



Reviderat återvändandedirektiv

2018/19:FPM

Justitiedepartementet

2018-10-15

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 634 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning)

Sammanfattning

Kommissionens förslag till revidering av återvändandedirektivet syftar till att, med bibehållen respekt för grundläggande rättigheter, öka effektiviteten i medlemsstaternas återvändandeförfaranden.

Förslaget innebär bland annat ett krav på att medlemsstaterna systematiskt ska meddela återvändandebeslut samtidigt med, eller omedelbart efter ett beslut som avslutar en laglig vistelse samt att enhetliga regler om överklagande av återvändandebeslut införs i vissa fall. Det införs en uttrycklig skyldighet för tredjelandsmedborgare att samarbeta med myndigheterna i återvändandeprocessen och en skyldighet för medlemsstaterna att ha ett system för stöd till självmant återvändande. Medlemsstaterna ges utökade möjligheter att begränsa tidsfristen för frivillig avresa och ska i vissa fall underlåta att meddela sådan. För att säkerställa verkställigheten av återvändandebeslut, föreslås bland annat även gemensamma kriterier för bedömning av risk för avvikande och en tidsgräns för en möjlig inledande maxperiod för förvarstagande på minst tre månader. Vidare föreslås att medlemsstaterna ska inrätta ett särskilt gränsförfarande med förenklade och påskyndade förfaranden för återvändande.

Regeringen ställer sig bakom syftet med förslaget. Det är bra att den starka kopplingen mellan EU:s asyl- och återvändandesystem tydliggörs i regelverket och det är viktigt att bestämmelserna är utformade i överensstämmelse med övriga rättsakter på asyl- och migrationsområdet. Ett visst utrymme behövs för att beakta den specifika situationen i olika medlemsstater.

1.1 Ärendets bakgrund

Återvändandedirektivet (direktiv 2008/115/EG) innehåller gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Sedan direktivet trädde ikraft 2010 har migrationsutmaningarna i medlemsstaterna och EU som helhet ökat. Vikten av att öka effektiviteten i återvändandet har framhållits i upprepade råds slutsatser under de senaste åren. I mars 2017 presenterade kommissionen ett meddelande om en förnyad handlingsplan för en effektivare återvändandepolitik i EU. I meddelandet konstaterade kommissionen bland annat att det fanns brister i medlemsstaternas återvändandeförfaranden och tillämpning av återvändandedirektivet, vilket förhindrade effektiviteten i EU:s återvändandesystem. I anslutning till meddelandet presenterade kommissionen därför även en rekommendation om effektivare återvändanden vid tillämpningen av återvändandedirektivet (se FaktaPM 2016/17:FPM80).

Trots detta och en rad andra vidtagna åtgärder på EU-nivå, exempelvis ett utökat mandat för Frontex att stödja medlemsstaterna i återvändandeprocessen samt fortsatt dialog med tredjeländer om samarbete när det gäller återtagande, har det inte skett något nämnvärd ökning av andelen verkställda beslut.

I Europeiska rådets slutsatser den 28 juni 2018 underströks återigen nödvändigheten av att betydligt öka återvändandet av irreguljära migranter och kommissionens avsikt att lägga fram lagstiftningsförslag för en mer effektiv och enhetlig återvändandepolitik välkomnades.

Den 12 september 2018 presenterade kommissionen sitt förslag till en revidering av återvändandedirektivet.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag innehåller ett antal ändringar i direktivet som syftar till att öka effektiviteten i medlemsstaternas återvändandeförfaranden med ett bibehållt skydd för grundläggande rättigheter, i synnerhet principen om non refoulement.

Ändringarna i förslaget är inriktade på att förkorta medlemsstaternas återvändandeprocesser och stärka kopplingen till avslutad asylprocess samt att åstadkomma en effektivare tillämpning av åtgärder för att förhindra avvikande och irreguljära sekundära förflyttningar.

Medlemsstaterna kommer även fortsatt ha rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för berörda personer, förutsatt att bestämmelserna är förenliga med direktivet.

Genom förslaget blir det nu en skyldighet, istället för en möjlighet, för medlemsstaterna att utfärda ett återvändandebeslut parallellt med eller omedelbart efter ett beslut som avslutar en laglig vistelse, exempelvis ett avslag på en asylansökan.

För att uppnå effektivare återvändandeförfaranden och stärka kopplingen till asylprocessen samt motverka missbruk av återvändandesystemet, föreslås en tidsgräns på högst fem dagar för överklagande av återvändandebeslut som utfärdats som en konsekvens av ett beslut om avslag på en asylansökan. Denna regel ska endast tillämpas i de fall med en ordning där överklagande sker efter att det underliggande beslutet om avslag på asylansökan redan har varit föremål för en slutlig prövning. Vidare föreslås att det endast i de fall där risk för kränkning av principen om non-refoulement inte har varit föremål för prövning tidigare som ett överklagande av ett återvändandebeslutet per automatik ska föranleda suspendering av verkställigheten av beslutet. Detta ska dock inte påverka ansvariga myndigheters möjligheter att i enskilda fall tillfälligt suspendera verkställigheten där det bedöms nödvändigt. Sådana beslut om tillfällig suspendering ska enligt förslaget som regel fattas inom 48 timmar.

Återvändandebeslut som är en konsekvens av ett tidigare meddelat avslagsbeslut på en asylansökan som redan varit föremål för effektiva rättsmedel, föreslås kunna överklagas till endast en rättslig instans.

Skyldighet att samarbeta och incitament för självmant återvändande

I förslaget ges tredjelandsmedborgare som är föremål för ett återvändandebeslut en uttrycklig skyldighet att samarbeta med ansvariga myndigheter under återvändandeförfarandet. Detta ska särskilt gälla klarläggande av identitet och transitländer samt anskaffning av resehandlingar och att vara tillgänglig under hela processen.

För att främja självmant återvändande införs en skyldighet för medlemsstaterna att, i enlighet med nationell lagstiftning, inrätta olika typer av stödprogram för att bistå den enskilde i återvändandet. Sådant bistånd ska exempelvis kunna innebära stöd till återintegrering vid återvändande. Stödets art och omfattning ska vara villkorat av samarbetet med ansvariga myndigheter i återvändandeprocessen.

Striktare regler för meddelande av tidsfrist för frivillig avresa

För att motverka risken för att tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändandebeslut avviker, föreslås att medlemsstaterna ska få utökade möjligheter att begränsa tidsfristen för frivillig avresa i samband med att återvändandebeslut meddelas. Detta sker genom att direktivets nuvarande minimifrist på sju dagar tas bort för att ge utrymme för kortare tidsfrister än i

dag. Vidare föreslås att tidsfristens längd ska bestämmas med hänsyn till de specifika omständigheterna i det enskilda fallet, med särskilt beaktande av utsikterna till faktiskt återvändande. Den nuvarande maxfristen på 30 dagar, med möjlighet till förlängning när så bedöms nödvändigt på grund av särskilda omständigheter i det enskilda fallet, ska fortsatt gälla.

Möjligheten enligt det nuvarande direktivet att helt underlåta att bevilja tidsfrist för frivillig avresa i vissa fall, föreslås nu bli obligatorisk. Detta gäller om det finns risk för avvikande, när en ansökan om laglig vistelse har avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig, eller om den berörda personen utgör risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

Effektivare tillämpning av förvar

Enligt kommissionen har flera medlemsstater betydligt kortare maxperioder för förvarstagande än vad det nuvarande direktivet ger utrymme för, vilket utgör hinder för ett effektivt genomförande av avlägsnanden. För att bättre möta upp den tid som behövs för förberedelser och genomförande, föreslås att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning ska införa en inledande maxperiod på minst tre månader. I förslaget behålls dock möjligheten i det nuvarande direktivet till förvarstagande under en inledande maxperiod på högst sex månader, med handlingsutrymme för medlemsstaterna att under vissa omständigheter förlänga perioden till högst 18 månader. Att förvarstagande ska vara under så kort tidsperiod som möjligt och endast under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar ska alltså gälla.

En ny grund för förvar införs som ger möjlighet för medlemsstaterna att i återvändandeprocessen ta personer som utgör ett hot mot allmän ordning eller nationell säkerhet i förvar.

Gemensamma kriterier för att bedöma risk för avvikande

I det nuvarande direktivet föreskrivs att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning ska fastställa objektiva kriterier för bedömning av risken för att en person som är föremål för återvändandeförfaranden kan komma att avvika. Begreppet risk för avvikande har betydelse för såväl beslut om tidsfrist för frivillig avresa som återreseförbud och förvar. För en mer enhetlig och effektiv tolkning av begreppet specificeras nu i förslaget en gemensam icke uttömmande lista med vilka kriterier som ska beaktas som en del av en sammantagen bedömning av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet.

Gränsförfarande

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska införa ett särskilt gränsförfarande för återvändande med en påskyndad och förenklad process såsom kortare tidsfrist för överklagande och, som huvudregel, ingen frist för frivillig avresa samt en särskild grund för förvar i högst fyra månader. Förslaget är nära kopplat till, och avhängigt av, förslaget till en asylprocedurförordning som innehåller ett motsvarande förfarande för asylprövning vid yttre gräns. Avsikten är att gränsförfarandet för återvändande ska tillämpas när en tredjelandsmedborgare har fått sin asylansökan prövad i ett sådant förfarande.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om återvändandeförfaranden återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716). Med undantag för förslaget i den del det rör ett särskilt gränsförfarande, bedöms förslaget i dess nuvarande utformning inte medföra några betydande förändringar för det svenska återvändandesystemet.

Vissa författningsändringar kan behöva göras för att anpassa de nuvarande reglerna, till exempel när det gäller förslaget om en mer individuell prövning av tidsfrist för frivilligt återvändande. Enligt svensk rätt gäller som huvudregel att antingen två veckor för den som avvisas eller fyra veckor för den som utvisas ska meddelas. De nuvarande kriterierna för bedömningen av risk för avvikande kommer att behöva utvidgas och maxperioden för inledande förvarsperiod förlängas från nuvarande två månader till tre månader.

När det gäller förslaget om att medlemsstaterna ska inrätta ett särskilt gränsförfarande för återvändande är det något som Sverige inte har idag. Det gäller även ett sådant särskilt förfarande för asylprövning. Förslaget innebär således att det skulle krävas en särskild ordning i Sverige för detta.

Närmare analys av förslagets effekt på gällande svenska regler pågår i Regeringskansliet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Analys av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget pågår för närvarande i Regeringskansliet. Utgångspunkten är att eventuella utgifter på statens budget måste hanteras genom omprioriteringar inom beslutade ekonomiska ramar. Eventuella utgifter för EU-budgeten i nuvarande fleråriga budgetram (2019–2020) ska hanteras genom omprioritering inom befintliga ramar och utgifter efter 2020 ska hanteras som en integrerad del av förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram.

Ett väl fungerande gemensamt återvändandesystem torde i förlängningen få positiva konsekvenser för den svenska statsbudgeten.

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför några finansiella eller administrativa krav för unionen och därför inte har någon påverkan på unionsbudgeten.

2018/19:FPM

Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

En väl fungerande ordning för återvändande är viktig för ett gemensamt europeiskt migrationssystem. Systemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten. Regeringen ställer sig därför bakom utökade ansträngningar för att verkställa återvändandebeslut, inklusive syftet med revideringen av återvändandedirektivet.

Den övergripande målsättningen för regeringen är att få till stånd en ändamålsenlig ordning som ger ansvariga myndigheter goda förutsättningar att effektivt verkställa återvändandebeslut. En sådan ordning ska även säkerställa att detta sker på ett rättssäkert och värdigt sätt med bibehållen respekt för grundläggande rättigheter, inklusive asylrätten, och principen om non-refoulement.

Det är bra att den starka kopplingen mellan EU:s asyl- och återvändande-system tydliggörs i regelverket och det är viktigt att bestämmelserna är utformade i överensstämmelse med övriga rättsakter på asyl- och migrationsområdet. Ett visst utrymme behövs för att beakta den specifika situationen i olika medlemsstater.

Utgångspunkten är att eventuella utgifter på statens budget måste hanteras genom omprioriteringar inom beslutade ekonomiska ramar. Eventuella utgifter för EU-budgeten i nuvarande fleråriga budgetram (2019–2020) ska hanteras genom omprioritering inom befintliga ramar och utgifter efter 2020 ska hanteras som en integrerad del av förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram.

Regeringen kommer fortsätta att analysera förslaget i alla dess delar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Merparten av medlemsstaterna har välkomnat förslaget generellt.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ej kända.

Förslaget är nyligen remitterat till berörda myndigheter och intresseorganisationer. Migrationsverket och Polismyndigheten har lämnat initiala synpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget återfinns i artikel 79.2 (c) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att förslaget syftar till att åtgärda de brister och hinder som medlemsstaterna upplever när de ska verkställa återvändandebeslut. Att förebygga och motverka olaglig invandring samt att genomföra återvändande av de som vistas olagligt är av gemensamt intresse för alla medlemsstater och något medlemsstaterna inte kan uppnå på egen hand. Ytterligare åtgärder på EU-nivå behövs därför för att förbättra effektiviteten i EU:s återvändandepolitik.

Enligt kommissionen är förslaget en del av, och förstärker, det gemensamma ramverk för återvändande som redan finns på plats och som även består av operativa och finansiella stödmekanismer för medlemsstaternas myndigheter som arbetar med återvändande. Förslagen till ändringar i direktivet är begränsade. Ändringarna är särskilt inriktade på att, med bibehållen respekt för grundläggande rättigheter, åtgärda de huvudsakliga bristerna och hindren i återvändandeförfarandena som medlemsstaterna stöter på när de verkställer återvändandebeslut.

Regeringen delar kommissionens bedömning om att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar om kommissionens förslag inleddes i rådsarbetsgrupp den 9 oktober 2018.