



**Justitiedepartementet**

Enheten för migrations- och asytpolitik

**Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 11–12 oktober**

Dagordningspunkt 13 (rådets möte)  
Dagordningspunkt 2 (gemensamma kommittén)

Rubrik: Återvändandedirektivet (omarbetning): riktlinjedebatt

Dokument: Det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument: KOM (2018) 634 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning)

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: -

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: -

**Bakgrund**

Återvändandedirektivet (direktiv 2008/115/EG) innehåller gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

I mars 2017 presenterade kommissionen ett meddelande om en förnyad handlingsplan för en effektivare återvändandepolitik i EU. I meddelandet konstaterade kommissionen bl.a. att det fanns brister i medlemsstaternas

återvändandeprocesser och tillämpning av återvändandedirektivet, vilket förhindrade effektivitet i EU:s återvändandesystem. I anslutning till meddelandet antog kommissionen därför även en rekommendation om effektivare återvändanden vid tillämpningen av återvändandedirektivet (se FAKTAPM 2016/2017: 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 någon nämnvärd ökning av andelen verkställda återvändandebeslut. Färre än hälften av besluten om återvändande som fattats av EU:s medlemsstater har i genomsnitt verkställts under de senaste åren.

I Europeiska rådets slutsatser den 28 juni 2018 underströks återigen nödvändigheten av att i betydande utsträckning 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 revidering av återvändandedirektivet.

Förhandlingar om förslaget väntas inledas med en första diskussion i rådsarbetsgrupp i oktober. Vid rådets möte för rättsliga och inrikes frågor den 11–12 oktober kommer en riktlinjedebatt att äga rum.

### **Rättslig grund och beslutsförfarande**

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, artikel 79.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till direktiv ska antas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

### **Svensk ståndpunkt**

Regeringens förslag till 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 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.

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.

### **Europaparlamentets inställning**

Europaparlamentets inställning är ännu inte känd.

### **Förslaget**

Syftet med behandlingen vid aktuellt rådsmöte är att det ska hållas en riktlinjedebatt om kommissionens förslag till revidering av återvändandedirektivet.

Förslaget syftar till att öka effektiviteten i medlemsstaternas återvändandeprocesser med bibehållet skydd för grundläggande rättigheter, i synnerhet principen om non-refoulement.

Ändringarna i kommissionens förslag är inriktade på att förkorta medlemsstaternas återvändandeprocesser och säkerställa en närmare koppling till asylprocessen samt åstadkomma en effektivare tillämpning av åtgärder för att förhindra avvikande och sekundära förflyttningar.

Genom förslaget blir det en skyldighet, istället för en möjlighet, för medlemsstaterna att meddela ett återvändandebeslut parallellt med eller omedelbart efter ett beslut som avslutar en laglig vistelse, exempelvis ett avslag på en asylansökan. För att uppnå en effektivare återvändandeprocess och en starkare koppling till asylprocessen föreslås även enhetliga regler rörande tidsfrister för och suspensiv verkan av överklagande av återvändandebeslut som fattas som en konsekvens av ett slutligt avslagsbeslut på en asylansökan.

För att säkerställa att verkställighet av återvändandebeslut ska kunna genomföras föreslås bl.a. även en uttrycklig skyldighet för tredjelandsmedborgare som är föremål för ett återvändandebeslut att samarbeta med ansvariga myndigheter i återvändandeprocessen. Det gäller i synnerhet klarläggande av identitet och införskaffande av resehandlingar samt att vara tillgänglig i processen. För att främja självmant återvändande föreslås att medlemsstaterna ska inrätta olika typer av stöd vid återvändande, såsom exempelvis återintegreringsstöd och att stödets omfattning ska vara villkorat av samarbetet med ansvariga myndigheter.

Enligt kommissionen har flera medlemsstater betydligt kortare maxperioder för förvarstagande än vad det nuvarande direktivet ger utrymme för, vilket utgör hinder för effektivt genomförande av återvändandebeslut. För att bättre möta upp mot den tid som kan behövas för att förbereda och genomföra avlägsnanden, föreslås att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning ska införa en inledande maxperiod på minst tre månader. I förslaget behålls 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 föreslås som ger möjlighet för medlemsstaterna att i återvändandeprocessen ta personer som utgör ett hot mot allmän ordning eller nationell säkerhet i förvar.

För att motverka risk för avvikande under återvändandeförfarandena, föreslås att medlemsstaterna ska få utökade möjligheter att i samband med återvändandebeslut begränsa tidsfrister för frivillig avresa. Detta sker genom att den nuvarande minimifristen på sju dagar tas bort. Vidare föreslås att tidsfristens längd ska bestämmas med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Den nuvarande maxfristen på 30 dagar med möjlighet till förlängning när så bedöms nödvändigt ska fortsatt gälla.

I det nu gällande direktivet föreskrivs att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning ska fastställa objektiva kriterier för bedömning av risken för att en tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändandeförfarande kan komma att avvika. I förslaget specificeras detta nu genom en icke uttömmande lista med kriterier som ska beaktas som en del i en sådan sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare föreslås bl.a. att medlemsstaterna ska inrätta ett särskilt gränsförfarande med förenklade och påskyndade förfaranden för återvändande såsom kortare tidsfrist för överklagande och, som huvudregel, ingen frist för frivillig avresa samt en särskild grund för förvar. Detta är nära kopplat till och avhängigt av ett förslag i asylprocedurförordningen om ett särskilt gränsförfarande för asylprövning.

Medlemsstaterna kommer även fortsatt ha rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med direktivet.

### **Gällande svenska regler och förslagets effekter 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 bör förslaget i dess nuvarande form inte medföra några betydande svenska författningsändringar.

Behov av författningsändringar i mindre omfattning kan förutses när det gäller exempelvis att en individuell prövning ska göras av längden på tidsfrist för frivillig avresa när sådan beviljas. Enligt svensk lagstiftning gäller som huvudregel antingen två veckor för den som avvisas eller fyra veckor för den som utvisas. Till skillnad från förslaget om att medlemsstaterna ska fastställa en inledande maxperiod för förvar på minst tre månader gäller i svensk rätt två månader för motsvarande fall. När det gäller kriterier för en sammantagen bedömning av risk för avvikande motsvarar de kriterier som fastställs i svensk rätt till stor del de kriterier som specificeras i förslaget men kommer med förslaget att behöva utvidgas och specificeras ytterligare. Begreppet risk för avvikande har betydelse för bedömningen av såväl tidsfrist för frivillig avresa som återreseförbud och förvar.

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

### **Ekonomiska konsekvenser**

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. 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 anser att förslaget inte påverkar EU:s budget.