Council of the
European Union

Brussels, 16 October 2026
(OR. en, es)

13963/1/26
REV 1
PV CONS 53
JAI 1247
COMIX 242
PARLNAT

DRAFT MINUTES

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION
(Justice and Home Affairs)

1 and 2 October 2026

THURSDAY, 1 OCTOBER 2026

HOME AFFAIRS

1. Adoption of the agenda

The Council adopted the agenda as set out in document 13625/26.

2. Approval of "A" items

a) Non-legislative list 13614/26

The Council adopted all "A" items listed in the document above, including all linguistic COR and REV documents presented for adoption.

b) Legislative list (Public deliberation in accordance with Article 16(8) of the Treaty on European Union) 13615/26

Justice and Home affairs

1. Regulation on establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the EU
Adoption of the legislative act
approved by Coreper, Part 2, on 23.09.2026

1 C

13179/26 + ADD 1
PE-CONS 40/26
MIGR
JAI

The Council approved the European Parliament's position at first reading and the proposed act has been adopted pursuant to Article 294(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union with Spain voting against and Belgium abstaining (legal basis: Article 79(2), point (c), TFEU).

Statements by Spain and Portugal are set out in the Annex.

POLITICAL GOVERNANCE OF THE SCHENGEN AREA ('SCHENGEN COUNCIL')

Non-legislative activities

3. Overall state of the Schengen area

a) Situational update 12837/1/26 REV 1

b) Implementation of the Schengen Council cycle priority actions: increasing internal security through enhancing information exchange and leveraging technological developments 13285/26

Exchange of views

4. Improving returns through enhanced readmission cooperation with priority third countries 13021/26
Exchange of views

5. Implementation of interoperability 12923/26
State of play

OTHER HOME AFFAIRS ISSUES

Legislative deliberations
(Public deliberation in accordance with Article 16(8) of the Treaty on European Union)

6. Any other business

a) Current legislative proposals ❶C 13051/26
Information from the Presidency

The Council took note of the information provided by the Presidency on the state of play of different legislative proposals in the field of home affairs.

Non-legislative activities

7. Implementation of the Pact on Migration and Asylum[1] [2]
State of play

8. Reinforcing the EU's migration situational awareness and early warning capabilities, including during crisis situations[1] [3] 12918/26
Exchange of views

9. Implementing the EU drugs strategic framework: drug-related intimidation [4] 12796/26
Exchange of views

---

1 In the presence of the Schengen Associated Countries.
2 In the presence of the European agencies EUAA, eu-LISA and Frontex.
3 In the presence of the European agencies EUAA, Europol and Frontex.
4 In the presence of the European agencies EUDA and Europol.

10. Countering security challenges: assessment by the European domestic intelligence services[1 5 6 7]
State of play

11. The impact of the current geopolitical environment on the EU's internal security[1 5 6] — 12997/26
Exchange of views

12. Any other business

a) 2026 Annual progress report on simplification, implementation and enforcement — 13207/26 13487/26
Information from the Commission

b) A European Emergency Mechanism to address instrumentalisation and hybrid threats at the EU external borders — 13311/26
Information from Greece

c) Data retention — 13437/1/26 REV 1
Information from France

FRIDAY, 2 OCTOBER 2026

JUSTICE

Legislative deliberations
(Public deliberation in accordance with Article 16(8) of the Treaty on European Union)

13. Revision of the Eurojust Regulation — 12859/1/26 REV 1
Policy debate

The Council held a policy debate on the revision of the Eurojust Regulation.

14. Any other business

a) Current legislative proposals — 13051/26
Information from the Presidency

The Council took note of the information provided by the Presidency on the state of play of different legislative proposals in the field of justice.

---

5 Electronic devices were kept outside.
6 In the presence of the European agencies Europol and Frontex.
7 In the presence of the Commissioner of An Garda Síochána (Irish national security service).
1 In the presence of the Schengen Associated Countries.
5 Electronic devices were kept outside.
6 In the presence of the European agencies Europol and Frontex.

Non-legislative activities

15.	Russia's war of aggression against Ukraine: fight against impunity[8] *State of play*	12865/26
16.	The protection of civil society and journalists[9] *Exchange of views*	12958/26
17.	Conclusions on combating racism and related forms of hatred and discrimination in the European Union: Safeguarding Fundamental Rights and European Values *Approval* *Exchange of views* [9]	12748/26 13202/26 + ADD 1 REV 2
18.	Any other business	
	a) 2026 Annual progress report on simplification, implementation and enforcement *Information from the Commission*	13207/26 13091/26
	b) Report on the implementation of Recommendation (EU) 2023/681 on procedural rights of suspects and accused persons subject to pre-trial detention and on material detention conditions *Information from the Commission*	12931/26 13300/26
	c) Data retention *Information from France*	13437/1/26 REV 1

❶ First reading

✋ Restricted item

C Item based on a Commission proposal

[8] In the presence of the European agency Eurojust.

[9] In the presence of the Fundamental Rights Agency (FRA).

ANNEX

Statements to the legislative "A" item set out in doc. 13615/26

Ad "A" item 1: **Regulation on establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the EU**
Adoption of the legislative act

STATEMENT BY PORTUGAL

Portugal supports the agreement reached by the co-legislators that lead to the finalization of the Return Regulation. It is indeed crucial in our view to provide the European Union with a legal framework that enables the effective management of migratory flows and the control of the Union's external borders, while simultaneously upholding the core values of a humanist European Union, namely the rule of law and the protection of human dignity.

However, Portugal cannot support, as a matter of principle, the concept of return hubs. We will not participate in this mechanism and oppose its financing through the Union budget. Furthermore, while we welcome the exclusion of unaccompanied minors from the scope of the return hubs, we consider that the same level of protection should be also extended to families with minors, in the children's best interest and in line with European Union's shared principles and values. This is a very important aspect for us.

In addition, Portugal has strong reservations on the maximum duration of the detention period foreseen in article 30.º. Article 35.º is also a matter of concern, as economic and cooperation for development policies with third countries are made conditional to their support for return procedures and readmissions.

STATEMENT BY SPAIN

1. La migración constituye un reto europeo que requiere soluciones europeas. España ha sido firme defensora de una política migratoria europea integral, que aborde sus dimensiones interna y externa, con pleno respeto al Derecho internacional y de la Unión Europea. En este contexto, el retorno de las personas sin derecho de estancia constituye uno de los diversos elementos clave para dicha política migratoria integral.

2. España considera que el marco normativo europeo del retorno debería perseguir dos objetivos principales. Por un lado, desarrollar un sistema europeo común en materia de retorno, al igual que la Unión cuenta con un sistema común de asilo o un sistema integrado de gestión de fronteras. Por otro lado, debería promover que el procedimiento de retorno sea más eficaz y eficiente, salvaguardando, al mismo tiempo, la dignidad, la seguridad y las adecuadas garantías jurídicas, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad.

3. Nuestro país estima que el texto presentado no cumple con esos dos objetivos por tres motivos principales: la renuncia al establecimiento de un sistema verdaderamente europeo de retorno; las serias dudas jurídicas, de relaciones exteriores y operativas que plantean los centros de retorno; y la falta de proporcionalidad de determinadas medidas. Pero, además, los recientes acontecimiento sucedidos en Ceuta ponen de manifiesto que la normativa europea carece de instrumentos que permitan el retorno eficaz en situaciones excepcionales que se apartan de lo ordinario.

4. Respecto del primer motivo, se descarta uno de los objetivos principales de la propuesta inicial como es el reconocimiento mutuo obligatorio de decisiones sobre la base de una Orden Europea de Retorno. Además, en lugar de centrar los esfuerzos en el retorno a aquellas personas que no tienen derecho a permanecer del conjunto del espacio Schengen, se crean nuevos mecanismos de transferencia de las personas entre Estados miembros. Asimismo, se multiplican las remisiones a la legislación nacional perjudicando la armonización del sistema. En definitiva, se pierde la oportunidad de lograr un sistema europeo común; en lugar de avanzar hacia un sistema común, se dan pasos hacia atrás.

5. En segundo lugar, España mantiene su enorme preocupación sobre los centros de retorno ("return hubs"). El texto presentado permitiría establecer dichos centros mediante convenios no vinculantes, con un contenido que provoca inseguridad jurídica y ofrece limitadas garantías. España considera que estos convenios no permiten garantizar el respeto de los derechos y obligaciones de las personas que serán retornadas a un tercer país, independientemente de su vínculo o no con el mismo. Incluso las familias con niños podrán ser trasladadas a los centros de retorno con países con los que no tienen ningún vínculo. Pero, además, si no son vinculantes, cabe preguntarse cómo se podrá obligar a los Estados miembros y a los terceros estados a cumplir con dichos convenios. Al establecer la posibilidad de que la propia Unión concluya acuerdos o convenios no vinculantes con terceros países sobre este asunto, el conjunto de los Estados miembros estamos asumiendo una gran responsabilidad y un riesgo inaceptable. Adicionalmente, existe un riesgo alto de litigiosidad por posible vulneración del principio de no devolución recogido en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, así como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Además, España considera que el texto no tiene en cuenta de forma adecuada el impacto directo que la conclusión de acuerdos de esta naturaleza por la Unión o por otros Estados miembros con países terceros puede tener en la credibilidad de las relaciones exteriores de la Unión con terceros países, así como en las relaciones bilaterales de los Estados miembros. El texto prevé un mecanismo de información a los Estados miembros que tengan una frontera común. Sin embargo, esta formulación no abarca todos los países socios clave para España, con los que otros Estados miembros podrían concluir acuerdos sin haber informado y consultado a nuestro país.

España reitera la importancia de promover la cooperación con terceros países desde un enfoque integral y mediante asociaciones globales. En el plano operativo, España expresa serias dudas de su eficacia y eficiencia. Si no existe un vínculo familiar, social o económico, España se pregunta qué incentivo tendrá la persona trasladada para no tratar de regresar a la Unión cuando sus perspectivas de vida en un país tercero desconocido son escasas. No se ha llevado a cabo ningún análisis mínimamente objetivo del coste-beneficio.

6. En tercer lugar, el texto presentado nos hace plantearnos cuestiones sobre la legalidad y proporcionalidad de determinadas medidas. A título de ejemplo, el internamiento deja de ser una medida de último recurso. Además, se amplía el período de privación de libertad hasta 24 meses, con prórrogas potencialmente indefinidas. Se prevé la posibilidad de detenciones en cadena en diferentes Estados miembro sin ningún límite temporal. Cabe preguntarse si en la Unión se va a permitir que se prive de libertad a personas en una situación administrativa irregular por períodos superiores a los que se aplican a criminales condenados por delitos graves.

7. Por último, los acontecimientos recientes en Ceuta han evidenciado la necesidad de disponer de mecanismos específicos que permitan garantizar un retorno eficaz en situaciones de entradas masivas y tumultuosas en las fronteras exteriores. Sin embargo, el presente Reglamento no recoge medidas para hacer frente a estas circunstancias excepcionales.

8. Por todo lo anterior, España se OPONE a la adopción del Reglamento.