit en ökad komplexitet och ett ökat behov av samordning. Även om antalet irreguljära inresor till unionen har minskat dramatiskt sedan 2015 (med 92 %) finns ett antal strukturella utmaningar kvar, som sätter press på medlemsstaternas system för asyl, mottagande och återvändande. Exempelvis är andelen personer som ansöker om internationellt skydd som sannolikt inte kommer att få skydd i EU allt större, vilket leder till en ökad administrativ börda och förseningar i beviljandet av skydd för dem som verkligen är i behov av skydd. Vidare pågår ständigt vidareförflyttning av migranter inom EU. De utmaningar som medlemsstaternas myndigheter står inför när det gäller att säkerställa personalens och sökandenas säkerhet i samband med covid-19-krisen måste också beaktas.

Även om antalet irreguljära inresor har minskat sedan 2015, har andelen migranter som anländer från länder med en andel godkända asylansökningar som är lägre än 20 % ökat från 13 % 2015 till 55 % 2018. Samtidigt finns det allt fler komplexa ärenden, som är mer resurskrävande att behandla, eftersom ankomsten av tredjelandsmedborgare med tydliga behov av internationellt skydd under 2015–2016 delvis har ersatts av en situation där blandade grupper anländer, med mer varierande andel godkända asylansökningar. Vidare har antalet ansökningar om internationellt skydd fortsatt att öka och fyrdubblats i förhållande till antalet ankomster, trots att antalet irreguljära inresor har minskat på EU-nivå. Denna trend tyder på att sökande inte ansöker i första ankomstmedlemsstaten, att flera ansökningar om internationellt skydd ges in inom EU och att det nuvarande Dublinsystemet behöver reformeras. Hälften av alla personer som inreste irreguljärt sjövägen under 2019 landsattes efter sök- och räddningsinsatser, vilket medförde en särskilt stor press på vissa medlemsstater enbart på grund av deras geografiska läge.

Den ökade andelen asylsökande som sannolikt inte kommer att få internationellt skydd i EU leder till en allt större börda inte bara i fråga om behandlingen av asylansökningar i allmänhet utan också i samband med återvändandet av migranter som inte är i behov av internationellt

skydd. I genomsnitt 370 000 tredjelandsmedborgare får varje år avslag på sin ansökan om internationellt skydd och måste slussas in i återvändandeförfarandet, vilket motsvarar omkring 80 % av det totala antalet återvändandebeslut som utfärdas varje år. Det behövs därför en sömlös koppling mellan asylförfarandet och återvändandeförfarandet, för att öka den övergripande effektiviteten och samstämmigheten i asyl- och migrationsystemet. Irreguljära migranter som inte har något skyddsbehov eller inte har för avsikt att ansöka om internationellt skydd bör snabbt slussas in i återvändandeförfarandet. Befintliga luckor i förfarandena bör åtgärdas, såsom att beslut om asyl och återvändande utfärdas i separata handlingar och att beslutet om återvändande utfärdas med fördröjning, att separata rättsmedel gäller, att sökande försenar förfarandena för det enda syftet att försöka hindra deras återvändande från unionen, missbruk av det skydd som ges genom asylsystemet samt möjligheten att tillåta att sökande stannar kvar på medlemsstaternas territorium under en andra överklagandenivå eller högre.

Det är också viktigt att arbeta för ett mer europeiskt återvändandesystem. Kommissionen lade 2018 fram ett förslag till omarbetning av återvändandedirektivet för att förbättra hanteringen av återvändanden och göra dem effektivare. Det förslaget syftar till att förebygga och minska avvikande och otillåtna förflyttningar, genom att förstärka kopplingarna till asylförfarandena, främja användningen av program för frivilligt återvändande och förbättra övervakningen och genomförandet med stöd av nationella ärendehanteringssystem. Utöver de förfarandefrågor som omfattas av detta förslag till förordning och förslaget till omarbetat återvändandedirektiv, kräver ett mer europeiskt återvändandesystem ett fullständigt genomförande av den europeiska gräns- och kustbevakningsförordningen, med Frontex som EU:s operativa aktör när det gäller återvändande, ett omfattande operativt verktyg för att förbättra ärendehanteringen vid återvändanden, en hållbar strategi för återvändande och återanpassning, samarbete med tredjeländer om återtagande och ett strukturerat samarbete på hög nivå under ledning av en EU-samordnare för återvändanden.

På samma sätt fortsätter det nuvarande systemet för migrationshantering att lägga en tung börda på första ankomstmedlemsstater och på andra medlemsstaters asylsystem genom otillåtna förflyttningar. Det nuvarande systemet är inte tillräckligt effektivt för att hantera denna verklighet. Det finns särskilt inte någon effektiv solidaritetsmekanism och inga tydliga regler för att avskräcka från och ta itu med otillåtna förflyttningar.

Den nya pakten bygger på kommissionens förslag till reform av det gemensamma europeiska asylsystemet från 2016 och 2018, och nya inslag läggs till för att säkerställa den balans som behövs för en gemensam ram som sammanför alla aspekter av asyl- och migrationspolitiken.

Detta förslag om ändring av 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden¹, tillsammans med ett nytt förslag till förordning om asyl- och migrationshantering, förslaget om införande av screening², förslaget om ändring av förslaget till Eurodacförordning och förslaget om förfaranden och mekanismer för att hantera krissituationer, utgör den lagstiftningsram som omsätter denna övergripande strategi för asyl- och migrationshantering i praktiken.

Tillsammans med förslaget till förordning om införande av screening säkerställer det en sömlös koppling mellan alla skeden av migrationsförfarandet, från en ny fas före inresa till

¹ EUT L [...], [...], s. [...].

² COM (2020)xxx, XX.9.2020, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

resultatet av en asylansökan, dvs. antingen integration av dem som erkänns vara i behov av skydd eller återvändande av dem som inte har rätt att stanna kvar i unionen. Fasen före inresa omfattar en screening bestående av identitets-, hälso- och säkerhetskontroller vid ankomst, i syfte att snabbt kunna gå vidare till nästa steg; en prövning av en ansökan om internationellt skydd, ett återvändandeförfarande eller nekad inresa.

Genom förslaget om ändring av 2016 års förslag till omarbetning av Eurodacförordningen inrättas en klar och konsekvent koppling mellan enskilda individer och de förfaranden som de omfattas av för att bättre bistå med kontrollen av irreguljär migration och upptäckten av otillåtna förflyttningar. Det stödjer också genomförandet av den nya solidaritetsmekanism som inrättas genom förordningen om asyl- och migrationshantering, föreskriver de nödvändiga konsekvensändringar som kommer att göra det möjligt för Eurodac att fungera inom ramen för interoperabilitet och kommer att stödja medlemsstaterna i övervakningen av beviljandet av stöd till frivilligt återvändande och återanpassning.

Slutligen lägger kommissionen tillsammans med dessa förslag fram ett förslag till förordning om hantering av krissituationer för att inrätta de nödvändiga verktygen för att hantera kriser. Detta krisinstrument omfattar exceptionella situationer med massiv tillströmning av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som ankommer irreguljärt till en medlemsstat i en sådan omfattning och av sådan karaktär att det skulle medföra att medlemsstatens asyl-, mottagnings- eller återvändandesystem inte fungerar, och situationer där det finns en överhängande risk för sådana ankomster, vilket skulle få allvarliga följder för det gemensamma europeiska asylsystemet och unionens migrationshanteringssystem eller göra det omöjligt att tillämpa dessa. Förordningen inrättar förfaranden för att hantera sådana krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet inom EU, föreskriver möjliga undantag från EU:s tillämpliga regelverk om asyl och återvändande och föreskriver särskilda regler för tillämpningen i krissituationer av den solidaritetsmekanism som fastställs i förordningen om asyl- och migrationshantering.

Reformen syftar till att ta itu med det faktum att medlemsstaternas system för asyl, mottagande och återvändande i stora delar fortfarande inte är harmoniserade, trots att samarbetet på EU-nivå har ökat betydligt, även vad gäller stöd från EU-organ. Detta skapar ineffektivitet och får den oavsiktliga konsekvensen att asylsökande inte får samma rättvisa behandling i hela Europa, och därför skapas incitament för ett stort antal migranter att förflytta sig över hela Europa för att hitta de bästa villkoren och utsikterna för sin vistelse. I detta sammanhang stöder kommissionen de preliminära politiska överenskommelser som redan nåtts om skyddsgrundsförordningen, direktivet om mottagningsvillkor, förordningen om en EU-ram för vidarebosättning och förordningen om EU:s asylbyrå. Dessa bör antas slutligt så snart som möjligt. Förhandlingarna om återvändandedirektivet bör också slutföras snabbt, tillsammans med reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet, så att det säkerställs att EU-regler framgångsrikt kan förhindra avvikande, ge stöd till frivilliga återvändanden, rationalisera administrativa och rättsliga förfaranden och se till att migrations- och asylsystemet fungerar effektivare.

- **Syfte med förslaget**

Målen för 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden är fortfarande relevanta och måste genomföras. Det är nödvändigt att inrätta ett gemensamt asylförfarande som ersätter de olika förfarandena i medlemsstaterna och som är tillämpligt på alla ansökningar som görs i medlemsstaterna. För att säkerställa en effektiv beslutsprocess av hög kvalitet är det också nödvändigt att införa enklare, tydligare och kortare förfaranden tillsammans med lämpliga förfarandegarantier och verktyg för att hantera missbruk av asylförfarandena och förhindra otillåtna förflyttningar. Detta kommer att leda till en effektivare resursanvändning som

förbättrar sökandenas rättigheter, ger möjlighet för dem som är i behov av internationellt skydd att få det snabbare och säkerställer ett snabbt återvändande av sökande som fått avslag på sin ansökan utan rätt att stanna i unionen.

Förfarandegarantier för sökandena bör skyddas, särskilt deras rätt att informeras om sina rättigheter och skyldigheter och om följderna av att deras skyldigheter inte iakttas, samt rätten att höras genom en personlig intervju, få tolkning samt kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Alla dessa väsentliga inslag i ett rättvist asylförfarande, som ingår i kommissionens förslag från 2016, är fortfarande giltiga och måste godkännas av medlagstiftarna.

Det behövs också rationaliserade och harmoniserade regler för säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer. Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) kan stödja medlagstiftarna med analyser så att de har uppdaterad information om den aktuella situationen i de berörda länderna.

Mot denna bakgrund anser kommissionen inte att det är nödvändigt att göra långtgående ändringar av 2016 års förslag, som medlagstiftarna redan har gjort betydande framsteg med. Förhandlingarna har hittills dock inte lett till någon överenskommelse mellan medlemsstaterna om villkoren för användningen av gränsförfarandet och i vilken utsträckning medlemsstaterna bör vara skyldiga att använda detta. Flertalet medlemsstater lyfte fram denna fråga som ett centralt inslag i en övergripande kompromiss om paketet med förslag som helhet under samråden. Många medlemsstater betonade också de utmaningar som följer av att personer som inte är i behov av internationellt skydd ger in efterföljande ansökningar, och ineffektiva överklagandeförfaranden. Båda dessa frågor utgör allvarliga hinder för återvändandeinsatserna. Med detta förslag görs därför riktade ändringar av 2016 års förslag för att bemöta dessa 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.

Det ökade trycket till följd av anländande migranter med små utsikter att få skydd måste hanteras med hjälp av nya verktyg för migrationshantering, inbegripet mer harmoniserade förfaranden, särskilt vid de yttre gränserna. För detta ändamål inrättas en fas före inresa som består av en screening och ett gränsförfarande för asyl och återvändande. Under screeningen kommer migranter att registreras och kontrolleras så att deras identitet och hälso- och säkerhetsrisker kan fastställas. Migranter kommer sedan att hänvisas till lämpligt förfarande (asylförfarande, nekad inresa eller förfarande för återvändande). Slutligen kommer det att fastställas huruvida en asylansökan bör bedömas i ett gränsförfarande för asyl, dvs. utan att sökanden tillåts resa in på medlemsstatens territorium, eller i ett normalt asylförfarande. Om ett gränsförfarande för asyl används och det fastställs att personen inte är i behov av skydd, kommer ett gränsförfarande för återvändande att följa.

Syftet med det gemensamma gränsförfarandet för asyl och återvändande är att snabbt bedöma asylansökningar som utgör missbruk eller asylansökningar som görs vid den yttre gränsen av sökande från tredjeländer med en låg andel godkända ansökningar, så att de som inte har rätt att stanna i unionen snabbt kan återvända. Det gemensamma gränsförfarandet för asyl och återvändande är ett viktigt verktyg i migrationshanteringen för att förhindra otillåtna inresor och otillåtna förflyttningar, särskilt eftersom det i de blandade flödena finns en betydande andel asylsökande som kommer från länder med låg andel godkända asylansökningar. För att förfarandet ska tjäna sitt syfte måste det samtidigt vara lätt att genomföra och ge medlemsstaterna den flexibilitet som krävs så att de kan genomföra det effektivt, samtidigt som de grundläggande rättigheterna respekteras fullt ut.

Användningen av gränsförfarandet skulle samtidigt vara till nytta för asylsystemet generellt, eftersom en bättre hantering av asylansökningar som utgör missbruk och otillåtliga asylansökningar vid gränsen skulle gynna en effektiv behandling av verkliga ärenden inne i landet.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Detta förslag är helt förenligt med de initiativ som åtföljer pakten, särskilt förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering, förslaget till förordning om införande av screening och det ändrade förslaget till omarbetning av Eurodacförordningen.

En nära koppling säkerställs mellan detta förslag och förslaget till förordning om införande av screening. Efter en sådan screening skulle tredjelandsmedborgare hänföras till antingen ett asylförfarande eller ett återvändandeförfarande och, i förekommande fall, gränsförfarandet. I båda fallen skulle den information som samlats in under screeningen beaktas vid prövningen av asylansökan eller vid inledandet av återvändandeförfarandet.

Förslaget är också förenligt med och kompletterar förslaget till omarbetning av återvändandedirektivet, där det redan läggs fram särskilda åtgärder som syftar till att bättre koppla samman asyl- och återvändandeförfaranden, särskilt när det gäller utfärdandet av ett beslut om återvändande efter det att den lagliga vistelsen har upphört, överklaganden av ett beslut om återvändande efter ett slutligt beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och ett gränsförfarande för återvändande. Bestämmelserna i detta förslag till förordning skulle stärka den sömlösa kopplingen mellan förfarandena för asyl och återvändande, täppa till befintliga luckor och ytterligare minska möjligheterna att missbruka asylsystemet. Till följd av dessa föreslagna ändringar bör förhandlingar om gränsförfarandet för återvändande äga rum inom ramen för denna förordning.

Vad gäller förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering säkerställer detta förslag, tillsammans med förslaget till förordning om införande av screening, att migranter som kommer in i fasen före inresa i vilket skede som helst kan bli föremål för omplacering eller återvändandesponsring som en del av den nya solidaritetsmekanismen eller, i tillämpliga fall, överförs till den medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd på grundval av de objektiva kriterier som fastställs i lagstiftningen. Det säkerställer också att den medlemsstat som utfört en sådan omplacering eller överföring därefter kan fortsätta gränsförfarandet på sitt territorium. Detta förslag säkerställer också överensstämmelse med den särskilda ordning som föreslås i förordningen om asyl- och migrationshantering och i det ändrade förslaget till omarbetning av Eurodacförordningen vad gäller behandlingen av migranter som landsatts efter sök- och räddningsinsatser, bland annat i fråga om hur de kategorier av personer som är berättigade till omplacering definieras och genom införandet av en ny kategori i Eurodac för dessa migranter.

Slutligen säkerställs också överensstämmelse med de preliminära politiska överenskommelser som redan nåtts om skyddsgrundsförordningen, direktivet om mottagningsvillkor, förordningen om en EU-ram för vidarebosättning och förordningen om EU:s asylbyrå.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Förslaget är förenligt med den övergripande och långsiktiga strategi för migrationshantering som fastställs i den nya migrations- och asylpakten, som bland annat går ut på att sätta migrationspolitiken i centrum i relationerna med partner i tredjeländer, skapa verkliga lagliga vägar till EU, integrera förvaltningen av de yttre gränserna med EU:s mer övergripande politik för migrationshantering, inrätta sömlösa, rättvisa och effektiva förfaranden för asyl och återvändande, stärka Schengenområdet med fri rörlighet på grundval av förtroende mellan

medlemsstaterna, och utveckla en särskild politik för att hjälpa tredjelandsmedborgare att integreras i Europas samhällen.

Genom förslaget genomförs den nya pakten och särskilt målet att på nytt lansera den reform av asylsystemet som kommissionen föreslog 2016, bland annat genom att undersöka olika sätt att införa sömlösa system för asyl och återvändande. I detta avseende hanteras genom fasen före inresa – dvs. fasen innan personen har tillåtits att resa in på territoriet, vilken består av screeningen och gränsförfarandet – flera utmaningar som rör hela migrationsprocessen, från första ankomsten till slussningen till lämpligt asyl- eller återvändandeförfarande. Dessa utmaningar inbegriper behovet av att bibehålla ett minskat tryck från irreguljära inresor och starka yttre gränser, minskade vidareflyttningar samt ett snabbt och effektivt system för återvändande och återtagande.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

De rättsliga grunderna för förslaget är artiklarna 78.2 d och 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I dessa bestämmelser föreskrivs antagande av åtgärder för gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd respektive åtgärder på området för olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt. Den förstnämnda rättsliga grunden användes också i kommissionens förslag från 2016 till förordning om asylförfaranden. Det är nödvändigt att lägga till den sistnämnda rättsliga grunden för att föreskriva om särskilda bestämmelser om återvändande av asylsökande som fått avslag på ansökan, särskilt när det gäller gemensamt utfärdande av ett beslut om återvändande vid ett beslut om avslag på en ansökan, gemensamt rättsmedel mot sådana beslut och sömlösa gränsförfaranden för asyl och återvändande.

• Variabel geometri

I enlighet med protokoll nr 21 om Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och EUF-fördraget, kan Irland besluta att delta i antagandet och tillämpningen av åtgärder för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem.

Irland har i detta avseende meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av direktiv 2005/85/EG och sitt beslut att inte delta i antagandet av direktiv 2013/32/EU. Följaktligen är bestämmelserna i direktiv 2005/85/EG tillämpliga på Irland medan bestämmelserna i det nuvarande direktivet inte är tillämpliga på Irland. Irland har inte meddelat sin önskan att delta i antagandet av den nya förordningen om asylförfaranden. Irlands ståndpunkt i detta avseende påverkar dock inte landets eventuella deltagande i tillämpningen av den nya förordningen i enlighet med protokoll nr 21.

I enlighet med protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, är direktiv 2005/85/EG och direktiv 2013/32/EU inte bindande för eller tillämpliga på Danmark. Danmark deltar inte heller i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark.

• Subsidiaritet

Målet med detta förslag är att göra riktade ändringar av 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden och att, 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. För detta ändamål behövs mer harmoniserade förfaranden, särskilt en ny fas före inresa som består av en screening och därtill kopplade gränsförfaranden för asyl och återvändande.

Målet är också att i det gemensamma förfarandet för att bevilja och återkalla internationellt skydd införa ytterligare harmonisering vad gäller utfärdande av beslut om asyl och återvändande i samma handling eller, om de utfärdas i separata handlingar, samtidigt och tillsammans, och göra dem föremål för samma effektiva rättsmedel, samt vad gäller möjligheten att tillåta sökande att stanna kvar på medlemsstaternas territorium under en andra överklagandenivå eller högre. Syftet är att ytterligare förhindra att migranter fördröjer förfarandena för det enda syftet att försöka hindra att de avlägsnas från unionen och missbrukar asylsystemet.

De nya förfarandena bör regleras av samma regler, oavsett vilken medlemsstat som tillämpar dem, så att det säkerställs att de sökande, tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som är föremål för förfarandena behandlas lika och att den enskilda personen ges klarhet och rättslig säkerhet. Vidare kan medlemsstaterna inte på egen hand fastställa gemensamma regler som kommer att minska incitamenten för asylshopping och otillåtna förflyttningar mellan dem. Därför kan målen för detta förslag inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna, utan kan snarare, på grund av denna förordnings omfattning och verkningar uppnås bättre på unionsnivå. Unionen måste därför agera och kan vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

- **Proportionalitetsprincipen**

I enlighet med proportionalitetsprincipen, som fastställs i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen, går denna förordning inte längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

Vad gäller målet att inrätta nya förfaranden, särskilt en ny fas före inresa som omfattar en screening och ett sömlöst gränsförfarande för asyl och återvändande, är samtliga delar av förslaget begränsade till vad som är nödvändigt för att inrätta och möjliggöra ett sådant gemensamt förfarande, rationalisera och förenkla det, säkerställa att alla sökande har samma rättigheter och garantier och undvika skillnader i nationella förfaranden, som får den oönskade följden att de uppmuntrar till otillåtna förflyttningar.

Vad gäller målet att i det gemensamma förfarandet för att bevilja och återkalla internationellt skydd införa ytterligare harmonisering vad gäller utfärdande av beslut om asyl och återvändande i samma handling eller, om de utfärdas i separata handlingar, samtidigt och tillsammans, och göra dem föremål för samma effektiva rättsmedel, och vad gäller att begränsa överklagandemöjligheterna till en nivå av effektivt rättsmedel för beslut som fattas i gränsförfarandet, är detta nödvändigt för att rationalisera förfarandena och göra dem effektivare. Syftet med dessa ändringar är att hitta rätt balans mellan sökandenas rätt till ett effektivt rättsmedel och behovet av att säkerställa att medlemsstaternas asylsystem inte missbrukas av sökande, tredjelandsmedborgare eller statslösa personer vilkas enda syfte är att hindra att de avlägsnas från unionen. Alla nödvändiga garantier finns dock för att säkerställa att ingen faller mellan stolarna och att rätten till asyl alltid garanteras.

- **Val av instrument**

Det ändrade förslaget ändrar inte valet av instrument för 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden. Den nivå av harmonisering av de nationella förfarandena för att bevilja och återkalla internationellt skydd som uppnåddes genom direktiv 2013/32/EU har visat sig otillräcklig för att åtgärda skillnaderna i fråga om de olika förfaranden som tillämpas, tidsfristerna för förfarandena samt rättigheter och förfarandegarantier för sökandena. Endast en förordning om upprättande av ett gemensamt asylförfarande, vars bestämmelser ska vara direkt tillämpliga, kan ge den grad av enhetlighet och effektivitet som behövs vid tillämpningen av förfarandereglerna i unionens asylagstiftning.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Insamling av kunskap om genomförande och tillämpning av befintlig lagstiftning**

År 2016 beställde kommissionen en studie för att fastställa om bestämmelserna i direktivet om asylförfaranden (2013/32/EU) återspeglas korrekt i varje medlemsstats regelverk. I studien bedömdes om skyldigheterna enligt direktivet hade införts i de nationella rättsordningarna och om medlemsstaterna uppfyllt sin anmälningsskyldighet (kontroll av införlivande) och om de nationella införlivandeåtgärderna var förenliga med direktivets bestämmelser (kontroll av förenlighet). Vid bedömningen gjordes en uttömmande redogörelse för varje medlemsstats lagstiftning för att inkludera alla relevanta nationella rättsakter som bidrar till genomförandet av direktivet, inte bara de rena införlivandeåtgärderna.

Enligt studien har majoriteten av medlemsstaterna på det stora hela införlivat direktivet på ett förenligt sätt. Studien påvisade dock fall av ofullständigt eller felaktigt införlivande i nästan alla medlemsstater när det gäller frågor som kraven på den personliga intervjun, garantier för ensamkommande barn eller prövningsförfarandet. Kommissionen har tagit upp dessa problem med de berörda medlemsstaterna, även genom att inleda överträdelseförfaranden.

År 2019 offentliggjorde Easo sin vägledning om asylförfarandet: operativa standarder och indikatorer för asylprocessen, vars övergripande mål är att stödja medlemsstaterna i det praktiska genomförandet av centrala bestämmelser i direktivet om asylförfaranden (2013/32/EU). Vägledningen är ett viktigt bidrag till formuleringen av gemensamma operativa standarder och indikatorer som är realistiska och möjliga att uppnå i alla medlemsstater, och en sammanställning av god praxis. Vägledningen utarbetades på grundval av underlag som samlats in av Easo, särskilt angående överklaganden och särskilda asylförfaranden. Easo har också utfärdat två praktiska vägledningar: Praktisk vägledning om åldersbedömning (2018) och Praktisk vägledning om barnets bästa i asylprocessen (2019). Vidare har Easo utfärdat en rapport om asylförfaranden för barn, där man lyfter fram god praxis och ger rekommendationer i frågor som principen om barnets bästa, skyddsåtgärder och särskilda villkor som rör barn, hänvisningsmekanismer och utbildning av personal.

Under de nästan fyra år långa förhandlingarna om kommissionens förslag till förordning om asylförfaranden som lades fram den 13 juli 2016 har också mycket information samlats in om medlemsstaternas asylsystem och om medlemsstaternas och Europaparlamentets ståndpunkter. Europaparlamentet antog sin ståndpunkt om förslaget den 22 maj 2018. Trots att betydande framsteg gjorts med texten har rådet ännu inte kunnat anta en gemensam inställning, främst på grund av oenighet när det gäller gränsförfarandet. Rådet har inte heller intagit någon ståndpunkt om den europeiska förteckning över säkra ursprungsländer som

kommissionen föreslagit. Rådet har också övervägt, utan att komma fram till någon ståndpunkt, huruvida den föreslagna förordningen även bör omfatta en europeisk förteckning över säkra tredjeländer.

Vad gäller användandet av påskyndande förfaranden och gränsförfaranden föreslog kommissionen 2016 att det påskyndade prövningsförfarandet bör göras obligatoriskt i vissa fall, med särskilda regler för möjligheten att tillämpa det i fråga om ensamkommande barn. Kommissionen föreslog 2016 ett frivilligt gränsförfarande. Europaparlamentet höll med om att det påskyndade förfarandet bör bli en skyldighet i vissa fall, dock i mer begränsade fall jämfört med kommissionens förslag och särskilt inte för ensamkommande barn. Europaparlamentet uteslöt också ensamkommande barn från gränsförfarandet. Rådet har lutat mot en utvidgning av de situationer där det påskyndade förfarandet kan användas, inbegripet för ensamkommande barn. Vad gäller gränsförfarandet är meningarna i rådet delade i frågan om huruvida detta förfarande ska göras obligatoriskt eller inte, åtminstone i viss utsträckning. De medlemsstater som förespråkar en skyldighet att tillämpa gränsförfarandet har pekat på vikten av detta förfarande som verktyg för migrationshantering, särskilt i fall där en stor andel av asylsökandena kommer från länder med låg andel godkända asylansökningar. Gränsförfarandet kan därmed öka möjligheterna till framgångsrikt genomförda återvändanden direkt från den yttre gränsen inom en kort tid efter ankomsten, bland annat tack vare det snabbare förfarandet för återvändande och de starkare kopplingarna mellan asyl och återvändande, och samtidigt minska risken för att sökande avviker eller företar otillåtna förflyttningar. Medlemsstater som under förhandlingarna var skeptiska mot en skyldighet att tillämpa gränsförfarandet pekade på vissa utmaningar med att tillämpa sådana förfaranden systematiskt, t.ex. svårigheter med att snabbt bedöma om en sökande kan komma i fråga för prövning i gränsförfarandet och behovet av att under tiden hålla sökanden vid gränsen, överklagandeförfaranden som tar för lång tid, vilket leder till att tidsfristen för att slutföra gränsförfarandet löper ut innan ett beslut kan fattas om ansökan, behovet av stora investeringar och resurser (infrastruktur, personal och utrustning), och den begränsade betydelsen av att tillämpa gränsförfarandet när det saknas utsikter att återsända en sökande som fått avslag på sin ansökan.

I 2018 års förslag till omarbetning av återvändandedirektivet föreslog kommissionen att medlemsstaterna skulle utfärda ett beslut om återvändande omedelbart efter ett beslut om att avsluta en tredjelandsmedborgares lagliga vistelse, särskilt ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd. I samma förslag fastställdes också ett gränsförfarande för återvändande för tredjelandsmedborgare vilkas ansökningar om internationellt skydd hade avslagits inom ramen för gränsförfarandet för asyl. Europaparlamentet har ännu inte antagit någon ståndpunkt om kommissionens förslag, men rådet nådde en partiell allmän riktlinje i maj 2019 som omfattar alla delar av förslaget utom frågan om gränsförfarandet för återvändande, vilket särskilt berodde på dess koppling till gränsförfarandet för asyl i 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden om vilket ingen överenskommelse kunde nås.

Vad gäller rätten till ett effektivt rättsmedel föreslog kommissionen 2016, för att minska möjligheterna till missbruk av asylsystemet, att överklaganden i andra eller högre instans vid en domstol eller tribunal inte bör ha automatisk suspensiv verkan, såvida inte en domstol eller tribunal beslutar något annat, på eget initiativ eller på sökandens begäran. Europaparlamentet stödde denna bestämmelse i sitt betänkande, men rådet ansåg att asylförfarandet enligt EU-lagstiftningen bör avslutas efter ett beslut av en första överklagandeinstans. Kommissionen föreslog också att man skulle fastställa harmoniserade tidsfrister för sökande att överklaga till domstolar eller tribunaler i första instans samt tidsfrister för domstolarna att besluta om överklaganden. Europaparlamentet var enigt i fråga om tidsfrister för sökande att lämna in

överklaganden men kunde inte stödja införandet av tidsfrister för domstolarna eller tribunalerna att avgöra ärendena. Rådet förespråkade fastställande av tidsperioder i nationell lagstiftning snarare än harmoniserade tidsfrister på europeisk nivå för sökande att lämna in överklaganden och kunde inte stödja införandet av tidsfrister inom vilka domstolar eller tribunalerna måste avgöra ärenden. Rådet kunde dock godta att sådana tidsfrister fastställs på nationell nivå.

- **Samråd med berörda parter**

Kommissionen har vid ett antal tillfällen samrått med medlemsstaterna, Europaparlamentet och berörda parter för att samla in deras synpunkter om den nya migrations- och asylpakten. Samtidigt har de rumänska, finländska och kroatiska ordförandeskapen fört både strategiska och tekniska diskussioner om framtiden för migrationspolitikens olika aspekter, däribland asyl, återvändande samt förbindelser med tredjeländer om återtagande och återanpassning. Dessa samråd har visat att det finns ett stöd för en nystart för den europeiska asyl- och migrationspolitiken för att skyndsamt åtgärda bristerna i det gemensamma europeiska asylsystemet, göra återvändanden effektivare och inrätta ett verkligt europeiskt system för återvändande, stärka våra förbindelser med tredjeländer vad gäller återtagande och säkerställa en hållbar återanpassning av migranter efter det att de har återvänt till ursprungsländerna.

Inför lanseringen av den nya migrations- och asylpakten har kommissionen fortlöpande fört intensiva samråd med Europaparlamentet. Kommissionen höll också två besöksomgångar och bilaterala samråd med varje medlemsstat enskilt under sina första 100 dagar och även, på senare tid, innan pakten lades fram. Medlemsstaterna och Europaparlamentet stödde det behov av framsteg som finns vad gäller att åtgärda svagheterna i det nuvarande systemet, behovet av ett nytt system för rättvis ansvarsfördelning som alla medlemsstater kan bidra till, ett starkt gränsskydd, respekt för de grundläggande rättigheterna i alla aspekter av EU:s migrationspolitik, vikten av migrationens externa dimension, inbegripet lagliga och säkra vägar, och bättre återvändanden.

Ett antal workshoppar och diskussioner anordnades under det finska ordförandeskapet i olika rådskonstellationer, bland annat Tammerforskonferensen 2.0 som hölls i Helsingfors den 24–25 oktober 2019 och Salzburgforumet i Wien den 6–7 november 2019, där medlemsstaterna välkomnade Europeiska kommissionens avsikt att på nytt lansera Dublinreformen för att hitta nya former av solidaritet som alla medlemsstater skulle åläggas att bidra till. Medlemsstaterna betonade att solidaritetsåtgärder måste ingå i det reformerade systemet men att de bör åtföljas av åtgärder som rör ansvar. De underströk också det akuta behovet av att bekämpa otillåtna förflyttningar inom EU och verkställa återvändanden av personer som inte är i behov av internationellt skydd. Europaparlamentet har vid flera tillfällen betonat behovet av att i tillräcklig utsträckning skydda barnfamiljer och ta särskild hänsyn till ensamkommande barn. Kommissionsledamot Ylva Johansson har vid flera tillfällen hållit riktade samråd med internationella organisationer, organisationer i det civila samhället, relevanta lokala icke-statliga organisationer i medlemsstaterna samt sociala och ekonomiska partner. Under detta samrådsförfarande lades särskilda rekommendationer fram om behovet av att vidareutveckla en gemensam strategi för barnspecifika standarder i linje med meddelandet från 2017 om migrerande barn³. Det civila samhället har också rådfrågats i samband med det rådgivande forum som inrättats av Easo i frågor såsom de inledande stegen i asylförfarandet (2019).

³ I initiativet för migrerande barn efterlystes en gemensam strategi för att ta itu med problemet med försvunna barn (ensamkommande barn och barn som skilts från sina föräldrar), inrätta effektiva

Kommissionen har också tagit hänsyn till specifika rekommendationer från nationella och lokala myndigheter⁴, icke-statliga och internationella organisationer, såsom FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)⁵, Internationella organisationen för migration (IOM)⁶, tankesmedjor och den akademiska världen, om hur man kan lägga upp en nystart och ta itu med de aktuella utmaningarna på migrationsområdet samtidigt som man slår vakt om människorättsnormer. De anser att i samband med en nystart för reformen bör vissa regler för fastställandet av ansvar ses över och det bör föreskrivas om en obligatorisk solidaritetsmekanism, inbegripet för personer som landsätts efter en sök- och räddningsinsats. Icke-statliga organisationer förespråkar också en samsyn om ansvaret bland medlemsstaterna och har efterlyst en mer permanent omplaceringsmekanism i de reviderade Dublinreglerna⁷.

Kommissionen har också beaktat bidrag och studier från det europeiska migrationsnätverket⁸ som det har inlett på eget initiativ. Det europeiska migrationsnätverket har under senare år utarbetat flera specialiserade studier och ad hoc-undersökningar.

Evidensbaserat beslutsfattande

Kommissionen förespråkar ett evidensbaserat beslutsfattande och hänvisar till det separata dokument (XXX) som innehåller de relevanta uppgifter och inslag som stöder den föreslagna strategin för de olika utmaningar som identifierats sedan 2016 för slutförandet av reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet och stärkandet av den europeiska rättsliga ramen för återvändande.

• Grundläggande rättigheter

Detta förslag respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar särskilt de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt de skyldigheter som har sitt ursprung i folkrätten och särskilt i Genèvekonventionen om flyktingars status, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Förenta nationernas konvention mot tortyr och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Rätten till frihet och fri rörlighet skyddas genom att om förvar används inom ramen för gränsförfarandet är det i enlighet med direktivet om mottagningsvillkor och återvändandedirektivet endast berättigat på särskilda grunder som tydligt definieras i dessa direktiv, när det visar sig nödvändigt och är proportionellt, på grundval av en individuell bedömning av varje ärende med möjlighet till rättslig prövning, och som en sista utväg om andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Förslaget garanterar att barnets bästa alltid kommer att skyddas. Detta görs särskilt genom att man som regel utesluter tillämpningen av gränsförfarandet i fråga om ensamkommande barn

mekanismer för att hantera riskerna med människohandel och anta barnspecifika normer för asylförfaranden.

⁴ Till exempel handlingsplanen från Berlin om en ny europeisk asylpolitik, den 25 november 2019, undertecknad av 33 organisationer och kommuner.

⁵ UNHCR:s rekommendationer avseende Europeiska kommissionens förslag till migrations- och asylpakt, januari 2020.

⁶ IOM:s rekommendationer avseende Europeiska unionens nya migrations- och asylpakt, februari 2020.

⁷ CEPS-projektrapport, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, juni 2019.

⁸ Alla studier och rapporter från det europeiska migrationsnätverket finns på https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

och familjer med barn under tolv år, utom när de betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i en medlemsstat eller om sökanden med tvång har utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt.

Rätten till ett effektivt rättsmedel säkerställs på ett adekvat sätt, eftersom det endast är i de berättigade fall som fastställs i denna förordning, där ansökningar sannolikt är ogrundade, som en sökande inte bör ha en automatisk rätt att stanna kvar för överklagandet.

Respekten för principen om non-refoulement iakttas eftersom det i förslaget fastställs att alla verkningar av ett beslut om återvändande ska uppskjutas så länge som sökanden har rätt att stanna kvar eller tillåts att stanna kvar med avseende på en ansökan om internationellt skydd. Dessutom måste, med stöd av bestämmelserna i återvändandedirektivet, principen om non-refoulement respekteras i alla faser av återvändandeförfaranden, och överklaganden av beslut om återvändande ska automatiskt medföra uppskjutande av verkställigheten av beslut som riskerar att bryta mot den principen.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget medför inga finansiella eller administrativa kostnader för unionen. Det påverkar därför inte unionens budget. Medlemsstaterna kommer att kunna använda de medel som anslagits inom ramen för deras nationella program inom ramen för både den befintliga asyl-, migrations- och integrationsfonden och den nya asyl- och migrationsfonden för att stödja nödvändiga investeringar i infrastrukturen för gränsförfarandet. Easo och Frontex kan inom sina respektive mandat stödja medlemsstaterna med personal för samma ändamål.

- **Åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen ska rapportera om tillämpningen av förordningen om asylförfaranden till Europaparlamentet och rådet inom två år från ikraftträdandet och vart femte år därefter. För utarbetandet av den rapporten ska medlemsstaterna åläggas att skicka relevant information till kommissionen och Europeiska unionens asylbyrå. Byrån kommer även att övervaka att medlemsstaterna efterlever förordningen med hjälp av den övervakningsmekanism som kommissionen i samband med sin översyn av byråns mandat föreslog skulle inrättas⁹.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Syftet med detta förslag är att göra riktade ändringar av 2016 års förslag till förordning om asylförfaranden för att tillsammans med förslaget till förordning om införande av screening och förslaget om ändring av återvändandedirektivet införa en sömlös koppling mellan alla skeden av migrationsprocessen, från ankomst till behandling av asylansökningar och beviljande av internationellt skydd eller, i tillämpliga fall, återvändande av de personer som inte är i behov av internationellt skydd.

1. Ny fas före inresa

Det ökade trycket till följd av blandade flöden av anländande migranter där en betydande andel har små utsikter att få internationellt skydd måste hanteras med hjälp av nya, effektiva verktyg för migrationshantering, inbegripet mer harmoniserade förfaranden, särskilt vid de yttre gränserna, för att säkerställa att migranterna snabbt kan identifieras och slussas till rätt förfarande och att deras ansökningar kan prövas snabbt. För detta ändamål inrättas i [COM

⁹ COM(2016) 271 final.

(2020)xxx final] en ny fas före inresa som består av en screening, ett vidareutvecklat påskyndat förfarande och ett gränsförfarande för asyl och återvändande.

Vad gäller gränsförfarandet syftar detta förslag, som förklarats närmare ovan, å ena sidan till att göra gränsförfarandet mer flexibelt men även mer effektivt för medlemsstaterna i praktiken genom att det anpassas till praktiska erfarenheter och de faktiska flödena längs de viktigaste migrationsvägarna. Häri ingår att lägga till fler grunder för när det kan användas och att förlänga den maximala längden för förfarandet. Ett mer ändamålsenligt gränsförfarande som detta kommer att göra det möjligt för asyl- och migrationsmyndigheter att effektivare bedöma välgrundade ansökningar inne i landet, fatta snabbare beslut och därigenom bidra till att asyl- och återvändandepolitiken fungerar på ett bättre och trovärdigare sätt, med full respekt för de grundläggande rättigheterna. Å andra sidan måste den obligatoriska karaktären hos ett gränsförfarande för vissa kategorier av sökande ses mot bakgrund av den övergripande uppsättning åtgärder som kommissionen lagt fram i pakten och de åtföljande förslagen, samt de förslag som är under behandling. Även här måste praktiska erfarenheter beaktas. Särskilt måste kriterierna för att bedöma om en ansökan ska bedömas i ett gränsförfarande vara enkla och snabba att tillämpa i praktiken. Slutligen måste man också komma ihåg att ett visst antal personer vars asylansökningar har avslagits åtminstone på kort sikt inte kommer att återsändas på grund av bristande samarbete från tredjeländernas sida.

Ett gränsförfarande är lättare att använda om det redan från början – vid inresan, under en screening – på grundval av objektiva kriterier kan konstateras om en person bör omfattas av förfarandet eller inte.

Det är också viktigt att klargöra vid vilken tidpunkt gränsförfarandet för asyl börjar tillämpas. Därför ändras artiklarna 26 och 27 för att klargöra att medlemsstaten ska registrera asylansökan när screeningen har avslutats. Detta påverkar inte personens rätt att göra en asylansökan omedelbart vid ankomsten till en medlemsstats territorium, utan det innebär endast att hans eller hennes ansökan kommer att registreras först när screeningen har avslutats och den information föreligger som behövs för att besluta om gränsförfarandet bör användas.

2. Tillämpningsområde för gränsförfarandet för asyl: avgöra på vem gränsförfarandet kan tillämpas och på vem det bör tillämpas:
 - För det första klargörs i den nya artikel 41.1 och 41.2 att de enda ansökningar som kan bedömas i ett gränsförfarande är sådana där sökandena ännu inte har tillåtits att resa in på medlemsstatens territorium och inte uppfyller inresevillkoren i kodexen om Schengengränserna. Gränsförfarandet kommer att följa på den screening som genomförs i enlighet med förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om screening], i fall där ansökningar görs vid ett gränsövergångsställe vid de yttre gränserna eller i ett transitområde, efter gripande i samband med en irreguljär passage av den yttre gränsen eller efter landsättning efter en sök- och räddningsinsats.
 - Beslut i ett gränsförfarande får endast avse huruvida en ansökan kan tas upp till prövning eller grunderna för en ansökan, om den prövas i ett påskyndat förfarande. Detta innefattar möjligheten att genomföra gränsförfarandet i de fall där en medlemsstat betraktar ett tredjeland som ett ”säkert ursprungsland” eller ett ”säkert tredjeland” för sökanden, vilket kräver en mer ingående bedömning av sökandens situation. Därför läggs en ny grund för påskyndad prövning till, som bygger på kriterier som är mer objektiva och lättare att använda. Enligt dessa kriterier ska

medlemsstaterna påskynda prövningen av ansökningar som gjorts av sökande som kommer från tredjeländer för vilka andelen positiva asylbeslut av det totala antalet asylbeslut enligt de senast tillgängliga årliga unionsomfattande genomsnittliga uppgifterna från Eurostat ligger under 20 %. Denna procentandel motiveras av den betydande ökningen av antalet ansökningar som görs av sökande från länder med en låg andel godkända ansökningar, lägre än 20 %, och därmed behovet av att införa effektiva förfaranden för att hantera sådana ansökningar, som sannolikt är ogrundade.

- Enligt den nya artikel 41.7 får medlemsstaterna när de tillämpar gränsförfarandet för asyl även genomföra förfarandet för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan.
- I den nya artikel 41.6 klargörs att sökande som är föremål för gränsförfarandet för asyl inte får tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium.
- **Skyldighet för medlemsstaterna att tillämpa gränsförfarandet för asyl i vissa fall:** Den nya artikel 41.3 ålägger medlemsstaterna att tillämpa gränsförfarandet i fall av irreguljära inresor vid den yttre gränsen eller efter en landsättning efter en sök- och räddningsinsats och om någon av följande grunder är tillämplig: 1. sökanden utgör en risk för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i medlemsstaten, 2. sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet eller nationalitet och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning, 3. sökanden kommer från ett tredjeland för vilket andelen positiva asylbeslut av det totala antalet asylbeslut ligger under 20 %.
- **Undantag från skyldigheten att genomföra gränsförfarandet för asyl:** Enligt de nya bestämmelserna i artikel 41.3 och 41.5 lästa tillsammans omfattas ensamkommande barn och underåriga under tolv år och deras familjemedlemmar av gränsförfarandet endast om de betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i medlemsstaten. Den nya artikel 41.4 ger också medlemsstaterna möjlighet att göra undantag från skyldigheten att genomföra gränsförfarandet för asyl i fall där det redan från början är osannolikt att återtagandet av de berörda personerna vid ett negativt beslut om deras asylansökan skulle bli framgångsrikt. Undantaget kommer att vara tillämpligt på tredjelandsmedborgare för vilka medlemsstaten har lämnat in en underrättelse till kommissionen i enlighet med artikel 25a.3 i viseringskodexen. En sådan underrättelse får göras om medlemsstaten ställs inför stora och ihållande praktiska problem i samarbetet med det tredjelandet kring återtagandet av irreguljära migranter. I artikel 41.4 anges vidare i vilka situationer medlemsstaterna får fortsätta att tillämpa detta undantag eller när de ska upphöra att göra detta och därmed tillämpa gränsförfarandet på medborgarna i det berörda tredjelandet, och vilka förfaranden som då gäller.
- **Varaktighet för gränsförfarandet för asyl:** I den nya artikel 41.11 anges att gränsförfarandet får pågå i högst tolv veckor från det att ansökan registrerades första gången. Med avvikelse från den normala fristen på tio dagar för att lämna in ansökan, ska ansökan lämnas in senast fem dagar efter denna registrering eller, om sökanden har omplacerats i enlighet med artikel [x] i förordningen om asyl- och migrationshantering, fem dagar från det att sökanden identifierar sig hos de behöriga myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten (ny artikel 41.10). Denna avvikelse berättigas av att sökanden i dessa fall inte har tillåtits att resa in på territoriet och att

gränsförfarandet, med en tidsfrist på tolv veckor, inte bör få fördröjas på grund av ett sent inlämnande av ansökan.

- **Garantier i gränsförfarandet för asyl:** I den nya artikel 41.5 och 41.9 anges de fall där gränsförfarandet för asyl inte får tillämpas. Ensamkommande barn och familjer med barn under tolv år får endast vara föremål för ett gränsförfarande av skäl som rör inre säkerhet eller allmän ordning, nämligen när det ensamkommande barnet eller, i fråga om familjer, någon familjemedlem betraktas som en fara för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen i medlemsstaten eller med tvång har utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt. Enligt den nya artikel 41.9 får medlemsstaterna inte tillämpa eller ska upphöra att tillämpa gränsförfarandet i vissa fall, inbegripet om grunderna för att tillämpa gränsförfarandet inte är tillämpliga eller inte längre är tillämpliga, om nödvändigt stöd inte kan tillhandahållas sökande med särskilda förfarandebestånd, om det finns medicinska skäl för att inte tillämpa gränsförfarandet och om villkoren för förvar i enlighet med direktivet om mottagningsvillkor inte kan uppfyllas och gränsförfarandet inte kan tillämpas utan förvar. Om gränsförfarandet inte tillämpas eller inte längre tillämpas ska sökanden beviljas inresa på medlemsstatens territorium och hans eller hennes ansökan ska prövas i det tillämpliga asylförfarandet (inbegripet i ett påskyndat förfarande, i förekommande fall).
- **Placering av sökande som är föremål för gränsförfarandet för asyl:** Den nya artikel 41.15 gör det möjligt att inkvartera sökande som är föremål för gränsförfarandet på platser vid yttre gränser eller i transitområden men också i närheten av sådana platser.
- Medlemsstaterna behöver dock inte tillhandahålla de anläggningar som behövs för att tillämpa gränsförfarandet vid varje gränsövergångsställe eller vid varje avsnitt av den yttre gränsen där migranter kan komma att gripas eller landsättas. De kan välja på vilka platser de ska inrätta de nödvändiga anläggningarna för detta ändamål var som helst vid den yttre gränsen eller i närheten av den yttre gränsen, och överföra de ansökningar som omfattas av gränsförfarandet till dessa platser oberoende av var asylansökan ursprungligen gjordes. För att undvika alltför många och alltför tidskrävande överföringar av sökande för detta ändamål bör medlemsstaterna dock sträva efter att uppföra de nödvändiga anläggningarna på platser där de förväntar sig att ta emot de flesta ansökningar som omfattas av tillämpningsområdet för gränsförfarandet.
- Om den operativa kapaciteten för behandlingen av de sökande som omfattas av gränsförfarandet överskrids på dessa platser, får medlemsstaterna tillfälligt och under kortast möjliga tid inkvartera sökande på andra platser inom sitt territorium. Detta undantag bör endast tillämpas när den operativa kapaciteten på dessa platser överskrids tillfälligt, eftersom medlemsstaterna bör sträva efter att tillhandahålla en kapacitet vid dessa platser som är tillräckligt stor i förhållande till det förväntade antalet ansökningar.
- **Ett nytt gränsförfarande för genomförande av återvändande:** Genom den nya artikel 41a införs ett gränsförfarande för genomförande av återvändande. Det ersätter det gränsförfarande för återvändande som ingick i 2018 års förslag till omarbetning av återvändandedirektivet. Gränsförfarandet för genomförande av återvändande är tillämpligt på sökande, tredjelandsmedborgare eller statslösa personer vilkas ansökningar har avslagits inom ramen för gränsförfarandet för asyl. Personer som är föremål för detta förfarande tillåts inte att resa in på medlemsstatens territorium och

bör hållas vid de yttre gränserna, eller i närheten av dessa, eller i transitområden; om en medlemsstat inte kan hålla dem på dessa platser kan den dock använda andra platser inom sitt territorium. Tredjelandsmedborgare och statslösa personer som är föremål för förfarandet kan beviljas en tidsfrist för frivillig avresa på högst 15 dagar, utan att det påverkar möjligheten att frivilligt fullgöra skyldigheten att återvända genom att när som helst avresa från ett gränsområde eller ett transitområde. Detta skulle minska risken för otillåten inresa och otillåten förflyttning som företas av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som är föremål för gränsförfarandet för återvändande, utan att hindra deras möjlighet att återvända frivilligt och, om nationell lagstiftning tillåter det, få logistiskt, ekonomiskt eller annat stöd. Gränsförfarandet för genomförande av återvändande får inte överstiga 12 veckor, som börjar löpa när den berörda personen inte längre har rätt att stanna kvar och inte längre tillåts att stanna kvar, dvs. när en domstol har avslagit en begäran från sökanden om att beviljas rätt att stanna kvar. Denna tidsfrist kommer utöver den som fastställts för gränsförfarandet för prövningen av ansökningar om internationellt skydd. Under denna tidsfrist eller en del av den får tredjelandsmedborgare som vistas olagligt hållas i förvar i enskilda fall för att underlätta och säkra återvändandet; de förfarandegarantier och andra garantier som anges i återvändandedirektivet kommer att gälla. Tredjelandsmedborgare som redan hållits i förvar (med alla tillämpliga garantier enligt direktivet om mottagningsvillkor) under prövningen av en ansökan om internationellt skydd som en del av gränsförfarandet för asyl, får fortsatt hållas i förvar för att förhindra otillåten inresa och genomföra återvändande. I andra fall, särskilt när tredjelandsmedborgarna inte hölls i förvar under gränsförfarandet för asyl, får förvar användas inom samma maximala tidsperiod om de grunder för förvar som anges i det omarbetade återvändandedirektivet är uppfyllda (det finns en risk för avvikande, den berörda personen undviker eller hindrar förberedelsen av återvändandet eller avlägsnandeprocessen, eller personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet). Den maximala förvarsperiod som fastställs i artikel 15.5 och 15.6 i återvändandedirektivet är dock oförändrad (högst sex månader, som under vissa omständigheter kan förlängas med en ytterligare period på upp till tolv månader). Därför räknas den period för förvar som får äga rum under gränsförfarandet för genomförande av återvändande med i den tidsfristen.

- **Avslutande av gränsförfarandet och rätt att resa in på territoriet:** Om asylförfarandet fortfarande pågår när tidsfristen för att avsluta gränsförfarandet löper ut ska sökanden tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium med avseende på slutförandet av asylförfarandet. Inresa ska inte beviljas om sökanden inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts att stanna kvar. Om ett beslut om återvändande redan har utfärdats ska sökanden i stället omfattas av gränsförfarandet för återvändande, som inte får pågå längre än tolv veckor; när denna period löper ut kommer den tredjelandsmedborgare som vistas olagligt att bli föremål för det återvändandeförfarande som fastställs i återvändandedirektivet.
- **Överförbarhet av gränsförfarandet för asyl och för återvändande:** Gränsförfarandet för asyl och för återvändande får tillämpas i en annan medlemsstat än den där asylansökan gjordes. Enligt den nya artikel 41.8 gäller att om villkoren för att tillämpa gränsförfarandet är uppfyllda i den medlemsstat där ansökan gjordes, får den medlemsstat till vilken sökanden omplaceras i enlighet med artikel [x] i förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om asyl- och migrationshantering] tillämpa gränsförfarandet för asyl och för återvändande. Gränsförfarandet för asyl och för återvändande får också tillämpas av omplaceringsmedlemsstaten om en

ansökan om internationellt skydd görs i den medlemsstaten först efter det att en omplacering skett (ny artikel 41.1 d).

Sammanfattningsvis bör ett gränsförfarande tillämpas på asylansökningar som uppenbart utgör missbruk eller om sökanden utgör ett hot mot säkerheten eller sannolikt inte är i behov av internationellt skydd med hänsyn till den beviljandegrad som gäller för dennes medborgarskap. Medlemsstaterna kan dessutom välja att använda ett gränsförfarande för asyl för att pröva om ansökan kan tas upp till prövning eller för att pröva grunderna för ansökan i de fall ett påskyndat förfarande gäller för ansökan. Slutligen får medlemsstaterna i fall där det redan från början är osannolikt att ett återtagande av de berörda personerna vid ett negativt beslut om deras asylansökan skulle bli framgångsrikt besluta att tillämpa det normala asylförfarandet i stället för gränsförfarandet för asyl. Det normala asylförfarandet kommer att tillämpas på alla andra asylansökningar. Ensamkommande barn och barn under tolv år tillsammans med sina familjemedlemmar kommer att undantas från gränsförfarandet om det inte finns säkerhetsproblem.

3. Ett obrutet förfarande för asyl och återvändande

En sömlös koppling mellan alla skeden i migrationsprocessen behöver också upprättas för migranter som har kringgått screeningen eller har tillåtits att resa in på medlemsstatens territorium för att få sina asylansökningar behandlade enligt det normala asylförfarandet. För detta ändamål krävs det riktade ändringar av kommissionens förslag från 2016 för att förhindra att migranter fördröjer förfarandena för det enda syftet att försöka hindra att de avlägsnas från unionen och missbrukar asylsystemet. Det rör i synnerhet effektiviteten av överklagandeförfarandet, särskilt när det gäller gränsförfarandet, och den därtill knutna rätten för sökanden att stanna kvar (suspensiv verkan). Detta gäller framför allt i samband med efterföljande ansökningar, en fråga som tagits upp av ett antal medlemsstater under samråden om den nya pakten.

- **Rationalisering av förfarandena för asyl och återvändande, inbegripet överklaganden**
- Enligt den nya artikel 35a ska medlemsstaterna utfärda besluten om asyl och återvändande i samma handling eller, om de utfärdas i separata handlingar, samtidigt och tillsammans. Genom den nya artikel 53.1 rationaliseras överklagandeförfarandena för asyl- och återvändandebeslut genom att det säkerställs en rätt till ett effektivt rättsmedel för både asyl- och återvändandebeslut vid samma domstol eller tribunal och inom samma domstolsförfarande och samma tidsfrister. Dessa regler säkerställer att återvändandeförfarandet inte fördröjs i onödan och minskar risken för att den asylsökande som fått avslag på sin ansökan avviker eller hindrar sitt avlägsnande, samtidigt som respekten för den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol eller tribunal säkerställs.
- I 2016 års förslag föreslog kommissionen att medlemsstaterna skulle få medge undantag från rätten att stanna kvar på deras territorium vid efterföljande ansökningar om en följande ansökan hade nekats prövning av den beslutande myndigheten eller avslagits som uppenbart ogrundad eller vid en andra efterföljande ansökan. Med beaktande av samråden med medlemsstaterna anser kommissionen att det finns utrymme för ytterligare undantag från rätten att stanna kvar vid efterföljande ansökningar, om de utformas omsorgsfullt. Enligt det nya ledet a i artikel 43.1 bör därför en sökande som lämnar in en efterföljande ansökan inte ges rätt att stanna kvar i avvaktan på att beslutet om att ansökan ska nekats prövning har fattats, om följande kumulativa villkor är uppfyllda: avlägsnandet är omedelbart förestående, det måste stå klart att

ansökan görs enbart för att försena eller hindra avlägsnandet, och det måste stå omedelbart klart för den beslutande myndigheten att inga nya fakta har lagts fram, det finns inte någon risk för refoulement, och den efterföljande ansökan lämnades in inom ett år från den beslutande myndighetens beslut om den ursprungliga ansökan. För att kunna tillämpa denna regel behöver medlemsstaterna organisera sina förfaranden på ett sådant sätt att den beslutande myndigheten kan fatta ett beslut om huruvida alla dessa kriterier är uppfyllda så snabbt som möjligt när den efterföljande ansökan har gjorts, eftersom huvudregeln att sökanden har rätt att stanna under den tid som den efterföljande ansökan prövas annars kommer att gälla.

- Av tydlighetsskäl har hela artiklarna 53 och 54 tagits med i detta förslag. Inga betydande ändringar av 2016 års förslag föreslås vad gäller de bestämmelser som rör den grundläggande principen om ett effektivt rättsmedel, tolkning och översättning i samband med överklaganden och förfarandet för att bevilja en rätt att stanna.
- Den nya artikel 53.2 behåller den möjlighet som redan finns enligt direktivet om asylförfaranden att neka prövning av ett överklagande av ett beslut som innebär att en ansökan anses vara ogrundad med avseende på flyktingstatus i enlighet med nationell rätt om status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av en medlemsstat ger samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt unionsrätten och nationell rätt.
- I den nya artikel 53.7 föreskrivs minimi- och maximifrister för sökande att lämna in överklaganden i första överklagandeinstans i stället för de exakta tidsfrister som föreslogs i 2016 års förslag. Detta säkerställer en viss harmonisering och beaktar samtidigt medlemsstaternas synpunkter i förhandlingarna om 2016 års förslag. Här görs en åtskillnad mellan beslut som fattats under det påskyndade förfarandet eller gränsförfarandet, där överklagandefristerna kan vara kortare (även för efterföljande ansökningar), och alla andra beslut.
- I enlighet med den nya artikel 53.9 får medlemsstaterna inte ge sökande möjlighet att lämna in ett ytterligare överklagande mot ett första beslut om ett överklagande vad avser beslut som fattats i ett gränsförfarande.
- Den nya artikel 54.1 klargör att alla rättsverkningar av ett beslut om återvändande som utfärdas tillsammans med ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd ska uppskjutas så länge som sökanden har rätt att stanna kvar eller tillåts att stanna kvar i enlighet med förordningen. Detta är i överensstämmelse med Europeiska unionens domstols dom i mål C-181/16, Gnandi, där det klargjordes att samtliga rättsverkningar av ett beslut om återvändande upphör att gälla när ett överklagande mot ett beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd pågår och om tredjelandsmedborgaren har rätt att stanna kvar i enlighet med förordningen om asylförfaranden.
- Den nya artikel 54.3 utvidgar de omständigheter under vilka sökanden inte ska ha automatisk rätt att stanna kvar för ett överklagande, genom att även ta med beslut om avslag på efterföljande ansökningar, beslut om att återkalla internationellt skydd i de särskilda fall där en grund för uteslutande är tillämplig eller där den som beviljats internationellt skydd anses utgöra en fara för säkerheten i en medlemsstat eller har dömts för ett särskilt allvarligt brott.

- För ovannämnda situationer behålls i förslaget den allmänna principen att sökande ska ha rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium till dess att tidsfristen för att framställa en begäran till en domstol eller tribunal om att tillåtas att stanna kvar har löpt ut och, om sökanden har framställt en sådan begäran, i avvaktan på domstolens eller tribunalens beslut om huruvida sökanden ska tillåtas att stanna kvar. Som ett undantag föreskrivs dock i den nya artikel 54.7 en möjlighet att inte bevilja en sådan rätt att stanna kvar i fall av ett överklagande av ett beslut om avslag på en efterföljande ansökan, utan att det påverkar respekten för principen om non-refoulement. I dessa fall har sökanden redan fått sin ansökan bedömd i sak minst tre gånger – den ursprungliga ansökan av den beslutande myndigheten, minst en överklagandenivå, och därefter ytterligare en bedömning i sak av den efterföljande ansökan. Det är därför proportionerligt att under dessa omständigheter möjliggöra att beslutet om återvändande är omedelbart verkställbart. Denna möjlighet bör dock endast föreskrivas på samma villkor som i artikel 43 (se ovan), med undantag för ettårsregeln, eftersom beslutet om den efterföljande ansökan under alla omständigheter måste överklagas inom de tidsfrister som fastställts för detta.
- **Efterföljande ansökningar:** För att avskräcka från efterföljande ansökningar som är att betrakta som missbruk eller som ges in i sista minuten, föreslås striktare regler för när medlemsstaterna kan tillåta sökande att stanna kvar i fall av efterföljande ansökningar.
- Sammantaget innebär de regler som förklarats ovan att följande kommer att gälla för efterföljande ansökningar:
 - En efterföljande ansökan har som generell regel automatisk suspensiv verkan i det administrativa skedet.
 - Som ett undantag har en efterföljande ansökan inte suspensiv verkan i det administrativa skedet om den görs under de sista skedena av återvändandeförfarandet för att hindra avlägsnandet och det omedelbart står klart att inga nya fakta har lagts fram. Detta undantag gäller endast inom ett år från det att ett beslut har fattats om den första ansökan.
 - Ett överklagande av ett beslut om en efterföljande ansökan har inte automatisk suspensiv verkan, men detta kan begäras av sökanden, och medan denna begäran är under behandling i domstolen ska sökanden ha rätt att stanna kvar.
 - Medlemsstaterna kan dock avvika från denna regel och föreskriva att, om vissa villkor är uppfyllda (se ovan), överklagandet inte har någon suspensiv verkan och att sökanden inte har rätt att stanna kvar i avvaktan på att beviljas en sådan rätt.
 - Ett andra eller vidare överklagande av ett beslut om en efterföljande ansökan har inte automatisk suspensiv verkan.

Ändrat förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU

Förslaget COM(2016) 467 final till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU ska ändras på följande sätt:

(1) Beaktandedelen ska ersättas med följande:

”EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 78.2 d och 79.2 c,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:”

(2) Skäl 31 ska ersättas med följande:

”(31) För att garantera sökandens rättigheter bör ett beslut om hans eller hennes ansökan ges skriftligen. Om beslutet innebär att internationellt skydd inte beviljas, bör sökanden meddelas de faktiska och rättsliga skäl som beslutet grundar sig på samt ges information om följderna av beslutet och om hur det kan överklagas.

(31a) För att effektivisera förfarandena och minska risken för avvikande och sannolikheten för otillåtna förflyttningar, bör det inte förekomma några luckor i förfarandet mellan utfärdandet av ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och av ett beslut om återvändande. Ett beslut om återvändande bör omedelbart utfärdas till sökande vars ansökningar avslås. Utan att det påverkar tillämpningen av rätten till ett effektivt rättsmedel, bör beslutet om återvändande antingen vara en del av beslutet om avslag på en ansökan om internationellt skydd eller, om det är en separat handling, utfärdas samtidigt och tillsammans med avslagsbeslutet.”

(3) Följande skäl ska införas efter skäl 39:

”(39a) För att alla sökande ska få tillgång till snabba och rättvisa förfaranden samtidigt som det säkerställs att vistelsen för sökande som inte uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd i unionen inte förlängs i onödan, även för personer som är medborgare i tredjeländer som är undantagna från skyldigheten att inneha visering i enlighet med förordning (EU) 2018/1806, bör medlemsstaterna påskynda prövningen av ansökningar från sökande som är medborgare i eller, när det gäller statslösa personer, tidigare stadigvarande bosatta i ett tredjeland för vilka andelen beslut om beviljande av internationellt skydd är lägre än 20 % av det totala antalet beslut för det tredjelandet. Prövningen av ansökan bör inte påskyndas om en betydande förändring

har ägt rum i det berörda tredjelandet sedan offentliggörandet av de relevanta uppgifterna från Eurostat och med beaktande av vägledningen enligt artikel 10 i förordning XX/XX om Europeiska asylbyrå eller om sökanden tillhör en särskild kategori av personer för vilka den låga andelen godkända ansökningar inte kan betraktas som representativ för deras skyddsbehov på grund av en särskild förföljelsegrund. Fall där ett tredjeland kan betraktas som ett säkert ursprungsland eller ett säkert tredjeland för sökanden i den mening som avses i denna förordning bör fortsätta att vara tillämpliga som en särskild grund för det påskyndade prövningsförfarandet respektive förfarandet för att pröva om en ansökan kan tas upp till prövning.”

(4) Skäl 40 ska ersättas med följande:

”(40) Många ansökningar om internationellt skydd görs vid en medlemsstats yttre gräns eller i ett transitområde, ofta av personer som gripits i samband med otillåtna passager av de yttre gränserna eller som 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. Det bör finnas sömlösa och effektiva kopplingar mellan alla skeden av de relevanta förfarandena för alla irreguljära inresor. Efter screeningen bör tredjelandsmedborgare och statslösa personer hänföras till lämpligt asyl- eller återvändandeförfarande eller nekas inresa. En fas före inresa som består av screening och gränsförfaranden för asyl och återvändande bör därför inrättas.”

(5) Följande skäl ska införas efter skäl 40:

”(40a) Syftet med gränsförfarandet för asyl och återvändande bör vara att vid de yttre gränserna snabbt bedöma huruvida ansökningar är ogrundade eller inte kan tas upp till prövning och att snabbt återsända dem som inte har rätt att stanna kvar, samtidigt som det säkerställs att personer med välgrundade ansökningar hänförs till det reguljära förfarandet och ges snabb tillgång till internationellt skydd. Medlemsstaterna bör därför kunna kräva att de som ansöker om internationellt skydd stannar vid den yttre gränsen eller i ett transitområde för bedömningen av huruvida ansökningarna kan tas upp till prövning. Under klart definierade omständigheter bör medlemsstaterna kunna besluta att pröva en ansökan i sak och, vid avslag på ansökan, återsända de berörda tredjelandsmedborgarna och statslösa personerna vid de yttre gränserna.

(40b) Medlemsstaten bör bedöma ansökningar i ett gränsförfarande om sökanden utgör en risk för den inre säkerheten eller den allmänna ordningen, om sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet eller nationalitet och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning, och om det är sannolikt att ansökan är ogrundad eftersom sökanden har en nationalitet för vilken internationellt skydd beviljas i mindre än 20 % av det totala antalet beslut för det tredjelandet. I andra fall, såsom när sökanden kommer från ett säkert ursprungsland eller ett säkert tredjeland, bör det vara frivilligt för medlemsstaterna att använda gränsförfarandet.

(40c) När gränsförfarandet tillämpas för prövningen av en ansökan om internationellt skydd bör medlemsstaterna säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att inkvartera sökandena vid eller i närheten av den yttre gränsen eller i transitområden, i enlighet med direktiv XXX/XXX/EU [direktivet om mottagningsvillkor].

Medlemsstaterna får behandla ansökningarna på en annan plats vid den yttre gränsen än den där asylansökan görs genom att överföra sökande till en särskild plats vid eller i närheten av den medlemsstatens yttre gräns där lämpliga anläggningar finns. Medlemsstaterna bör själva kunna besluta vid vilka specifika platser vid de yttre gränserna sådana anläggningar bör inrättas. Medlemsstaterna bör dock försöka begränsa behovet av sådana överföringar och därför sträva efter att inrätta anläggningar med tillräckligt stor kapacitet vid gränsövergångsställen, eller vid de avsnitt av den yttre gränsen där de flesta ansökningarna om internationellt skydd görs, även med beaktande av den yttre gränsens längd och antalet gränsövergångsställen eller transitområden. De bör till kommissionen anmäla de specifika platser vid den yttre gränsen, i transitområden eller i närheten av den yttre gränsen där gränsförfarandet kommer att genomföras.

I fall där gränsförfarandet tillämpas och kapaciteten tillfälligt överskrids på de platser vid eller i närheten av den yttre gränsen som en medlemsstat anmält, kan medlemsstaterna behandla dessa ansökningar på en annan plats inom sitt territorium, under kortast möjliga tid.

- (40d) I fall där det är en skyldighet att använda gränsförfarandet, bör medlemsstaterna undantagsvis ha möjlighet att inte tillämpa det för prövningen av ansökningar om internationellt skydd från medborgare från ett tredjeland som inte samarbetar tillräckligt i fråga om återtagande, eftersom ett snabbt återvändande av de berörda personerna efter det att de fått avslag på sin ansökan i dessa fall skulle vara osannolikt. Bedömningen av om ett tredjeland samarbetar tillräckligt i fråga om återtagande bör bygga på de förfaranden som anges i artikel 25a i förordning (EG) nr 810/2009.
- (40e) Varaktigheten av gränsförfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd bör vara så kort som möjligt samtidigt som en fullständig och rättvis prövning av ansökningarna garanteras. Den bör under alla omständigheter inte överstiga tolv veckor. Denna tidsfrist bör förstås som en fristående tidsfrist för gränsförfarandet för asyl, som omfattar både beslutet om prövning av ansökan och, i förekommande fall, beslutet om överklagande i första instans. Inom denna period har medlemsstaterna rätt att i nationell lagstiftning fastställa en tidsfrist för det administrativa förfarandet och för överklagandeförfarandet, men de bör därvid säkerställa att prövningsförfarandet kan avslutas och att därefter, om relevant, beslutet om överklagande i första instans kan utfärdas inom denna maximifrist på tolv veckor. Om medlemsstaten ändå underlåtit att fatta de relevanta besluten bör sökanden efter denna tidsfrist i princip tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium. Inresa på territoriet bör dock inte tillåtas 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 ett överklagandeförfarande, eller om en domstol eller tribunal har beslutat att sökanden inte ska tillåtas att stanna kvar i avvaktan på resultatet av ett överklagandeförfarande. I sådana fall bör också 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 när sökanden, tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen inte längre har rätt att stanna kvar eller inte längre tillåts att stanna kvar.
- (40f) Även om gränsförfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd kan tillämpas utan att förvar behöver tillgripas, bör medlemsstaterna ändå kunna tillämpa grunderna för förvar under gränsförfarandet i enlighet med bestämmelserna i direktiv

XXX/XXX/EU [direktivet om mottagningsvillkor] för att besluta om sökandens rätt att resa in på territoriet. Om förvar används under ett sådant förfarande bör bestämmelserna om förvar i direktiv XXX/XXX/EU [direktivet om mottagningsvillkor] gälla, inbegripet garantierna för sökande som hålls i förvar, kravet på en individuell bedömning av varje ärende, möjlighet till domstolskontroll samt förhållanden i samband med förvar.

- (40g) Om en ansökan avslås inom ramen för gränsförfarandet bör den berörda sökanden, tredjelandsmedborgaren eller statslösa personen omedelbart bli föremål för ett beslut om återvändande eller, om villkoren i artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399¹⁰ är uppfyllda, om nekad inresa. För att garantera likabehandling av alla tredjelandsmedborgare som fått avslag på sina ansökningar inom ramen för gränsförfarandet bör gälla att om en medlemsstat i enlighet med artikel 2.2 a i direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet] har beslutat att inte tillämpa det direktivet och inte utfärdar ett beslut om återvändande för den berörda tredjelandsmedborgaren, bör behandlingen av och skyddsnivån för den berörda sökanden, tredjelandsmedborgaren eller statslösa personen överensstämma med artikel 4.4 i direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet] och motsvara vad som gäller för personer som omfattas av ett beslut om återvändande.
- (40h) Vid tillämpningen av gränsförfarandet för återvändande bör vissa bestämmelser i [det omarbetade återvändandedirektivet] gälla eftersom dessa reglerar delar av återvändandeförfarandet som inte fastställs i denna förordning, bland annat de som rör definitioner, förmånligare bestämmelser, non-refoulement, barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd, risk för avvikande, skyldighet att samarbeta, frist 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 som vistas olagligt och omfattas av gränsförfarandet för återvändande, kan sådana tredjelandsmedborgare beviljas en tidsfrist för frivillig avresa på högst 15 dagar, utan att det påverkar möjligheten att när som helst frivilligt fullgöra skyldigheten att återvända.
- (40i) Om en sökande, en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som hölls i förvar under gränsförfarandet för prövning av dennes ansökan om internationellt skydd 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 genomföra återvändandeförfarandet, med iakttagande av de garantier och villkor för förvar som fastställs i direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet]. En sökande, tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte hölls i förvar under gränsförfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd och som inte längre har rätt att stanna kvar och inte har tillåtits att stanna kvar, skulle 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 genomförande av återvändande. Om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inte återvänder

¹⁰ 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.

eller inte avlägsnas inom den perioden och gränsförfarandet för genomförande av återvändande upphör att vara tillämpligt, bör bestämmelserna i [det omarbetade återvändandedirektivet] gälla. Den maximala förvarsperiod som fastställs i artikel 15 i det direktivet bör innefatta den förvarsperiod som tillämpas under gränsförfarandet för genomförande av återvändande.

(40j) En medlemsstat till vilken en sökande omplaceras i enlighet med förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om asyl- och migrationshantering], bör ha möjlighet att pröva ansökan i ett gränsförfarande, om sökanden ännu inte har tillåtits att resa in på medlemsstaternas territorium och om villkoren för att tillämpa ett sådant förfarande är uppfyllda i den medlemsstat från vilken sökanden omplacerats.”

(6) Följande skäl ska införas efter skäl 44:

”(44a) En sökande som lämnar in en efterföljande ansökan i sista minuten enbart för att försena eller hindra att han eller hon avlägsnas bör inte tillåtas att stanna kvar i avvaktan på beslutet som förklarar att ansökan ska nekas prövning, i fall där det står omedelbart klart för den beslutande myndigheten att inga nya fakta har lagts fram och det inte finns någon risk för refoulement och förutsatt att ansökan görs inom ett år från den beslutande myndighetens beslut om den första ansökan. Den beslutande myndigheten ska utfärda ett beslut enligt nationell lagstiftning som bekräftar att dessa kriterier är uppfyllda för att sökanden inte ska tillåtas att stanna kvar. ”

(7) Skälen 65 och 66 ska ersättas med följande:

”(65) För att en sökande ska kunna utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel mot ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd, bör alla verkningar av ett beslut om återvändande automatiskt uppskjutas så länge som sökanden har rätt att stanna kvar eller har tillåtits att stanna kvar på medlemsstatens territorium. För att göra förfarandena vid den yttre gränsen effektivare och samtidigt säkerställa respekten för rätten till ett effektivt rättsmedel, bör överklaganden av beslut som fattas inom ramen för gränsförfarandet äga rum vid endast en domstols- eller tribunalinstans.

(66) Sökande bör i princip ha rätt att stanna kvar på en medlemsstats territorium till dess att tidsfristen för att ge in ett överklagande till en domstol eller tribunal i första instans löper ut och, om de utövar denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet. Det är endast i de begränsade fall som fastställs i denna förordning, där ansökningar sannolikt är ogrundade, som sökanden inte bör ha en automatisk rätt att stanna kvar för överklagandet.”

(8) Följande skäl ska införas efter skäl 66:

”(66a) I fall där sökanden inte har någon automatisk rätt att stanna kvar för överklagandet, bör en domstol eller tribunal ändå kunna tillåta sökanden att stanna kvar på medlemsstatens territorium i avvaktan på resultatet av överklagandet, på sökandens begäran eller på eget initiativ. I sådana fall bör sökande ha rätt att stanna kvar till dess att tidsfristen för att framställa en begäran till en domstol eller tribunal om att tillåtas att stanna kvar har löpt ut och, om sökanden har framställt en sådan begäran inom den fastställda tidsfristen, i avvaktan på domstolens eller tribunalens beslut. För att avskräcka från efterföljande ansökningar som är att betrakta som missbruk eller som ges in i sista minuten, bör medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning kunna föreskriva att sökande inte bör ha rätt att stanna kvar under denna period i fall av avslag på efterföljande ansökningar, detta för att motverka ytterligare ogrundade efterföljande ansökningar. I samband med förfarandet för att avgöra om sökanden ska tillåtas att stanna kvar i avvaktan på överklagandet, bör sökandens rätt till försvar

garanteras på ett lämpligt sätt genom att han eller hon tillhandahålls nödvändig tolkning och rättsligt bistånd. Vidare bör behörig domstol eller tribunal kunna pröva beslutet om att inte bevilja internationellt skydd med avseende på faktiska och rättsliga omständigheter.

- (66b) För att säkerställa effektiva återvändanden bör sökande inte ha rätt att stanna kvar på en medlemsstats territorium i skedet för ett överklagande i andra eller högre domstols- eller tribunalinstans mot ett avslag på en ansökan om internationellt skydd, utan att det påverkar möjligheten för en domstol eller tribunal att tillåta sökanden att stanna kvar. Medlemsstaterna bör vidare inte ge sökande möjlighet att lämna in ett ytterligare överklagande mot ett första beslut om överklagande vad beträffar beslut som fattats i ett gränsförfarande.
- (66c) För att säkerställa konsekvens i den rättsliga prövning som görs vid en domstol eller tribunal av ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och det åtföljande beslutet om återvändande, och i syfte att påskynda prövningen av ärendet och minska bördan för de behöriga domstolarna, bör sådana beslut vara föremål för gemensamma förfaranden inför samma domstol eller tribunal.
- (66d) För att säkerställa rättvis och objektiv handläggning av ansökningar och effektivitet i det gemensamma förfarandet för internationellt skydd, bör tidsfrister fastställas för det administrativa förfarandet.”
- (9) [UK- Recital 77]
- (10) I artikel 4.1 ska följande led läggas till som led i:
”(i) *familjemedlem*.”
- (11) I artikel 26 ska följande punkt läggas till som punkt 3:
”3. För tredjelandsmedborgare som är föremål för den screening som avses i artikel 3.1 i förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om screening], ska punkterna 1 och 2 tillämpas först efter det att screeningen har avslutats.”
- (12) I artikel 27 ska följande punkter läggas till som punkterna 5 och 6:
”5. För tredjelandsmedborgare som är föremål för den screening som avses i artikel 3.1 i förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om screening], ska punkterna 1–4 tillämpas först efter det att screeningen har avslutats.
6. Om biometriska uppgifter inte kunde tas vid screeningen i enlighet med förordning (EU) nr XXX/XXX [Eurodacförordningen] eller om sökanden inte var föremål för en screening, ska de behöriga myndigheterna ta de biometriska uppgifterna senast vid registreringen av ansökan om internationellt skydd och överföra dem tillsammans med de uppgifter som avses i artikel 12 c–p i förordning (EU) nr XXX/XXX [Eurodacförordningen] till det centrala systemet respektive den gemensamma databasen för identitetsuppgifter i enlighet med den förordningen.”
- (13) Följande artikel ska införas som artikel 35a:

”*Artikel 35a*

Avslag på en ansökan och utfärdande av ett beslut om återvändande

Om en ansökan nekas prövning eller avslås som ogrundad eller uppenbart ogrundad med avseende på både flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande, eller som implicit eller uttryckligen återkallad, ska medlemsstaterna utfärda ett beslut om återvändande

som iakttar direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet]. Beslutet om återvändande ska utfärdas som en del av beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd eller i en separat handling. Om beslutet om återvändande utfärdas i en separat handling ska det utfärdas samtidigt och tillsammans med beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd.”

(14) Artikel 40 ska ändras på följande sätt:

(a) I punkt 1 ska följande led läggas till som led i:

”i) sökanden är medborgare i eller, när det gäller statslösa personer, tidigare stadigvarande bosatt i ett tredjeland avseende vilket andelen beviljanden av den beslutande myndighetens beslut om internationellt skydd, enligt de senast tillgängliga årliga unionsomfattande genomsnittliga uppgifterna från Eurostat, är 20 % eller lägre, om inte en betydande förändring har ägt rum i det berörda tredjelandet sedan offentliggörandet av de relevanta uppgifterna från Eurostat eller sökanden tillhör en kategori av personer för vilka andelen 20 % eller lägre inte kan anses vara representativ med avseende på deras behov av skydd.”

(b) I punkt 5 ska följande led läggas till som led c:

”c) sökanden är medborgare i eller, när det gäller statslösa personer, tidigare stadigvarande bosatt i ett tredjeland avseende vilket andelen beviljanden av den beslutande myndighetens beslut om internationellt skydd, enligt de senast tillgängliga årliga unionsomfattande genomsnittliga uppgifterna från Eurostat, är 20 % eller lägre, om inte en betydande förändring har ägt rum i det berörda tredjelandet sedan offentliggörandet av de relevanta uppgifterna från Eurostat eller sökanden tillhör en kategori av personer för vilka andelen 20 % eller lägre inte kan anses vara representativ med avseende på deras behov av skydd.”

(15) Artikel 41 ska ersättas med följande:

”Artikel 41

Gränsförfarande för prövningen av ansökningar om internationellt skydd

1. Efter det screeningförfarande som genomförts i enlighet med förordning (EU) XXX/XXX [förordningen om screening], och förutsatt att sökanden ännu inte har tillåtits att resa in på medlemsstaternas territorium, får en medlemsstat pröva en ansökan i ett gränsförfarande om den ansökan har gjorts av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som inte uppfyller de villkor för inresa på en medlemsstats territorium som anges i artikel 6 i förordning (EU) 2016/399. Gränsförfarandet får äga rum
 - (a) efter en ansökan som gjorts vid ett gränsövergångsställe vid de yttre gränserna eller i ett transitområde,
 - (b) efter gripande i samband med en otillåten passage av den yttre gränsen,
 - (c) efter landsättning på en medlemsstats territorium efter en sök- och räddningsinsats,
 - (d) efter omplacering i enlighet med artikel [X] i förordning (EU) nr XXX/XXX [f.d. Dublinförordningen].
2. Om ett gränsförfarande tillämpas får beslut fattas om följande:
 - (a) Huruvida en ansökan kan tas upp till prövning i enlighet med artikel 36.

- (b) Grunderna för en ansökan i ett påskyndat prövningsförfarande i de fall som avses i artikel 40.1.
3. En medlemsstat ska pröva en ansökan i ett gränsförfarande i de fall som avses i punkt 1 om de omständigheter som avses i artikel 40.1 c, f eller i är tillämpliga.
4. En medlemsstat får besluta att inte tillämpa punkt 3 på medborgare eller statslösa personer som är stadigvarande bosatta i tredjeländer för vilka den medlemsstaten har lämnat in en underrättelse till kommissionen i enlighet med artikel 25a.3 i förordning (EG) nr 810/2009.

Om kommissionen efter den granskning som utförts i enlighet med artikel 25a.4 i förordning (EG) nr 810/2009 anser att det tredjelandet samarbetar tillräckligt, ska medlemsstaten på nytt tillämpa bestämmelserna i punkt 3.

Om kommissionen anser att det tredjelandet inte samarbetar tillräckligt, får medlemsstaten fortsätta att inte tillämpa punkt 3

- (a) till dess att en genomförandeakt som tidigare antagits av rådet i enlighet med artikel 25a.5 i förordning (EG) nr 810/2009 har upphävts eller ändrats,
- (b) om kommissionen anser att det inte behövs åtgärder i enlighet med artikel 25a i förordning (EG) nr 810/2009, till dess att kommissionen i sin bedömning som utförts i enlighet med punkt 2 i den artikeln rapporterar att det skett betydande ändringar i det berörda tredjelandets samarbete.
5. Gränsförfarandet får tillämpas på ensamkommande barn och på underåriga under tolv år och deras familjemedlemmar endast i de fall som avses i artikel 40.5 b.
6. Sökande som är föremål för gränsförfarandet får inte tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium, utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 9 och 11.
7. Medlemsstaterna får vid tillämpningen av gränsförfarandet genomföra det förfarande för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan vilket föreskrivs i förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om asyl- och migrationshantering], utan att det påverkar de tidsfrister som fastställs i punkt 11.
8. Om villkoren för att tillämpa gränsförfarandet är uppfyllda i den medlemsstat från vilken sökanden omplaceras, får ett gränsförfarande tillämpas av den medlemsstat till vilken sökanden omplaceras i enlighet med artikel [x] i förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om asyl- och migrationshantering], inbegripet i de fall som avses i punkt 1 d.
9. Medlemsstaterna får inte tillämpa eller ska upphöra att tillämpa gränsförfarandet i varje skede av förfarandet om
- (a) den beslutande myndigheten anser att grunderna för att neka en ansökan prövning eller för att tillämpa det påskyndade prövningsförfarandet inte är tillämpliga eller inte längre är tillämpliga,
- (b) nödvändigt stöd inte kan tillhandahållas sökande med särskilda förfarandebestånd på de platser som avses i punkt 14,
- (c) det finns medicinska skäl för att inte tillämpa gränsförfarandet,
- (d) förvar används i enskilda fall och de garantier och villkor för förvar som föreskrivs i artiklarna 8–11 i direktiv XXX/XXX/EU [direktivet om

mottagningsvillkor] inte uppfylls eller inte längre uppfylls och gränsförfarandet inte kan tillämpas på den berörda sökanden utan förvar.

I sådana fall ska den behöriga myndigheten tillåta sökanden att resa in på medlemsstatens territorium.

10. Med avvikelse från artikel 28 i denna förordning ska ansökningar som är föremål för ett gränsförfarande lämnas in senast fem dagar från det att de registrerades första gången eller, efter en omplacering i enlighet med artikel [x] i förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om asyl- och migrationshantering], fem dagar från det att sökanden anlände till den ansvariga medlemsstaten efter en överföring i enlighet med artikel 56.1 e i den förordningen.
11. Gränsförfarandet ska vara så kort som möjligt samtidigt som det ska möjliggöra en fullständig och rättvis prövning av ansökan. Det ska omfatta det beslut som avses i punkterna 2 och 3 och, i tillämpliga fall, varje beslut om ett överklagande och ska slutföras inom tolv veckor från det att ansökan registrerades. Efter denna period ska sökanden tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium, utom om artikel 41a.1 är tillämplig.

Med avvikelse från de tidsfrister som anges i artiklarna 34, 40.2 och 55 ska medlemsstaterna föreskriva bestämmelser om varaktigheten för prövningsförfarandet och överklagandeförfarandet som säkerställer att beslut om överklagande, om ett beslut om avslag på en ansökan inom ramen för gränsförfarandet överklagas, meddelas inom tolv veckor från det att ansökan registrerades.

12. Med avvikelse från punkt 11 i denna artikel får sökanden inte tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium i följande fall:
 - (a) Sökandens rätt att stanna kvar har återkallats i enlighet med artikel 9.3 a.
 - (b) Sökanden har inte rätt att stanna kvar i enlighet med artikel 54 och har inte inom den fastställda tidsfristen begärt tillåtelse att stanna kvar med avseende på ett överklagandeförfarande.
 - (c) Sökanden har inte rätt att stanna kvar i enlighet med artikel 54 och en domstol eller tribunal har beslutat att sökanden inte ska tillåtas att stanna kvar i avvaktan på resultatet av ett överklagandeförfarande.

Om sökanden har varit föremål för ett beslut om återvändande som utfärdats i enlighet med direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet] eller nekad inresa i enlighet med artikel 14 i förordning (EU) 2016/399, ska i dessa fall artikel 41a tillämpas.

13. Under prövningen av ansökningar som är föremål för ett gränsförfarande ska sökandena hållas vid eller i närheten av den yttre gränsen eller transitområden. Varje medlemsstat ska senast [*två månader efter tillämpningsdatumet för denna förordning*] till kommissionen anmäla de platser vid de yttre gränserna, i närheten av den yttre gränsen eller transitområden där gränsförfarandet kommer att genomföras, inbegripet vid tillämpningen av punkt 3, och ska säkerställa att dessa platser kapacitet är tillräcklig för att behandla de ansökningar som omfattas av den punkten. Alla ändringar av angivelsen av de platser där gränsförfarandet tillämpas ska anmälas till kommissionen två månader innan ändringarna får verkan.
14. I situationer där kapaciteten på de platser som medlemsstaterna anmält i enlighet med punkt 14 tillfälligt är otillräcklig för att behandla de sökande som omfattas av punkt 3, får medlemsstaterna anvisa andra platser inom sitt territorium och efter

anmälan till kommissionen inkvartera sökande där tillfälligt och under kortast möjliga tid.”

- (16) Följande artikel ska införas som artikel 41a:

”Artikel 41a

Gränsförfarande för genomförande av återvändande

1. Tredjelandsmedborgare och statslösa personer vilkas ansökan avslås inom ramen för det förfarande som avses i artikel 41 får inte tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium.
2. Personer som avses i punkt 1 ska under en period av högst tolv veckor hållas på platser vid eller i närheten av den yttre gränsen eller transitområden; om en medlemsstat inte kan inkvartera dem på dessa platser kan den använda andra platser inom sitt territorium. Perioden på tolv veckor ska börja löpa när sökanden, tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts att stanna kvar.
3. Vid tillämpningen av denna artikel ska artiklarna 3, 4.1, 5–7, 8.1–8.5, 9.2–9.4, 10–13, 15, 17.1, 18.2–18.4 och 19–21 i direktiv XXX/XXX/EU [omarbetat återvändandedirektiv] gälla.
4. Utan att det påverkar möjligheten att när som helst återvända frivilligt, får personer som avses i punkt 1 beviljas en tidsfrist för frivillig avresa på högst 15 dagar.
5. Personer som avses i punkt 1 som har hållits i förvar under det förfarande som avses i artikel 41 och som inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts att stanna kvar, får fortsatt hållas i förvar i syfte att förhindra deras inresa på medlemsstatens territorium, förbereda återvändandet eller genomföra avlägsnandeprocessen.
6. Personer som avses i punkt 1 som inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts att stanna kvar och som inte hölls i förvar under det förfarande som avses i artikel 41, får hållas i förvar om det finns en risk för avvikande i den mening som avses i direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet], om de undviker eller hindrar förberedelsen av återvändandet eller avlägsnandeprocessen eller om de utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.
7. Förvaret ska upprätthållas under så kort tid som möjligt, under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar. Förvarsperioden får inte överstiga den period som avses i punkt 2 och ska ingå i de maximala förvarsperioder som anges i artikel 15.5 och 15.6 i direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet].
8. Medlemsstater som, efter att ha avslagit en ansökan inom ramen för det förfarande som avses i artikel 41, utfärdar ett beslut om nekad inresa i enlighet med artikel 14 i förordning (EU) 2016/399 och som i enlighet med artikel 2.2 a i direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet] har beslutat att inte tillämpa det direktivet i sådana fall, ska säkerställa att behandlingen av och skyddsnivån för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som är föremål för nekad inresa är förenliga med artikel 4.4 i direktiv XXX/XXX/EU [återvändandedirektivet] och är likvärdiga med dem i punkterna 2, 4 och 7 i denna artikel.”

- (17) Artikel 43 ska ändras på följande sätt:

a) Led a ska utgå.

Följande led ska läggas till som led c:

”c) en första efterföljande ansökan har lämnats in inom ett år från den beslutande myndighetens beslut om den första ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från medlemsstatens territorium, i avvaktan på beslutet om att den ansökan ska nekas prövning, i fall där det står omedelbart klart för den beslutande myndigheten att inga nya fakta har lagts fram i enlighet med artikel 42.4.”

(18) Artiklarna 53 och 54 ska ersättas med följande:

”Artikel 53

Rätten till ett effektivt rättsmedel

1. Sökande ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol eller tribunal mot
 - (a) ett beslut om att neka en ansökan prövning,
 - (b) ett beslut om att avslå en ansökan som ogrundad med avseende på både flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande,
 - (c) ett beslut om att avslå en ansökan som implicit återkallad,
 - (d) ett beslut om att återkalla internationellt skydd,
 - (e) ett beslut om återvändande.Beslut om återvändande ska överklagas till samma domstol eller tribunal och inom samma domstolsförfarande och samma tidsfrister som de beslut som avses i leden a, b, c och d.
2. Personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslut som innebär att deras ansökan betraktas som ogrundad med avseende på flyktingstatus. Om status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av en medlemsstat ger samma rättigheter och förmåner som flyktingstatus enligt unionsrätten och nationell rätt, får överklagandet av det beslutet i den medlemsstaten nekas prövning om detta föreskrivs i nationell rätt.
3. Ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i punkt 1 ska medföra full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, åtminstone vid en domstol eller tribunal i första instans, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med förordning (EU) nr XXX/XXX [skyddsgrundsförordningen].
4. Sökande ska tillhandahållas tolkning vid en förhandling inför en behörig domstol eller tribunal, om en sådan förhandling äger rum och om lämplig kommunikation inte kan säkerställas på annat sätt.
5. Om domstolen eller tribunalen anser det nödvändigt ska den säkerställa översättning av relevanta handlingar, om de inte redan översatts i enlighet med artikel 33.4. Alternativt kan översättningar av dessa relevanta handlingar tillhandahållas av andra enheter och betalas med offentliga medel i enlighet med nationell rätt.

6. Om handlingarna inte ges in i sådan tid att domstolen eller tribunalen kan säkerställa en översättning av dem, får domstolen eller tribunalen vägra att beakta dessa handlingar om de inte åtföljs av en översättning som tillhandahålls av sökanden.
7. Medlemsstaterna ska i sin nationella lagstiftning föreskriva följande tidsfrister inom vilka sökande ska lämna in överklaganden mot de beslut som avses i punkt 1:
 - (a) Minst en vecka i fråga om ett beslut om att neka en ansökan prövning eller ett beslut om att avslå en ansökan som implicit återkallad eller som ogrundad, om någon av de omständigheter som anges i artikel 40.1 eller 40.5 gällde vid tidpunkten för beslutet.
 - (b) Mellan minst två veckor och högst två månader i alla andra fall.
8. De tidsfrister som avses i punkt 7 ska löpa från den dag då den beslutande myndighetens beslut delges sökanden eller hans eller hennes företrädare eller juridiska rådgivare. Förfarandet för delgivning ska föreskrivas i nationell lagstiftning.
9. Medlemsstaterna ska tillhandahålla endast en överklagandenivå vad avser ett beslut som fattats i samband med gränsförfarandet.

Artikel 54

Överklagandes suspensiva verkan

1. Verkningarna av ett beslut om återvändande ska automatiskt uppskjutas så länge som en sökande har rätt att stanna kvar eller tillåts att stanna kvar i enlighet med denna artikel.
2. Sökande ska ha rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol eller tribunal i första instans har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet.
3. En sökande ska inte ha rätt att stanna kvar enligt punkt 2 om den behöriga myndigheten har fattat något av följande beslut:
 - (a) Ett beslut om att avslå en ansökan som ogrundad eller uppenbart ogrundad, om någon av de omständigheter som anges i artikel 40.1 eller 40.5 gällde vid tidpunkten för beslutet [inbegripet säkert ursprungsland] eller i de fall som omfattas av gränsförfarandet.
 - (b) Ett beslut om att neka en ansökan prövning i enlighet med artikel 36.1 a [första asylansökan] eller c [efterföljande ansökan utan nya fakta].
 - (c) Ett beslut om att avslå en ansökan som implicit återkallad.
 - (d) Ett beslut om att avslå en efterföljande ansökan som ogrundad eller uppenbart ogrundad.
 - (e) Ett beslut om att återkalla internationellt skydd i enlighet med artikel 14.1 b, d och e och artikel 20.1 b i förordning nr XXX/XXX (skyddsgrundsförordningen).
4. I de fall som avses i punkt 3 ska en domstol eller tribunal ha befogenhet att på sökandens begäran och efter en prövning av både faktiska och rättsliga omständigheter avgöra huruvida sökanden ska tillåtas att stanna kvar på medlemsstaternas territorium i avvaktan på resultatet av överklagandet. Den behöriga

domstolen eller tribunalen kan i enlighet med nationell lagstiftning ha befogenhet att besluta i denna fråga på eget initiativ.

5. Vid tillämpningen av punkt 4 ska följande villkor gälla:
 - (a) Sökanden ska ges en tidsfrist på minst fem dagar från den dag då beslutet delgavs honom eller henne för att begära tillåtelse att stanna kvar på territoriet i avvaktan på resultatet av överklagandet.
 - (b) Sökanden ska tillhandahållas tolkning i fall av en förhandling inför den behöriga domstolen eller tribunalen, om lämplig kommunikation inte kan säkerställas på annat sätt.
 - (c) Sökanden ska på begäran tillhandahållas kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde i enlighet med artikel 15.4 och 15.5.
 - (d) Sökanden ska ha rätt att stanna kvar
 - i) till dess att tidsfristen för begäran till en domstol eller tribunal om tillåtelse att stanna kvar har löpt ut,
 - ii) om sökanden har begärt tillåtelse att stanna kvar inom den fastställda tidsfristen, i avvaktan på domstolens eller tribunalens beslut om huruvida sökanden ska tillåtas att stanna kvar på territoriet.
6. I fall av efterföljande ansökningar får medlemsstaterna, med avvikelse från punkt 6 d i denna artikel, i nationell lagstiftning föreskriva att sökanden inte ska ha rätt att stanna kvar, utan att det påverkar respekten för principen om non-refoulement, om överklagandet har gjorts enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från medlemsstatens territorium, i fall där det står omedelbart klart för domstolen att inga nya fakta har lagts fram i enlighet med artikel 42.4.
7. En sökande som lämnar in ett ytterligare överklagande mot ett första eller efterföljande beslut om överklagande ska inte ha rätt att stanna kvar på medlemsstatens territorium, utan att det påverkar möjligheten för en domstol eller tribunal att tillåta sökanden att stanna kvar, på dennes begäran eller på eget initiativ.”