

REKOMMENDATIONER

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION (EU) 2017/432

av den 7 mars 2017

om effektivare återvändanden vid tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och

av följande skäl:

- (1) I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG⁽¹⁾ fastställs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas vid återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
- (2) Utvärderingsmekanismen för Schengen⁽²⁾ och den information som har samlats in genom det europeiska migrationsnätverket⁽³⁾ har gjort det möjligt att göra en omfattande bedömning av hur medlemsstaterna genomför unionens återvändandepolitik.
- (3) Utvärderingarna visar att det handlingsutrymme direktiv 2008/115/EG ger medlemsstaterna har lett till ett inkonsekvent införlivande i nationell lagstiftning, vilket har påverkat effektiviteten i unionens återvändandepolitik på ett negativt sätt.
- (4) Sedan direktiv 2008/115/EG trädde i kraft, och mot bakgrund av det ökande migrationstrycket på medlemsstaterna, har de utmaningar som unionens återvändandepolitik behöver ta itu med ökat och framhävt denna aspekt av EU:s övergripande migrationspolitik. Europeiska rådet uppmanade i sina slutsatser av den 20–21 oktober 2016⁽⁴⁾ medlemsstaterna att förstärka de nationella administrativa förfarandena för återvändande.
- (5) Stats- och regeringschefernas Maltaförklaring⁽⁵⁾ av den 3 februari 2017 belyste behovet av att se över EU:s återvändandepolitik på grundval av en objektiv analys av hur de rättsliga, operativa, finansiella och praktiska verktyg som finns tillgängliga på unionsnivå och nationell nivå tillämpas. Där välkomnades kommissionens avsikt att snabbt lägga fram en uppdaterad EU-handlingsplan för återvändande och att ge vägledning när det gäller en utökning av EU:s och medlemsstaternas faktiska genomförande av återvändanden samt ett effektivt återtagande med utgångspunkt i det befintliga regelverket.
- (6) Mot bakgrund av den pågående ökningen av antalet tredjelandsmedborgare som olagligt reser in och vistas i medlemsstaterna, och i syfte att sörja för lämplig kapacitet för att skydda behövande, är det nödvändigt att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja den flexibilitet som direktiv 2008/115/EG ger. Ett effektivare genomförande av det direktivet skulle minska möjligheterna till missbruk av förfaranden och avlägsna effektivitetsbrister, samtidigt som det säkerställde skyddet av grundläggande rättigheter enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (7) Denna rekommendation ger vägledning om hur bestämmelserna i direktiv 2008/115/EG bör användas för att återvändandeförfarandena ska bli effektivare, och medlemsstaterna uppmanas att vidta de åtgärder som behövs för att avlägsna rättsliga och praktiska hinder för återvändande.

⁽¹⁾ 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 (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁽²⁾ Rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen (EUT L 295, 6.11.2013, s. 27).

⁽³⁾ Rådets beslut 2008/381/EG av den 14 maj 2008 om inrättande av ett europeiskt migrationsnätverk (EUT L 131, 21.5.2008, s. 7).

⁽⁴⁾ Europeiska rådets slutsatser av den 20–21 oktober 2016, EUCO 31/16.

⁽⁵⁾ Europeiska rådets pressmeddelande 43/17 av den 3 februari 2017.

- (8) En effektiv återvändandepolitik för unionen kräver ändamålsenliga och proportionerliga åtgärder för gripande och identifiering av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, snabb prövning av deras ärenden och tillräcklig kapacitet för att garantera att de är närvarande för återvändandet.
- (9) Det krävs en enhetlig och väl integrerad samordning av tvärvetenskapliga kompetenser på nationell nivå för att organisera återvändanden. Dessutom krävs förfaranden och instrument som gör att de behöriga myndigheterna genast får tillgång till information, samt samarbete mellan alla aktörer som deltar i de olika förfarandena.
- (10) Tvärvetenskapligt utbildad och kompetent personal, som täcker in alla relevanta kunskaper, behövs för att de nationella myndigheterna ska kunna tillgodose behoven, i synnerhet under omständigheter där medlemsstaterna står inför en betydande börda vid genomförandet av skyldigheten att återsända tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. När medlemsstaterna organiserar detta integrerade och samordnade tillvägagångssätt bör de fullt ut utnyttja unionens tillgängliga finansieringsinstrument, program och projekt på återvändandeområdet, i synnerhet asyl-, migrations- och integrationsfonden. I detta sammanhang bör medlemsstaterna också ta hänsyn till det migrationstryck som de behöriga myndigheterna utsätts för.
- (11) I enlighet med artikel 6.1 i direktiv 2008/115/EG bör medlemsstaterna systematiskt utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. Lagstiftningen och praxisen i medlemsstaterna ger inte detta krav full verkan i alla omständigheter, och detta underminerar effektiviteten i unionens återvändandesystem. Till exempel utfärdar vissa medlemsstater inte beslut om återvändande efter ett negativt beslut om en ansökan om asyl eller uppehållstillstånd, eller så utfärdar de inte sådana beslut till tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som saknar giltig identitets- eller resehandling.
- (12) Beroende på den institutionella strukturen i medlemsstaterna, framför allt när olika myndigheter är involverade, följs ett beslut om återvändande inte nödvändigtvis eller omedelbart av en begäran till tredjeländernas myndigheter om att bekräfta identiteten på den tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om att utfärda en giltig resehandling.
- (13) I enlighet med artikel 13 i kodexen om Schengengränserna ⁽¹⁾ ska en person som har passerat en gräns på olagligt sätt och som inte har rätt att vistas på den berörda medlemsstatens territorium gripas och bli föremål för förfaranden som respekterar direktiv 2008/115/EG.
- (14) I direktiv 2008/115/EG fastställs att hänsyn ska tas till den berörda tredjelandsmedborgarens hälsotillstånd vid genomförandet av det direktivet, och att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar måste tillhandahållas i avvaktan på återvändande. Det är dock viktigt att se till att avlägsnande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna verkställs och att åtgärder vidtas för att förebygga beteende som syftar till att motverka eller förhindra återvändande, såsom oriktiga påståenden om nya sjukdomar. Dessutom är det också nödvändigt att vidta åtgärder som på ett effektivt sätt tar itu med asylsökningar som lämnas in endast för att försena eller hindra verkställandet av beslut om återvändande.
- (15) Direktiv 2008/115/EG förpliktar visserligen tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen att lämna den, men kravet om utfärdande av beslut om återvändande åligger endast medlemsstaterna. Ett återvändandeförfarande kan inledas i varje medlemsstat som griper samma tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. Ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande, som föreskrivs i rådets direktiv 2001/40/EG ⁽²⁾ och rådets beslut 2004/191/EG ⁽³⁾, skulle påskynda återvändandeprocessen och hindra otillåten sekundär förflyttning inom unionen.
- (16) Förvar kan vara ett viktigt verktyg för att förbättra effektiviteten i unionens återvändandesystem, men det bör endast användas om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i enlighet med artikel 15.1 i direktiv 2008/115/EG. I synnerhet kan förvar möjliggöra lyckade förberedelser och arrangemang av återvändandeinsatser, när detta krävs för att säkerställa att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna inte avviker.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

⁽²⁾ Rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EGTL 149, 2.6.2001, s. 34).

⁽³⁾ Rådets beslut 2004/191/EG av den 23 februari 2004 om fastställande av kriterier och närmare föreskrifter för ersättning för finansiella obalanser som uppstår till följd av tillämpningen av direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EUT L 60, 27.2.2004, s. 55).

- (17) Den längsta tid som flera medlemsstater för närvarande använder för förvar är avsevärt kortare än den som medges enligt direktiv 2008/115/EG och som behövs för att framgångsrikt slutföra återvändandeförfarandet. Dessa korta förvarstider hindrar effektiva återvändanden.
- (18) Tidsfristerna för att överklaga beslut i samband med återvändande skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna, från några dagar till en månad eller mer. I enlighet med de grundläggande rättigheterna bör tidsfristen ge tillräckligt med tid för att säkerställa tillgången till ett effektivt rättsmedel, samtidigt som man beaktar att långa tidsfrister kan inverka negativt på återvändandeförfaranden.
- (19) Tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt i medlemsstaterna bör garanteras rätten att höras av de behöriga myndigheterna innan någon enskild åtgärd som påverkar dem vidtas.
- (20) Enligt direktiv 2008/115/EG bör en automatisk suspensiv verkan vid överklaganden av beslut om återvändande beviljas när det finns en risk för att den berörda tredjelandsmedborgaren skulle utsättas för en verklig risk för misshandel i händelse av återvändande, i överträdelse av artiklarna 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkad av Europeiska unionens domstol ⁽¹⁾.
- (21) Ett stort antal medlemsstater genomför repetitiva bedömningar av risken för avvísning under alla olika faser av förfarandena för asyl och återvändande, vilket kan förorsaka onödiga förseningar i återvändandet av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
- (22) Att ett ensamkommande barn återvänder till ursprungstredjelandet och återförenas med sin familj kan vara till barnets bästa. Flera medlemsstater har i sin nationella lagstiftning ett förbud mot att utfärda beslut om återvändande för ensamkommande barn, vilket innebär att medlemsstaternas skyldighet att ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa och att beakta omständigheterna i varje enskilt fall inte ges full verkan. Sådana förbud kan få oavsedda konsekvenser för olaglig immigration, och locka ensamkommande barn att ge sig ut på farofyllda resor i syfte att nå unionen.
- (23) Beslut om ensamkommande barns rättsliga status och återvändande bör alltid grunda sig på en individuell, sektorsövergripande och tillförlitlig bedömning av barnets bästa, bland annat spårande av familjemedlemmar och en bedömning av hemförhållandena. Sådana bedömningar bör dokumenteras på lämpligt sätt.
- (24) I enlighet med artikel 17 i direktiv 2008/115/EG, där det fastställs att medlemsstaterna kan använda förvar när det gäller ensamkommande barn och familjer med underåriga endast som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt, bör medlemsstaterna se till att det finns andra alternativ för barn än förvar. I fall där det inte finns några sådana alternativ ger ett absolut förbud mot förvar dock kanske inte full verkan åt skyldigheterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa återvändande, vilket leder till att återvändandeinsatser ställs in på grund av avvikande.
- (25) I väntan på antagandet av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna ⁽²⁾ bör medlemsstaterna fullt ut utnyttja möjligheten att införa en registrering om inreseförbud i enlighet med artikel 24.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 ⁽³⁾.
- (26) Denna rekommendation bör vara riktad till alla medlemsstater som är bundna av direktiv 2008/115/EG.
- (27) Medlemsstaterna bör instruera de nationella myndigheter som är behöriga för utförandet av uppgifter som rör återvändande att tillämpa denna rekommendation i sitt arbete.
- (28) Denna rekommendation respekterar de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Rekommendationen syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt tillämpningen av artiklarna 1, 4, 14, 18, 19, 24 och 47 i stadgan, och bör genomföras i enlighet härmed.

⁽¹⁾ Dom av Europeiska unionens domstol i mål C-562/13 av den 18 december 2014, Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve/Abdida, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453.

⁽²⁾ COM(2016) 881 final.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 28.12.2006, s. 4).

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

STÄRKT OCH FÖRBÄTTRAD ÅTERVÄNDANDEKAPACITET

1. För att ta itu med de förfarandemässiga, tekniska och operativa hindren för effektivare återvändanden bör medlemsstaterna senast den 1 juni 2017 stärka sin kapacitet att genomföra återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna genom att sörja för ett integrerat och samordnat tillvägagångssätt.
2. Målen med ett sådant integrerat och samordnat tillvägagångssätt i fråga om återvändande bör vara följande:
 - a) Att säkerställa snabba återvändandeförfaranden och öka återvändandetakten avsevärt.
 - b) Att vid behov mobilisera brottsbekämpande myndigheter och immigrationsmyndigheter och att samordna insatser med rättsliga myndigheter, myndigheter som ansvarar för förvar, förmyndarskapssystem, vårdtjänster och sociala tjänster, för att säkerställa tillgång till snabb och tillräcklig sektorsövergripande respons från alla myndigheter som deltar i återvändandeförfaranden.
 - c) Att säkerställa att en tillräcklig mängd utbildad och kompetent personal från alla myndigheter med behörighet vid återvändandeförfaranden finns tillgängliga för snabba insatser – vid behov dygnet runt, alla dagar i veckan – i synnerhet vid ett ökande tryck på att uppfylla skyldigheten att återsända tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
 - d) Att vid unionens yttre gränser, beroende på medlemsstatens särskilda förhållanden, utplacera ytterligare personal med mandat och kapacitet att vidta omedelbara åtgärder för att fastställa och bekräfta tredjelandsmedborgares identitet och rättsliga ställning, och genast neka inresa eller utfärda beslut om återvändande med avseende på dem som inte har rätt att resa in eller vistas i unionen.
3. Det integrerade och samordnade tillvägagångssättet på området återvändande bör i synnerhet leda till att följande uppfylls:
 - a) Att snabbt genomföra läkarundersökningar för att undvika potentiellt missbruk i de fall som avses i punkt 9 b.
 - b) Att samordna och utbyta operativ information med andra medlemsstater och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån så att deras mål och uppgifter uppfylls.
 - c) Att till fullo utnyttja de relevanta it-systemen, såsom Eurodac, Schengens informationssystem (SIS) och Informationssystemet för viseringar (VIS), för att få aktuell information om de berörda tredjelandsmedborgarnas identitet och rättsliga situation.
4. Medlemsstaterna bör säkerställa att de enheter eller organ som har i uppgift att säkerställa det integrerade och samordnade tillvägagångssättet tilldelas alla personalresurser, finansiella och materiella resurser som behövs.

SYSTEMATISKT UTFÄRDANDE AV BESLUT OM ÅTERVÄNDANDE

5. För att se till att beslut om återvändande systematiskt utfärdas avseende tredjelandsmedborgare som antingen inte har eller inte längre har rätt att vistas i Europeiska unionen bör medlemsstaterna göra följande:
 - a) Inrätta åtgärder för att effektivt lokalisera och gripa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
 - b) Utfärda beslut om återvändande oavsett om den tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna har en identitets- eller resehandling eller inte.
 - c) På bästa sätt utnyttja den möjlighet som föreskrivs i artikel 6.6 i direktiv 2008/115/EG att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande eller genom ett enda beslut, förutsatt att de relevanta säkerhetsgarantierna och bestämmelserna för vart och ett av besluten respekteras.
6. Medlemsstaterna bör säkerställa att beslut om återvändande har obegränsad varaktighet, så att de kan verkställas när som helst utan att man behöver inleda nya återvändandeförfaranden efter en viss tid. Detta bör ske utan att det påverkar skyldigheten att beakta eventuella ändringar i de berörda tredjelandsmedborgarnas enskilda situation, bland annat risken för avvising.

7. I sina beslut om återvändande bör medlemstaterna systematiskt införa informationen att tredjelandsmedborgare måste lämna medlemsstatens territorium och resa till ett tredjeland, för att motverka och förhindra otillåten sekundär förflyttning.
8. Medlemsstaterna bör utnyttja det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 a i direktiv 2008/115/EG när detta kan leda till effektivare förfaranden, i synnerhet under betydande migrationstryck.

EFFEKTIVT VERKSTÄLLANDE AV BESLUT OM ÅTERVÄNDANDE

9. I syfte att säkerställa snabbt återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU bör medlemsstaterna göra följande:
 - a) I enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU ⁽¹⁾ organisera förfaranden för snabb prövning av ansökningar om internationellt skydd genom ett påskyndat förfarande eller, där detta anses lämpligt, gränsförfarande, bland annat då en asylansökan lämnas in enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande.
 - b) Vidta åtgärder för att förhindra potentiellt missbruk i fråga om falska påståenden om nya sjukdomar som syftar till att förhindra avlägsnande, t.ex. genom att se till att medicinsk personal som utsetts av den behöriga nationella myndigheten finns tillgänglig för att ge ett objektivt och oberoende omdöme.
 - c) Säkerställa att beslut om återvändande utan dröjsmål följs av en begäran till det återtagande tredjelandet om att detta utfärdar giltiga resehandlingar eller godtar användningen av en europeisk resehandling för återvändande som utfärdats i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1953 ⁽²⁾.
 - d) Använda instrumentet för ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande vilket föreskrevs i direktiv 2001/40/EG och beslut 2004/191/EG.
10. I syfte att effektivt säkerställa avlägsnande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU bör medlemsstaterna göra följande:
 - a) Tillämpa förvar där detta är nödvändigt och lämpligt i de fall som anges i artikel 15.1 i direktiv 2008/115/EG, och i synnerhet när det finns en risk för avvikande i den mening som avses i punkterna 15 och 16 i den här rekommendationen.
 - b) I nationell lagstiftning föreskriva en maximal inledande förvarsperiod på sex månader, vilken kan anpassas av de rättsliga myndigheterna mot bakgrund av omständigheterna i ärendet, och en möjlighet att ytterligare förlänga förvarsperioden upp till 18 månader i de fall som anges i artikel 15.6 i direktiv 2008/115/EG.
 - c) Se till att förvarskapaciteten stämmer överens med de verkliga behoven, bland annat genom att i nödvändiga fall använda det undantag för nödsituationer som föreskrivs i artikel 18 i direktiv 2008/115/EG.
11. När det gäller tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som avsiktligt hindrar återvändandeförfarandena, bör medlemsstaterna överväga att använda påföljder i enlighet med nationell lagstiftning. Dessa påföljder bör vara effektiva, proportionerliga och avskräckande och bör inte äventyra uppnåendet av målen för direktiv 2008/115/EG.

FÖRFARANDEMÄSSIGA SÄKERHETSÅTGÄRDER OCH RÄTTSMEDEL

12. Medlemsstaterna bör göra följande:
 - a) I möjligaste mån slå samman de administrativa utfrågningar som genomförs av de behöriga myndigheterna för olika ändamål, t.ex. beviljande av uppehållstillstånd, beslut om återvändande eller förvar, till ett enda förfarandemässigt steg. Nya sätt att hålla sådana utfrågningar av tredjelandsmedborgare, till exempel genom användning av videokonferenser, bör också utvecklas.
 - b) Föreskriva den kortast möjliga tidsfristen för inlämnande av överklaganden mot beslut om återvändande vilken fastställs i nationell lagstiftning i motsvarande situationer, för att undvika missbruk av rättigheter och förfaranden, i synnerhet överklaganden som lämnas in strax före det planerade datumet för avlägsnandet.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 29.6.2013, s. 60).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1953 av den 26 oktober 2016 om inrättandet av en europeisk resehandling för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om upphävande av rådets rekommendation av den 30 november 1994 (EUT L 311, 17.11.2016, s. 13).

- c) Säkerställa att automatisk suspensiv verkan för överklaganden mot beslut om återvändande endast beviljas när detta är nödvändigt för att efterleva artiklarna 19.2 och 47 i stadgan.
- d) Undvika upprepade bedömningar av risken för överträdelse av principen om "non-refoulement", ifall respekten för denna princip redan har bedömts i andra förfaranden, bedömningen är slutlig och inga förändringar har skett i de berörda tredjelandsmedborgarnas enskilda situation.

FAMILJ OCH BARN

13. För att säkerställa respekt för barnets rättigheter, och att till fullo ta hänsyn till barnets bästa och familjeliv enligt artikel 5 i direktiv 2008/115/EG bör medlemsstaterna göra följande:
- a) Fastställa klara bestämmelser om ensamkommande barns rättsliga ställning, och antingen tillåta utfärdande av beslut om återvändande och genomförande av återvändanden, eller bevilja dem rätt att stanna.
 - b) Säkerställa att besluten om ensamkommande barns rättsliga ställning alltid grundas på en enskild bedömning av barnets bästa. Vid denna bedömning bör man systematiskt beakta om det är till barnets bästa att återvända till ursprungslandet och återförenas med familjen.
 - c) Inrätta riktade återanpassningsstrategier för ensamkommande barn.
 - d) Säkerställa att bedömningen av barnets bästa systematiskt utförs av de behöriga myndigheterna på grundval av ett sektorsövergripande tillvägagångssätt, att det ensamkommande barnet hörs och att en förmyndare vederbörligen involveras.
14. Med beaktande av de grundläggande rättigheterna och de villkor som fastställts i direktiv 2008/115/EG bör medlemsstaterna inte i sin nationella lagstiftning utesluta möjligheten att placera underåriga i förvar, ifall detta är absolut nödvändigt för att se till att slutgiltiga beslut om återvändande verkställs, och i den utsträckning medlemsstaterna inte kan garantera att mindre ingripande åtgärder än förvar kan tillämpas verkningsfullt i syfte att säkerställa ett effektivt återvändande.

RISK FÖR AVVIKANDE

15. Var och en av följande objektiva omständigheter bör utgöra en motbevisbar presumtion att det föreligger en risk för avvikande:
- a) Personen vägrar att samarbeta när det gäller identifiering, använder falska eller förfälskade identitetshandlingar, förstör eller gör sig på annat sätt av med existerande dokument, vägrar att tillhandahålla fingeravtryck.
 - b) Personen motsätter sig återvändandet på ett våldsamt eller bedrägligt sätt.
 - c) Personen efterlever inte en åtgärd som syftar till att förhindra avvikande vilken inrättats genom tillämpning av artikel 7.3 i direktiv 2008/115/EG, t.ex. genom underlåtenhet att anmäla sig till de behöriga myndigheterna eller att stanna på en viss plats.
 - d) Personen respekterar inte ett existerande inreseförbud.
 - e) Personen gör en otillåten sekundär förflyttning till en annan medlemsstat.
16. Medlemsstaterna bör se till att följande kriterier vederbörligen beaktas som ett tecken på att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna riskerar att avvika:
- a) Uttryckligt uttalade avsikter att inte respektera ett beslut om återvändande.
 - b) Underlåtenhet att återvända inom perioden för frivillig avresa.
 - c) En befintlig fällande dom för ett allvarligt brott i medlemsstaterna.

FRIVILLIG AVRESA

17. Medlemsstaterna bör endast bevilja frivillig avresa efter en begäran från den berörda tredjelandsmedborgaren, och samtidigt se till att tredjelandsmedborgaren är väl informerad om möjligheten att lämna in en sådan ansökan.

18. Medlemsstaterna bör i beslutet om återvändande ange kortast möjliga tidsperiod för frivillig avresa vilken krävs för att organisera och gå vidare med återvändandet, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.
19. Vid fastställandet av varaktigheten för perioden för frivillig avresa bör medlemsstaterna bedöma omständigheterna i det enskilda fallet, i synnerhet möjligheterna till återvändande och viljan hos den tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna att samarbeta med behöriga myndigheter för återvändandesyften.
20. En längre tid än sju dagar bör beviljas endast när den tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna aktivt samarbetar kring återvändandet.
21. Ingen tidsfrist för frivillig avresa bör beviljas i de fall som anges i artikel 7.4 i direktiv 2008/115/EG, framför allt inte när den tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna utgör en risk för avvikande enligt punkterna 15 och 16 i denna rekommendation och i fall av tidigare fällande domar för grova brott i andra medlemsstater.

PROGRAM FÖR BISTÅND TILL FRIVILLIGT ÅTERVÄNDANDE

22. Medlemsstaternas program för bistånd till frivilligt återvändande bör vara operativa senast den 1 juni 2017 och bör överensstämma med de gemensamma normer för program för bistånd till frivilligt återvändande och återanpassning vilka utvecklats av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna och godkänts av rådet ⁽¹⁾.
23. Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att förbättra sina förfaranden för att informera tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna om frivilligt återvändande och program för bistånd till frivilligt återvändande, i samarbete med nationella utbildningsinstanser, sociala tjänster och hälsovårdstjänster.

INRESEFÖRBUD

24. I syfte att utnyttja inreseförbud fullt ut bör medlemsstaterna göra följande:
 - a) Se till att inreseförbudet börjar gälla den dag då tredjelandsmedborgaren lämnar EU, så att dess verkliga giltighetstid inte förkortas oskäligt. Detta bör säkerställas i fall där de nationella myndigheterna känner till avresedatumet, i synnerhet i fall av avlägsnande och avresa i samband med ett program för bistånd till frivilligt återvändande.
 - b) Inrätta metoder för att kontrollera om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Europeiska unionen har avrest inom tidsfristen för frivillig avresa, och att säkerställa en effektiv uppföljning om personen inte har avrest, bland annat genom att utfärda ett inreseförbud.
 - c) Systematiskt införa en registrering om inreseförbud i den andra generationen av Schengens informationssystem, i enlighet med artikel 24.3 i förordning (EG) nr 1987/2006.
 - d) Inrätta ett system för utfärdande av beslut om återvändande när det vid en utresekontroll upptäcks att personer vistats olagligt på territoriet. Om det är motiverat efter en individuell bedömning och med tillämpning av proportionalitetsprincipen bör ett inreseförbud utfärdas för att förebygga framtida risker för olaglig vistelse.

Utfärdad i Bryssel den 7 mars 2017.

På kommissionens vägnar
Dimitris AVRAMOPOULOS
Ledamot av kommissionen

⁽¹⁾ Rådets slutsatser av den 9–10 juni 2016.