

Bryssel den 9.9.2015
COM(2015) 453 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

EU:s handlingsplan för återvändande

I. Inledning

Att återsända irreguljära migranter som inte har rätt att stanna i EU till deras hemländer, med full respekt för principen om *non-refoulement*, är en grundläggande del av EU:s **omfattande ansträngningar för att hantera migration** och i synnerhet för att minska den irreguljära migrationen. *Den europeiska migrationsagendan*¹ antogs av Europeiska kommissionen den 13 maj 2015 och där framhölls att ett av incitamenten till irreguljär migration är vetskapen om att EU:s system för återsändande av irreguljära migranter inte är tillräckligt effektivt.

År 2014 var det **under 40 procent** av de irreguljära migranter som ombetts att lämna territoriet som faktiskt avreste. Ett av de mest effektiva sätten att hantera irreguljär migration är att systematiskt se till att de som inte längre har rätt att vistas i Europa återvänder, antingen frivilligt eller med hjälp av tvång. Det är möjligt att människor som inte är i behov av internationellt skydd skulle vara mindre benägna att riskera livet och sina tillgångar för att nå EU om de visste att de snabbt kommer att återsändas till sitt hemland.

EU:s system för återsändande av irreguljära migranter bör bli bättre. Detta är grundläggande för att behålla allmänhetens förtroende för EU:s asylsystem och för att kunna hjälpa människor som faktiskt behöver internationellt skydd. Ansträngningar för att öka antalet irreguljära migranter som återsänds bör åtföljas av ökade insatser för att erbjuda skydd för de behövande, även med hjälp av omplacering och vidarebosättning.

Europeiska rådet har uppmanat kommissionen att *inrätta ett särskilt **Europeiskt återvändandeprogram***. Den här handlingsplanen har utarbetats med anledning av denna uppmaning och innehåller omedelbara åtgärder och åtgärder på mellanlång sikt som kommer att vidtas för att göra EU:s återvändandepolitik mer effektiv. Handlingsplanen ska göra åtgärder som redan vidtas mer verkkningsfulla och innehåller även förslag till nya åtgärder, för att till fullo utnyttja och vid behov skärpa EU:s lagstiftning. Syftet är att upprätta ett konsekvent ramverk för åtgärder med stöd i ett gediget operativt samarbete mellan medlemsstaterna, EU:s organ och byråer samt migranternas ursprungsländer. Handlingsplanen befäster medlemsstaternas centrala roll och ansvar för att genomföra EU:s återvändandepolitik och vill utveckla möjligheterna till djupare samverkan om återsändande, med och mellan medlemsstaterna samt med EU:s organ och byråer, vilka erbjuder viktigt stöd.

Alla åtgärder i detta meddelande måste genomföras **med respekt för de internationella åtagandena avseende mänskliga rättigheter**, i synnerhet EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, FN:s flyktingkonvention från 1951 samt dess protokoll från 1967, samt principen om *non-refoulement*, såsom dessa normer fastställs i den tillämpliga EU-lagstiftningen. EU:s återvändandedirektiv² ger precisa rättssäkerhetsgarantier för att ge de personer som återvänder ett effektivt skydd under hela förfarandet. I fråga om personuppgifter bör särskild omsorg ägnas åt fullständig tillämpning av gällande bestämmelser.

Tillräckliga medel bör avsättas för att göra EU:s återvändandepolitik mer effektiv, i enlighet med europeiska rådets begäran av den 25–26 juni 2015. Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) är en fortsättning på Europeiska återvändandefonden (2008–2013) och kommer att lämna väsentligt stöd till insatser för återvändande som vidtas i

¹ Meddelande av den 13 maj 2015 från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En europeisk migrationsagenda, COM(2015) 240 final.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. EGT L 348, 24.12.1998, s. 98.

medlemsstaterna, som planerar att ägna över 800 miljoner euro åt återvändande i sina nationella program för perioden 2014–2020. Kommissionen kommer noggrant att överväga behovet av att öka de resurser som anslagits till insatser för återvändande på EU-nivå, framför allt finansieringen av Frontex insatser, och kommer att lägga förslag under de kommande åren.

II. Effektivisera EU:s återvändandepolitik vid irreguljär migration

1. Främja frivilligt återvändande

När det är möjligt är det alltid **bäst** att irreguljära migranter frivilligt återvänder till sina hemländer. Åtgärder för frivilligt återvändande och därmed sammanhängande återanpassning hjälper de återvändande personerna att etablera sig i sina hemländer och förebygger därmed förnyade försök till irreguljär migration. Detta alternativ anses i allmänhet vara mer kostnadseffektivt än återvändande som sker med tvång. Frivilligt återvändande kan också minska vissa tredjeländers ovilja att samarbeta i fråga om återtagande av landets egna medborgare. Under de senaste åren har allt fler av de som återvänder frivilligt återvänt från EU. År 2013 beräknar man att cirka 40 procent av alla som återvände gjorde detta frivilligt, vilket kan jämföras med 14 procent frivilliga återvändande år 2009³.

Det är medlemsstaterna som har huvudansvaret för att utforma och genomföra program för frivilligt återvändande, men **EU erbjuder finansiering** av dessa program, och en ram för att utbyta goda metoder och öka det operativa samarbetet avseende frivilligt återvändande. Genom de nationella program som finansieras via Asyl-, migrations- och integrationsfonden under perioden 2014–2020 planerar medlemsstaterna att fördubbla antalet återvändande irreguljära migranter, antingen frivilligt eller med hjälp av tvång. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utveckla effektiva system som enkelt ger irreguljära migranter tillgång till programmen för frivilligt återvändande. Programmen för bistånd till frivilligt återvändande⁴ bör utformas så att man undviker att skapa incitament för ytterligare irreguljär migration till Europa⁵.

Kommissionen kommer med hjälp av det europeiska migrationsnätverket⁶ att följa och bedöma om skillnader mellan medlemsstaternas program för frivilligt återvändande och återanpassning kan leda till så kallad *return shopping*, där migranterna väljer ut de medlemsstater som har de förmånligaste återvändandeprogrammen⁷. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utveckla **gemensamma återanpassningsprojekt** som både kan höja kvaliteten på det stöd som erbjuds migranterna och göra det mer kostnadseffektivt genom rationalisering av de administrativa kostnaderna.

För att ytterligare öka antalet frivilliga återvändande finansierar kommissionen **program för bistånd till frivilligt återvändande** via Asyl-, migrations- och integrationsfonden i samarbete med både statliga och icke-statliga organisationer, däribland Internationella organisationen för migration. Kommissionen stödjer Europeiska nätverket för återanpassningsinstrument som ger återvändande stöd som avser återanpassning, sociala frågor och arbetsmarknad. Utöver finansieringsmöjligheterna via Asyl-, migrations- och

³ EMN informerar, *Sammanfattning: Incitament att återvända till tredjeland och återanpassningsstöd till migranter*, januari 2015.

⁴ Frivilligt återvändande eller frivillig avresa som får logistiskt, ekonomiskt och/eller annat materiellt stöd.

⁵ För länderna på västra Balkan har t.ex. många medlemsstater avvecklat allt bistånd till frivilligt återvändande utöver själva resekostnaderna för att undvika att dra till sig fler migranter.

⁶ Det europeiska migrationsnätverkets uppgift är att tillhandahålla objektiva, tillförlitliga och uppdaterade uppgifter om migration och asyl.

⁷ Se fotnot 2.

integrationsfonden är en **tydlig prioritering** för EU:s finansiering av utvecklingssamarbetet och grannskapspolitiken att tillhandahålla finansiering som stödjer varaktigt återvändande och återanpassning. Den förvaltningsfond som ska lanseras vid EU-Afrikamötet om migration i Valetta (den 11–12 november 2015) bör ge viktig finansiering för att migranterna ska kunna återvända och återanpassa sig i sina hemländer.

Hur framgångsrika systemen för frivilligt återvändande blir beror dock även på **hur troligt det är att återvändande med tvång kommer att äga rum**. Migranter som ibland betalat sina livsbesparingar för att människosmugglare ska ta dem till Europa kanske inte vill acceptera bidrag till frivilligt återvändande om de inte förstår att de ändå kommer att återsändas. Migranter som inte accepterar att återvända frivilligt bör tvingas att återvända.

Omedelbara åtgärder	• Följa effekterna av skillnaderna mellan olika nationella system för frivilligt återvändande • Finansiera program för bistånd till frivilligt återvändande via Asyl-, migrations- och integrationsfonden
Åtgärder på medellång sikt	• Främja goda metoder för frivilligt återvändande och återanpassning via det europeiska migrationsnätverket • Stödja gemensamma återanpassningsprogram

2. Skärpt tillämpning av EU-reglerna

För att systemet ska bli effektivt är det viktigt att systematiskt tillämpa EU-reglerna om återvändande i sin helhet. **EU:s återvändandedirektiv** ger medlemsstaterna en rättslig skyldighet⁸ att utfärda beslut om återsändande för alla tredjelandsmedborgare som uppehåller sig irreguljärt på deras territorium och att vid behov vidta åtgärder för att verkställa beslutet⁹. Förslaget fastställer även garantier som ska **skydda de återvändandes rättigheter** och göra det möjligt att verkställa återresan på ett humant och proportionerligt vis.

För att kunna fullgöra sina skyldigheter att verkställa beslut om återsändande **bör medlemsstaterna använda sig av möjligheten att ta personer i förvar**, som en godtagbar sista åtgärd för att irreguljära migranter inte ska avvika eller resa vidare till andra medlemsstater (sekundär förflyttning)¹⁰. Så länge det finns rimliga utsikter att avlägsna någon från territoriet bör man inte försvaga denna möjlighet genom att i förtid släppa personen ur förvar. Den längsta tillåtna perioden för tagande i förvar enligt nationell lagstiftning bör ge medlemsstaternas myndigheter möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att identifiera irreguljära migranter och för myndigheterna i ursprungslandet att utfärda resehandlingar. Medlemsstaterna bör undersöka **andra alternativ till tagande i förvar** och möjligheterna att använda mindre ingripande åtgärder när det är lämpligt. Detta kan omfatta elektronisk övervakning av irreguljära migranter eller placering i halvslutet förvar.

Återvändandedirektivet ger även medlemsstaterna handlingsmarginal i situationer med särskilt kraftigt migrationstryck. **Klausulen om nödsituationer**¹¹ ger medlemsstater som

⁸ Uttrycket ”medlemsstater” används här med avseende på 30 länder: EU:s 28 medlemsstater, med undantag för Förenade konungariket och Irland, men även Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Direktivet ingår i Schengenregelverket som är bindande för de länder som är anslutna till Schengensamarbetet. Det binder inte Förenade konungariket och Irland, som dock får välja att delta.

⁹ Enligt artikel 8.1 ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslut om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats i enlighet med artikel 7.4, eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats i enlighet med artikel 7.

¹⁰ Återvändandedirektivet tillåter tagande i förvar i sex månader och högst 18 månader i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid.

¹¹ Artikel 18.1 och 18.2 i återvändandedirektivet.

plötsligt ställs inför oväntat många anlädande migranter viss handlingsmarginal i fråga om migranternas placering i slutet förvar. Inom ramen för nationell lagstiftning och med respekt för vissa grundläggande garantier får medlemsstaterna även tillämpa **förenklade förfaranden och snabbt återsändande** av migranter som gripits eller hejdas i samband med att de irreguljärt passerat gränsen¹².

Kommissionen håller för närvarande på att utvärdera tillämpningen av direktivet och kommer att använda alla möjligheter att säkerställa en korrekt tillämpning, såväl avseende skyddet av de irreguljära migranternas rättigheter som med avseende på en fullständig och verkställig tillämpning av bestämmelserna om återvändande. Kommissionen kommer att bistå medlemsstaterna för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Kommissionen kommer vidare att **inleda överträdelseförfaranden** mot medlemsstater som inte till fullo rättar sig efter bestämmelserna, till exempel i fråga om skyldigheten att utfärda och verkställa beslut om återsändande. Vidare kommer kommissionen senast 2017 att lägga fram en andra rapport till Europaparlamentet och rådet och överväga om återvändandedirektivet bör omarbetas.

Medlemsstaternas rättsliga och administrativa ram är också mycket viktiga för att skapa förutsättningar för en effektiv återvändandepolitik. De bör möjliggöra snabba insatser, först och främst identifikation av tredjelandsmedborgare som olagligen upprätthåller sig i landet, utfärdande och verkställande av beslut om återsändande och snabb rättslig prövning¹³. Detta kräver att medlemsstaterna visar handlingsvilja och avsätter tillräckliga resurser för finansiering, personal och förläggningar, så att irreguljära migranter som ska återsändas inte avviker och vid behov även kan tas i förvar.

Olika praxis i medlemsstaterna när det gäller genomförandet av återvändandedirektivet hindrar EU:s återvändandesystem från att fungera effektivt, eftersom irreguljära migranter kan undvika återsändning genom att flytta till ett annat Schengenland. Statistiken tyder på att vissa medlemsstater inte systematiskt utfärdar beslut om återsändande av migranter i irreguljära situationer som gripits på landets territorium eller av personer vars asylansökningar inte beviljats.

Kommissionen kommer regelbundet att kartlägga och dela goda metoder när det gäller återvändande i nationell lagstiftning och förvaltningspraxis. Den **handbok om återsändande** som antas samtidigt som EU:s föreliggande handlingsplan för återvändande ger vägledning om goda metoder och rekommendationer för verkställande av återvändande på ett effektivt och humant sätt med full respekt för grundläggande rättigheter och de garantier som ges i tillämplig EU-lagstiftning. Samtidigt kommer **Schengenutvärderingens** systematiska bedömning av hur var och en av medlemsstaterna tillämpar EU:s bestämmelser om återvändande att underlätta kartläggning och undanröjande av brister. Dessa rapporter kommer att användas för att sprida kunskapen om goda metoder för att undanröja hinder för återvändande. Det europeiska migrationsnätverket ska vidare kartlägga goda metoder och hinder för återvändande i nationell lagstiftning och förvaltning för att hjälpa medlemsstaterna att göra sina system för återvändande mer effektiva.

En effektiv återvändandepolitik förutsätter att **asylsystemen fungerar** så att man kan se till att personer som inte har asylskäl snabbt avlägsnas från det europeiska territoriet. Direktivet om asylförfaranden tillåter redan påskyndad behandling av vissa ansökningar. Det så kallade

¹² I samband med omedelbar avvisning vid de externa gränserna kan principen om *non-refoulement* anses respekterad om den som ska återvända både enligt lag och i praktiken har haft möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd vid ett enkelt tillgängligt gränsövergångsställe.

¹³ I flera medlemsstater har ett överklagande av beslut om återsändande alltid automatiskt uppskjutande verkan, utan åtskillnad. Denna praxis kan försena återvändandeförfarandena. Automatisk uppskjutande verkan bör endast beviljas när principen om *non-refoulement* berörs.

gränsförfarandet ger möjligheter att ta asylsökande i förvar vid gränsen medan mycket korta tidsfrister gäller för prövningen av ansökan. Asylsökande bör snabbt och i alla stadier av asylansökan få information om möjligheterna att få bidrag till frivilligt återvändande, för att ge personer som fått avslag på asylansökan eller som valt att dra tillbaka ansökan får ett sunt alternativ och kan återvända till sina hemländer på ett värdigt sätt. När frivilligt återvändande inte är ett alternativ bör lämpliga åtgärder vidtas för att personer som fått avslag på asylansökan inte ska avvika.

Omedelbara åtgärder	• Utvärdera tillämpningen av återvändandedirektivet • Schengenutvärdering av återvändandepolitiken (pågående)
Åtgärder på medellång sikt	• Eventuellt se över återvändandedirektivet med utgångspunkt i den andra rapporten om genomförandet (senast 2017) • Kartlägga goda metoder och hinder för återvändande i nationell lagstiftning och förvaltningspraxis med hjälp av det europeiska migrationsnätverket • Inarbeta information om bidrag till frivilligt återvändande i asyلفörfarandet

3. Bättre informationsutbyte vid återsändande

De befintliga **europeiska informationssystemen** – i synnerhet Schengens informationssystem (SIS), informationssystemet för viseringar (VIS) och Eurodac – bör utnyttjas bättre för att göra EU:s återvändandepolitik mer effektiv.

I nuläget utbyter inte alla medlemsstater systematiskt information om beslut om återsändande eller om inreseförbud som utfärdas i fråga om migranter. Därför kan irreguljära migranter som enligt lag är skyldiga att lämna territoriet undvika att återvända genom att helt enkelt flytta till ett annat Schengenland¹⁴. Om de grips måste ett nytt förfarande inledas, vilket ytterligare fördröjer personens återvändande. Därför är det i praktiken inte möjligt att säkerställa **ömsesidigt erkännande av beslut om återsändande** som utfärdats av en medlemsstat så att de verkställs inom hela EU.

Kommissionen kommer att föreslå **ändringar i SIS** för att öka systemets användning i samband med återsändande av irreguljära migranter. Först och främst kommer kommissionen att föreslå att göra det obligatoriskt för medlemsstaterna att **registrera alla inreseförbud i SIS**¹⁵ för att förebygga att migranter på nytt reser in till Schengenområdet via en annan medlemsstat än den medlemsstat som utfärdat inreseförbudet. Kommissionen kommer också att föreslå att medlemsstaterna ska föra in alla sina beslut om återsändande i SIS¹⁶. Detta skulle göra det möjligt att spåra enskilda personer som försöker kringgå beslut om återsändande genom att flytta till en annan medlemsstat. Kommissionen kommer vidare att föreslå att man utvecklar ett **centralt automatiskt identifikationssystem för fingeravtryck**

¹⁴ I sådana situationer kan den medlemsstat där migranten uppehåller sig irreguljärt antingen återsända personen till den medlemsstat som fattat beslut om återsändande enligt en bilateral överenskommelse, eller vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa det ursprungliga beslutet om återsändande i enlighet med rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredjeland, EGT L149, 2.6.2001, s. 34.

¹⁵ I dagsläget för medlemsstaterna systematiskt i uppgifter i SIS bara om vissa typer av inreseförbud, och inte sådana som bygger på återvändandedirektivet.

¹⁶ Såsom tillkännagavs i EU:s handlingsplan mot smuggling av migranter och med anledning av Europeiska rådets uppmaning av den 25–26 juni 2015.

för SIS, för att göra lättare att identifiera personer som inte kan legitimera sig, till exempel irreguljära migranter.

Återvändande försvåras även av bristande kommunikation och samarbete mellan medlemsstaterna om personer som fått uppehållstillstånd i en medlemsstat men samtidigt är föremål för beslut om återsändande i en annan medlemsstat. Medlemsstaterna bör inrätta ett **nätverk för nationella kontaktpunkter** för att utbyta information om återkallande av uppehållstillstånd, i synnerhet när det gäller migranter som dömts för brott. Medlemsstaterna är dessutom skyldiga att föra in uppgifter om ogiltigförklarade handlingar, däribland uppehållstillstånd, i SIS så att de kan beslagtas¹⁷. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att se till att denna skyldighet efterlevs systematiskt.

Det omarbetade förslaget om **smarta gränser** som kommissionen ska lägga fram i början av 2016¹⁸ kommer att öka antalet återvändande, genom registrering av alla tredjelandsmedborgare som passerar gränserna. Därmed blir det lättare att spåra personer som stannar längre än tillåtet och identifiera personer som har förstört sina identitetshandlingar.

Kommissionen kommer även att utreda möjligheterna att **utvidga Eurodacförordningens räckvidd och syfte**¹⁹, för att kunna använda uppgifterna i återvändandepolitiken. Syftet skulle vara att ge myndigheter i medlemsstaterna med ansvar för återvändande möjlighet att få information om huruvida en gripen irreguljär migrant tidigare gripits eller lämnat fingeravtryck i en annan medlemsstat. Sådana uppgifter kan underlätta identifikation av irreguljära migranter, vilket i sin tur underlättar återsändande.

Eftersom **VIS-förordningen** föreskriver lagring i VIS av biometriska uppgifter om tredjelandsmedborgare som ansöker om visering gör förordningen det lättare att identifiera viseringshavare. Under vissa strikt definierade förhållanden tillåter förordningen även överlämnande och utlämning av vissa uppgifter till myndigheter i tredjeland för att bekräfta identiteten på deras medborgare. Detta gör det lättare att utfärda resehandlingar som behövs för återvändande. Kommissionen håller för närvarande på att utvärdera tillämpningen av VIS, däribland användningen av den aktuella bestämmelsen, och kommer att rapportera om resultaten.

Omedelbara åtgärder	• Utvärdera Schengens informationssystem (SIS) – (pågår) • Inrätta ett nätverk för nationella kontaktpunkter avseende återkallande av uppehållstillstånd
Åtgärder på medellång sikt	• Föreslå lagstiftning om obligatoriskt införande i SIS-systemet av beslut om inreseförbud och beslut om återsändande (2016) • Lägga fram ett nytt förslag om smarta gränser (2016) • Undersöka möjligheterna att förlänga Eurodacförordningen • Utvärdera tillämpningen av informationssystemet för viseringar (VIS) - (2016)

¹⁷ Artikel 38 i rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007.

¹⁸ Enligt den europeiska migrationsagendan.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa. EUT L 180, 29.6.2013.

4. Stärka Frontex roll och uppdrag

Frontex spelar en mycket viktig roll för ett ökat praktiskt samarbete om återsändande, och rollen bör breddas ytterligare. Idag har Frontex ansvar för att bistå medlemsstaterna vid återsändande av irreguljära migranter, utan att ta ställning till skälen för beslutet om återsändande, särskilt genom att organisera medlemsstaternas gemensamma insatser för återsändande och fastställa god praxis för framskaffande av resehandlingar och för återsändande av migranter.

Medlemsstaterna uppmanas att mer systematiskt utnyttja möjligheten att använda **gemensamma insatser för återsändande** som organiseras och samordnas av Frontex för att återsända irreguljära migranter, eftersom detta tillåter gemensam användning av resurser. Medlemsstaterna bör regelbundet upplysa Frontex om sina behov av bistånd och samordning i samband med återsändande.

Att identifiera migranter och skaffa fram resehandlingar för återsändandet är en stor utmaning. Frontex bör underlätta kontakter och samarbete mellan medlemsstaterna och tredjeland, i synnerhet länder som inte har konsulära myndigheter i den berörda medlemsstaten. Frontex bör vidare bistå medlemsstaterna med att chartra flygplan för återsändandeinsatser, även genom att själv chartra plan. Övervakare från den pool som upprättats inom ramen för projektet övervakningssystem för återsändande²⁰ kan ställas till förfogande för att lämna neutral rapportering om insatser för återsändande. Frontex kan finansiera kostnaderna för att ställa övervakare till förfogande. Frontex kan också hjälpa medlemsstaterna att upprätta en pool av ledsagande personal som snabbt kan sättas in på återsändandeflygningar, genom att erbjuda **utbildning**.

Ökat stöd till medlemsstater i främsta linjen enligt krisplatsmetoden

Den krisplatsmetod som lanserades genom den europeiska migrationsagendan innebär en väsentlig **intensifiering av det operativa stöd** som erbjuds sådana medlemsstater som står under högt migrationstryck. Detta innebär att Frontex i flera olika etapper kan lämna operativt bistånd och informationsstöd om återsändande på plats i medlemsstaterna i främsta linjen.

För det första kan Frontex hjälpa till med **identifiering av migranter**. Experter som samordnas av Frontex kan hjälpa medlemsstaterna att registrera gripna och anländande migranter, både personer som har rese- eller identitetshandlingar och sådana utan handlingar. De kan kontrollera nyligen anlända migranter för att försöka fastställa deras nationalitet och hindra att de lämnar felaktiga uppgifter om nationalitet. Detta skulle göra det möjligt att snabbt identifiera vem som kan återvända och vem som troligtvis behöver internationellt skydd. Detta bör ge de berörda medlemsstaterna möjlighet att göra en systematisk kontroll av alla migranter som saknar handlingar och som hejdats efter att olagligen ha passerat gränsen.

För att bekräfta den nationalitet migranterna antas ha kan Frontex säkerställa ett nära samarbete med ursprungsländernas ambassader eller konsulat. Byrån skulle kunna inrätta och främja verksamheten i arbetsgrupper med representanter från dessa länders migrationsmyndigheter eller konsulat som kan hålla intervjuer för identifiering och därmed påskynda **utfärdandet av resehandlingar** som krävs för återvändande. Om lämpligt kan

²⁰ Övervakningssystemet för återsändande förvaltas av Internationella centret för migrationsutveckling (ICMPD) med hjälp av finansiering från EU:s återvändandefond och syftar till att skapa en europeisk pool med övervakare som ska stå till förfogande i länder som ska inrätta övervakningssystem för återsändande.

detta arbete även involvera nätverk som arbetar med återvändande.

Frontex kan också hjälpa till med att organisera, samordna och samfinansiera **insatser för återsändande** till ursprungs- eller transitländer. Frontex bör överväga att vid gemensamma flygningar för återsändande från andra medlemsstater systematiskt mellanlanda i de medlemsstater som befinner sig i främsta linjen vid de yttre gränserna.

För att möjliggöra identifiering är det viktigt att medlemsstaterna, särskilt medlemsstater i främsta linjen, vidtar **lämpliga åtgärder för att undvika att migranterna avviker** genom sekundär förflyttning till andra medlemsstater.

I enlighet med tillkännagivandena i den europeiska migrationsagendan kommer kommissionen under 2016 att lägga fram **förslag till lagstiftning för att stärka Frontex roll i samband med återsändande**. Utan att föregripa resultaten av utvärderingen av byrån, som kommer att slutföras under 2015, och den konsekvensbedömning som åtföljer förslagen, kommer kommissionen att utreda möjligheterna att bredda byråns uppdrag. Uppdraget bör omfatta såväl samordning av det operativa samarbetet med förvaltningen av de yttre gränserna som återsändande av irreguljära migranter. Kommissionen kommer att föreslå att man inrättar en särskild **återvändandeenhet vid Frontex**, för att bättre spegla byråns roll i återvändandepolitiken.

Med utgångspunkt i erfarenheterna av krisplatsmetoden kommer kommissionen att överväga att inrätta **insatsenheter för snabbt återsändande vid Frontex**, som ska erbjuda stöd med identifiering, konsulärt samarbete med tredjeland och organisera återsändandeinsatser för medlemsstaterna. Kommissionen kommer också att överväga att ge byrån möjligheter att inleda insatser för återsändande på eget initiativ – istället för bara på medlemsstaternas begäran som idag – och att även få samordna och organisera insatser för återsändande som bara rör en medlemsstat.

Kommissionen kommer även att utreda möjligheterna att bredda det stöd som Frontex erbjuder **EU:s grannländer**²¹ när det gäller återsändande av irreguljära migranter, genom tekniskt stöd och kapacitetsuppbyggnad.

Utöver ökningen av Frontex möjligheter att lämna operativt stöd bör man även bredda dess **analytiska kapacitet i fråga om återvändande och återtagande**. I synnerhet bör man utvidga byråns uppdrag med avseende på riskanalys till att även omfatta insamling och analys av uppgifter om irreguljär sekundär förflyttning inom EU av tredjelandsmedborgare, för att underlätta återsändande av tredjelandsmedborgare som inte har laglig rätt att befinna sig på EU:s territorium. Vidare bör man stärka Frontex ställning som knutpunkt för utbyte inom EU av operativa erfarenheter och kunskaper om återvändande, via nätverket av direkta kontaktpunkter för återsändande.

Frontex bör få **tillräckliga resurser** för att utföra sina uppgifter i fråga om återsändande. Kommissionen föreslår ytterligare 5 miljoner euro i anslag till Frontex i 2016 års budget särskilt för återsändandeverksamheten. Detta bör göra det möjligt att anslå 15 miljoner euro år 2016 till detta syfte. De lagstiftningsförslag som syftar till att bredda Frontex uppdrag kommer att åtföljas av bestämmelser om ekonomiska resurser för arbetsuppgifterna.

Omedelbara åtgärder	• Mer systematiskt använda gemensamma insatser för återsändande som samordnas av Frontex
----------------------------	--

²¹ I enlighet med artikel 15 i Frontexförordningen ska byrån och medlemsstaterna rätta sig efter normer och standarder som åtminstone motsvarar nivån på de som fastställs i unionslagstiftningen också när samarbetet äger rum på tredjelands territorium.

	• Utbildning av Frontex ledsagande chefer och ledsagande personal (pågår)
Åtgärder på medellång sikt	• Föreslå lagstiftning för att utvidga Frontex uppdrag med avseende på återsändande (2016)

5. Ett integrerat system för hantering av återvändande

Kommissionen kommer att forma och leda utvecklingen av ett **integrerat system för hantering av återvändande** som ska kombinera alla EU-finansierade nätverk och program som arbetar med återvändande och återtagande. Detta kommer att skapa synergier mellan det europeiska samlade systemet för återvändande till tredjeländer (Eurint), det europeiska nätverket för återanpassningsinstrument (Erin) och det europeiska nätverket för sambandsmän för återvändande (Eurlo)²².

Dessa nätverk bör ömsesidigt stärka varandra för att etablera ett konsekvent och effektivt system för hanteringen av återvändande tillsammans med Frontex, som ska samordna detta integrerade system för hantering av återvändande på det operativa planet. I synnerhet bör de snabbt **sätta in rörliga arbetsgrupper** som ska hjälpa till med att identifiera migranter och utfärda resehandlingar för repatriering, prova ut goda metoder och sprida dem för bredare användning. Detta samarbete bör öka konsekvensen i återvändandep Praxis mellan medlemsstaterna och avvärja sekundär förflyttning.

Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att öka ursprungsländernas vilja att acceptera **EU:s laissez-passer** när irreguljära migranter återvänder, bland annat genom fler säkerhetsdetaljer på handlingen.

Utstationeringen av **europeiska sambandsmän för migration**²³ vid EU:s delegationer i större ursprungsländer eller transitländer bör göra det lättare för myndigheterna i dessa länder att samarbeta om återtagande av egna medborgare som irreguljärt uppehåller sig på EU:s territorium. De europeiska sambandsmännen för migration bör ha ett nära samarbete med nätverket för sambandsmän för invandring i dessa länder och med EU:s organ och byråer – i synnerhet med Frontex sambandsmän som är utstationerade i dessa länder – och med nätverk som arbetar med återvändande, t.ex. europeiska nätverket för sambandsmän för återvändande. Efter utvärderingen av **EU:s lagstiftning om nätverket av sambandsmän för invandring**²⁴ som planeras till 2016 kommer kommissionen att utreda om lagstiftningen bör omarbetas för att öka mervärdet i nätverket.

Kommissionen har för avsikt att till fullo utnyttja de möjligheter som det europeiska migrationsnätverket erbjuder för att öka analysen och informationsutbytet om återvändande. Tillförlitlig, jämförbar och konsekvent **statistik** är avgörande för att kunna utveckla lämpliga politiska lösningar. Medlemsstaterna ger Eurostat statistik om återvändande, men vissa inkonsekvenser förekommer. Frågan ska behandlas i en arbetsgrupp för kvalitet med representanter från kommissionen, Eurostat och ansvariga EU-organ och byråer.

²² Den europeiska gemensamma metoden för återvändande till tredjeland syftar till att utveckla och dela goda metoder samt utarbeta en gemensam strategi för operativt samarbete med tredjeland. Europeiska nätverket för sambandsmän för återvändande ska stimulera operativt samarbete med inriktning på ursprungsländer, bland annat via sambandsmän för återvändande i viktiga länder.

²³ Europeiska rådet efterfrågade vid sitt möte den 23 april 2015 utstationering av europeiska sambandsmän för migration. Detta bekräftades i den europeiska migrationsagendan och i EU:s handlingsplan mot smuggling av migranter som antogs den 27 maj 2015.

²⁴ Rådets förordning (EG) nr 377/2004 av den 19 februari 2004 om inrättande av ett nätverk av sambandsmän för invandring. EUT L 64, 2.3.2004, s. 1.

Omedelbara åtgärder	• Inrätta ett integrerat system för hantering av återvändande • Fastställa uppgifter och prioriterade länder för utstationering av europeiska sambandsmän för migration • Utarbeta en färdplan för att förbättra insamlingen av statistik om återvändande
Åtgärder på medellång sikt	• Utstationera europeiska sambandsmän för migration i viktiga tredjeländer • Utvärdera EU-lagstiftningen om nätverket för sambandsmän för invandring och eventuella förslag till lagstiftning för att omarbete denna • Utreda möjligheterna att öka tredjelands acceptans av EU:s <i>laissez-passer</i>

III. Ökat samarbete om återtagande med ursprungs- och transitländer

Ett bättre samarbete om återvändande och återtagande med de ursprungs- och transitländer som mest berörs av irreguljär migration är **avgörande för att kunna öka andelen återvändande** och förebygga ytterligare irreguljär migration. En prioritet är afrikanska länder, eftersom många av de migranter som anländer till eller uppehåller sig irreguljärt i EU kommer därifrån. Andelen återvändande till afrikanska länder är under 30 procent vilket är mycket lägre än den genomsnittliga andelen återvändande från EU, som ligger på otillräckliga 40 procent. Det kommande migrationsmötet i Valletta ger en god möjlighet att ta upp frågan om återtagande som ett led i den bredare diskussionen mellan EU och Afrika om samarbete i migrationsfrågor.

Återtagande av landets egna medborgare är en skyldighet enligt sedvanliga bestämmelser i internationell rätt. När det gäller AVS-länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet fastställs denna skyldighet vidare i artikel 13 i Cotonouavtalet²⁵.

Redan i den europeiska migrationsagendan betonades behovet av skärpta åtgärder för att förmå dessa länder att fullgöra skyldigheten att återta sina egna medborgare. Europeiska rådet begärde vid mötet den 25–26 juni 2015 att **alla möjligheter utnyttjas för att öka samarbetet om återtagande**.

Kommissionen kommer att prioritera insatserna för att **återtagandeskyldigheterna** faktiskt ska fullgöras utan dröjsmål. Kommissionen kommer samtidigt att inrikta sig på att snabbt slutföra pågående förhandlingar, och vid behov inleda nya förhandlingar om återtagandeavtal med viktiga ursprungsländer. EU bör dessutom inleda politiska dialoger på hög nivå om åtagandena med berörda länder och väsentligt öka det operativa samarbetet. För att uppnå målen bör EU använda **lämpliga medel för inflytande** på samarbetsländerna.

1. Fullgörande av återtagandeskyldigheter

Kommissionen kommer att verka för att återtagandeskyldigheterna ska fullgöras, både enligt särskilda återtagandeavtal och enligt Cotonouavtalet.

Hittills har EU ingått 17 **återtagandeavtal**²⁶. Det är generellt lättare att återsända och få irreguljära migranter återtagna i länder som ingått sådana avtal med EU. Regelbundna möten i

²⁵ Enligt artikel 13 i Cotonouavtalet har AVS-medlemsstaterna åtagit sig att på begäran av den berörda medlemsstaten och utan ytterligare formaliteter godta återsändande och återtagande av landets egna medborgare som uppehåller sig olagligt på en EU-medlemsstats territorium.

de gemensamma kommittéerna för återtagande gör det möjligt att följa hur dessa avtal tillämpas och ger goda möjligheter att diskutera och lösa praktiska problem. Kommissionen kommer att använda dessa kommittéer fullt ut för att ytterligare stärka det praktiska samarbetet och öka antalet återvändande till samarbetsländerna.

Kommissionen kommer vidare att verka för ett **snabbt fullgörande av de åtaganden** som EU-länderna och AVS-länderna gjort i fråga om återtagande av landets egna medborgare utan ytterligare formaliteter i enlighet med artikel 13 i Cotonouavtalet. Kommissionen kommer tillsammans med Europeiska utrikestjänsten, medlemsstaterna och Frontex att regelbundet anordna bilaterala möten om återtagande med viktiga ursprungsländer söder om Sahara för att i praktiken genomföra denna bestämmelse i Cotonouavtalet. Syftet är att stärka det praktiska samarbetet genom att inrätta kommunikationsvägar, kartlägga möjligheter att i tid identifiera irreguljära migranter och utfärda resehandlingar eller använda EU:s *laissez-passer* vid återvändandet.

De **prioriterade länder** med vilka sådana möten kommer att organiseras omfattar bland andra Nigeria, Senegal, Mali, Etiopien, Demokratiska republiken Kongo, Guinea, Elfenbenskusten och Gambia, beroende på hur migrationstrenderna utvecklas.

Omedelbara åtgärder	Anordna bilaterala möten om återtagande med ursprungsländer söder om Sahara, inledningsvis med Nigeria och Senegal
----------------------------	--

2. Slutföra pågående förhandlingar och inleda nya förhandlingar om återtagandeavtal

EU:s östra delar omfattas nu av återtagandeavtal men inte de södra delarna som för närvarande är utsatta för högt migrationstryck, men förhandlingar om flera avtal pågår²⁷. Ett av de största hindren i förhandlingarna om återtagandeavtal med nordafrikanska länder är **klausulen om tredjelandsmedborgare**, som ålägger länderna att återta tredjelandsmedborgare som transiterat genom deras territorium – även om ursprungsländerna ibland är ovilliga att samarbeta ens för att återta sina egna medborgare.

Att länder söder om Sahara – i enlighet med Cotonouavtalet – återtar egna medborgare bör minska trycket på transitländerna eftersom de irreguljära migranterna skulle återvända direkt till sina hemländer. Detta bör i sin tur **främja möjligheterna att ingå avtal med de nordafrikanska länderna**.

Kommissionen kommer också att undersöka möjligheterna att **inleda förhandlingar om återtagandeavtal** med andra viktiga ursprungs- eller transitländer för irreguljär migration. Länder som huvudsakligen är ursprungsländer och inte transitländer berörs i mindre grad av klausulen om tredjelandsmedborgare.

Omedelbara åtgärder	Inleda eller återuppta förhandlingar med nordafrikanska länder
----------------------------	--

²⁶ EU har återtagandeavtal med Ryssland, Ukraina, Moldavien, Georgien, Armenien, Azerbajdzjan, Turkiet och länderna på västra Balkan samt med Hong-Kong, Macao, Sri Lanka, Pakistan och Kap Verde.

²⁷ EU har inga återtagandeavtal med de nordafrikanska länderna. Utdragna förhandlingar om ett återtagandeavtal förs med Marocko med grund i ett förhandlingsmandat från år 2000. För Algeriet antog rådet ett förhandlingsmandat år 2002 och förhandlingarna har inte ens formellt inletts. För Tunisien antogs ett förhandlingsmandat i december 2014 men förhandlingarna har ännu inte inletts.

Åtgärder på medellång sikt	• Utreda möjligheterna att återuppta förhandlingar om nya återtagandeavtal med viktiga ursprungsländer
-----------------------------------	--

3. Politisk högnivådialog om återtagande

EU kommer vidare att inleda politiska högnivådialoger med berörda ursprungs- och transitländer för irreguljär migration, på Europeiska rådets begäran av den 25–26 juni 2015. De högnivådialoger som ska inledas av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bör inriktas på länder där det behövs politiskt engagemang och inflytande antingen för att tillämpa befintliga åtaganden eller för att slutföra eller inleda förhandlingar om återtagandeavtal. Därmed kan frågan om återvändande och återtagande prioriteras i förhållande till dessa länder. EU:s bistånd och politik bör användas som incitament för att stimulera ländernas vilja att samarbeta med EU.

Den höga representanten bör åtföljas av berörda ledamöter från Europeiska kommissionen vid dessa dialoger. **EU:s delegationer** kommer att ha en central roll för förberedelserna och uppföljningen.

Med hänsyn till antalet irreguljära migranter som inte återvänt och den allmänna situationen i förbindelserna med EU är det möjligt att **prioritera följande länder** för högnivådialoger om återtagande: Marocko, Algeriet, Egypten, Nigeria, Senegal, Guinea, Mali, Demokratiska republiken Kongo, Elfenbenskusten, Etiopien, Gambia, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan och Sri Lanka.

Samtidigt kommer EU att till fullo utnyttja de forum som inrättats inom ramen för den övergripande strategin för migration och rörlighet såsom Rabat- och Khartoumprocesserna, partnerskapet för migration med länderna längs Sidenvägen, samt dialogerna om rörlighet och partnerskap för att öka samarbetet om återtagande.

Omedelbara åtgärder	• Fastställa en förteckning över prioriterade länder och en tidsplan för högnivådialogerna
Åtgärder på medellång sikt	• Inleda och genomföra politiska dialoger på hög nivå

4. Stöd för återanpassning och kapacitetsuppbyggnad

För att förbättra det praktiska samarbetet och främja varaktigt återvändande bör kommissionen och medlemsstaterna göra ytterligare ansträngningar för de återvändandes **återanpassning** och för att öka **hemländernas kapacitet att återta dem**.

Återanpassningsstöd bör ges både till enskilda individer och till stater – för att förse såväl den återvändande personen som hemlandet med möjligheter till återanpassning. Särskilt stöd bör även ges till transitländer för att underlätta såväl frivilligt som påtvingat återvändande av tredjelandsmedborgare som transiterat genom deras territorium, eller hjälpa transitländerna att ingå återtagandeavtal med andra tredjeländer när detta är nödvändigt och görligt.

Uppbyggnad av återtagandekapaciteten bör inriktas på att öka de ansvariga myndigheternas möjligheter att snabbt reagera på begäran om återtagande och på att underlätta och påskynda ursprungsländernas identifiering av sina egna medborgare. Prioriterade frågor är att utveckla en central automatisk folkbokföring och system för att

utfärda biometriska pass och identitetshandlingar, införa automatiska system för att överlämna och behandla begäran om återtagande (till exempel fingeravtrycksapparater), eller tillhandahålla de materiella resurser som krävs för att behandla begäran om återtagande och ta emot återvändande personer, såsom transportmedel eller tillfällig inkvartering. Vidare skulle tekniskt stöd kunna ges till tredjeländer som försöker upprätta återtagandeavtal med andra tredjeländer.

För dessa åtgärder har kommissionen inrättat en särskild **fond för uppbyggnad av återtagandekapacitet** som tilldelats 5 miljoner euro via Asyl-, migrations- och integrationsfonden²⁸. Fonden ska få ytterligare finansiering under de kommande åren. Fonden kommer att ge finansiering till tredjeländer som har ingått eller förväntas ingå återtagandeavtal med EU och till länder med vilka EU försöker förbättra samarbetet om återtagande. Fonden kommer att inriktas på kapacitetsuppbyggnad, bland annat återanpassning av återvändande personer, varmed EU kommer att kunna tillgodose brådskande behov i tid.

EU kommer även att stödja **program för frivilligt återvändande från viktiga transitländer**, eftersom det är troligare att migranter går med på att frivilligt återvända till sina hemländer när de befinner sig i ett transitland, då de ännu inte betalat hela beloppet för resan till människosmugglarna och inte har gett sig in på de mest riskfyllda etapperna – till exempel färden över Medelhavet eller genom Sahara. Program för frivilligt återvändande från transitländer till ursprungsländer bör, med full respekt för principen om *non-refoulement*, få stöd via regionala utvecklings- och skyddsprogram för Nordafrika och Afrikas horn, samt partnerskapen för rörlighet och den gemensamma agendan för migration och rörlighet. Liknande program bör även utvecklas för tredjelandsmedborgare som transiterar via länderna på västra Balkan.

Tillräcklig finansiering bör inhämtas från alla relevanta källor, främst från instrument för utvecklingsbistånd, för att underlätta de återvändande personernas återanpassning i sina ursprungsländer. Återanpassningsstöd bör inarbetas i befintliga system i ursprungsländerna, till exempel i form av yrkesutbildning och vidareutbildning, mikrofinansiering eller stöd till företagande – och denna verksamhet bör utvidgas. Europeiska förvaltningsfonden som väntas bli ett av huvudresultaten från migrationsmötet i Valletta blir ett viktigt bidrag i arbetet med återanpassning och kapacitetsuppbyggnad i tredjeland.

Omedelbara åtgärder	• Inrätta en särskild fond för uppbyggnad av återtagandekapacitet • Anta program för frivilligt återvändande i tredjeländer inom ramen för regionala utvecklings- och skyddsprogram • Stödja program för frivilligt återvändande på västra Balkan
Åtgärder på medellång sikt	• Ge strukturstöd för återanpassning av återvändande personer via den förvaltningsfond som ska inrättas i samband med EU-Afrikamötet i Valletta om migration

5. Öka EU:s inflytande på återvändande och återtagande

EU bör öka sitt inflytande på återtagande i förbindelserna med samarbetsländerna för att se till att befintliga åtaganden och avtal genomförs och för att underlätta förhandlingar om och ingående av nya avtal. Vid europeiska rådets möte den 25–26 juni 2015 uppmanades kommissionen och rådet att utarbeta ”ett globalt paket för att stödja förhandlingarna”.

²⁸ Jfr det årliga arbetsprogrammet 2015 när det gäller stöd till unionens åtgärder via Asyl-, migrations- och integrationsfonden.

Skräddarsydd stödpaket bör utvecklas för att hjälpa vissa partnerländer att i praktiken fullgöra sina skyldigheter i fråga om återtagande och för att stödja förhandlingarna. Paketet bör bygga på erfarenheterna av pilotprojektet för återvändande²⁹, som ska stimulera vissa tredjeländer att samarbeta om återtagande av sina egna medborgare. För att uppnå målen för EU:s migrationspolitik bör återvändande och återtagande ingå i ett välbalanserat och konsoliderat EU-paket med inriktning på tredjeländer med grund i alla relevanta politikområden – i synnerhet rättsliga och inrikes frågor, utrikespolitik, utvecklingsbistånd, handelsfrågor och säkerhet. Villkor bör ställas vid behov.

Medlemsstaternas erfarenheter visar att det krävs en väl avvägd balans mellan **påtryckningar och incitament** för att öka samarbetet om återtagande. På området rättsliga och inrikes frågor erbjuder partnerskap för rörlighet och viseringspolitiken vanligen goda möjligheter till inflytande på samarbetet om återtagande. Att förhandla fram avtal om viseringslättnader samtidigt som återtagandavtal ger tredjeländer påtagliga incitament att samarbeta om återtagande.

Möjligheterna att använda dessa medel är dock begränsade eftersom det inte är troligt att EU vill erbjuda viseringslättnader till vissa tredjeländer från vilka många irreguljära migranter kommer, eftersom det skulle öka migrationsrisken. Även när EU kan förhandla parallellt om viseringslättnader kan detta vara otillräckligt om det som erbjuds inte är tillräckligt attraktivt jämfört med de övergripande fördelar som EU:s viseringsregler erbjuder. Men **viseringspolitiken** – oavsett om man menar den omarbetade viseringskodexen, avtal om viseringslättnader eller det faktiska utfärdandet av viseringar – **påverkar samarbetet om återtagande**. Möjligheterna att använda detta inflytande bör undersökas vidare.

Att erbjuda möjligheter till **laglig migration** för högkvalificerad arbetskraft, studerande eller forskare, bör användas för att få inflytande på och säkerställa samarbetet om återtagande. Det är medlemsstaterna som är behöriga att avgöra hur många ekonomiska migranter som tas emot, men ståndpunkterna skulle kunna samordnas på EU-nivå för att ge ett större inflytande på förhandlingarna om återtagandavtal och andra överenskommelser med berörda tredjeländer.

Men möjligheterna till väsentligt inflytande på samarbetet om återtagande med tredjeländer bör även undersökas med avseende på andra politikområden än rättsliga och inrikes frågor, i enlighet med Europeiska rådets begäran vid mötet den 25–26 juni: *”EU:s stöd och politik kommer att användas för att skapa incitament för genomförande av befintliga återtagandavtal och ingående av nya, varvid man kommer att utgå från ’mer för mer-principen’”*.

Ytterligare incitament som kan användas kan avse utvecklingsbistånd, grannskapspolitiken, handelsavtal och handelsförmåner (med möjlighet att koppla ingåendet av frihandelsavtal eller beviljande av förmånsbehandling för vissa tredjeländer till samtidigt ingående av återtagandavtal), utbildning (Erasmus +) och kultur. Vi rekommenderar att medlemsstaterna undersöker möjligheterna att få inflytande på de områden som omfattas av deras nationella behörighet, till exempel **tredjelandsmedborgares tillträde till arbetsmarknaden**.

EU och dess medlemsstater måste enas och sända ett klart och tydligt budskap till ursprungs- och transitländer för irreguljär migration om vikten av att samarbeta om återtagande. **Återtagandefrågan måste prioriteras** och tas upp vid alla relevanta politiska kontakter mellan EU och de tredjeländer som sällan godtar återvändande, samt vid medlemsstaternas kontakter med dessa länder. Frågan bör i synnerhet tas upp varje gång den höga

²⁹ Rådets slutsatser om EU:s återvändandepolitik antogs vid mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 5–6 juni 2014.

representanten eller kommissionens ledamöter träffar företrädare för de berörda länderna, däribland vid internationella och multilaterala kontakter.

Omedelbara åtgärder	• Enas om ett övergripande paket för att stödja förhandlingar om återtagande och förbättra återtagandet med utgångspunkt i ”mer för mer”-strategin • Prioritera frågor kring återvändande och återtagande och ta upp dessa i alla kontakter med prioriterade tredjeländer
Åtgärder på medellång sikt	• Utveckla skräddarsydda, länderspecifika paket

IV. Slutsats

För att EU:s återvändandepolitik vid irreguljär migration ska bli mer effektiv krävs **politisk vilja och prioritering**, fullständig tillämpning av EU-bestämmelserna samt lämpliga förvaltningssystem och resurser på nationell nivå. Kommissionen kommer tillsammans med EU:s ansvariga organ att vidta alla åtgärder som krävs för att stärka EU:s återvändandepolitik, med full hänsyn till respekten för de grundläggande rättigheterna och garantierna för den mänskliga värdigheten vid återvändande.

EU:s återvändandedirektiv gör det möjligt att vidta konkreta åtgärder, men tillämpningen av direktivet i medlemsstaterna kan förbättras. Kommissionen kommer att fokusera på en fullständig tillämpning av direktivet, bland annat med hjälp av överträdelseförfaranden. Samtidigt kommer Schengenutvärderingens bedömning av de nationella systemen för återvändande att göra det möjligt att kartlägga och undanröja brister.

Kommissionen kommer att öka stödet till Frontex och kommer att lägga förslag till lagstiftning för att väsentligt utvidga byråns roll i återvändandepolitiken. När en **återsändandeenhet inrättas vid Frontex** bör detta ge byrån möjlighet att lämna väsentligt större bistånd vid återsändande. Kommissionen kommer även att lägga förslag till lagstiftning som ska förbättra EU:s informationssystem, möjliggöra ett snabbare informationsutbyte om beslut om återsändande och underlätta verkställigheten inom hela Schengenområdet.

En effektiv återvändandepolitik kräver att man **prioriterar återtagande** av irreguljära migranter i förbindelserna med tredjeland. Kommissionen kommer tillsammans med Europeiska utrikestjänsten att öka insatserna för att ge ursprungsländerna möjlighet att leva upp till sina åtaganden och återta sina egna medborgare. Detta ska ske med hjälp av politisk dialog, kapacitetssupplegning och återanpassningsstöd samt vid behov genom att förhandla fram nya återtagandeavtal.