



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.04.2002
KOM(2002) 175 slutlig

GRÖNBOK

**OM EN GEMENSKAPSPOLITIK FÖR ÅTERVÄNDANDE AV PERSONER SOM
VISTAS OLAGLIGT**

(framlagt av kommissionen)

GRÖNBOK

OM EN GEMENSKAPSPOLITIK FÖR ÅTERVÄNDANDE AV PERSONER SOM VISTAS OLAGLIGT

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord

1.	Inledning	5
2.	Del I – Återvändande som en nödvändig del av en övergripande gemenskapspolitik för invandring och asyl.....	6
2.1.	Invandring och återvändande	6
2.2.	Asyl och återvändande	8
2.3.	Mänskliga rättigheter och återvändande	10
2.4.	Samarbete med ursprungs- och transitländer om återvändande och återtagande	10
3.	Del II- Tillnärmning och förbättrat samarbete om återvändande mellan medlemsstaterna.....	11
3.1.	Gemensamma normer	11
3.2.	Bestämmelser om återvändande i medlemsstaterna.....	18
3.3.	Transiteringsbestämmelser i medlemsstaterna.....	18
3.4.	Operativt samarbete	19
3.5.	Program för återvändande	21
4.	Del III - Mot en gemensam återtagandepolitik	23
4.1.	Återtagandavtal och återtagandeklausuler i associerings- eller samarbetsavtal.....	24
4.2.	Transiterings- och återtagandavtal samt avtal med andra tredje länder	25
5.	Slutsats	25

Bilaga

Förord

Vid mötet i Laeken den 14–15 december uppmanade Europeiska rådet, bland annat i sin slutsats nr 40, rådet att utarbeta en handlingsplan på grundval av kommissionens meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring av den 15 november 2001. Den 28 februari antog rådet följaktligen en övergripande plan för kampen mot illegal invandring och människohandel i Europeiska unionen. Denna plan innefattar ett avsnitt om politiken för återtagande och återvändande, ett politikområde som kommit att prioriteras i kampen mot olaglig invandring. I rådets handlingsplan efterfrågas snabba framsteg i fråga om transitering och återtagande, identifiering av olagliga invandrare, resehandlingar för återvändandeändamål och gemensamma normer för återvändandeförfaranden.

Redan i det ovan nämnda meddelandet om olaglig invandring förklarade kommissionen att den skulle komma att lägga fram denna grönbok och hänvisade till behovet av att skapa gemensamma normer och inleda gemensamma åtgärder för återvändande.

Grönboken bygger på relevanta delar av rådets handlingsplan och tar upp olika frågor om tredjelandsmedborgares återvändande. I del I betonas att gemenskapens politik för återvändande måste överensstämma med och komplettera befintlig gemenskapspolitik om invandring och asyl som den beskrivs i relevanta meddelanden från kommissionen. Målen med denna politik erkänns ännu en gång. Det ges en kortfattad redogörelse för olika aspekter på frivilligt och påtvingat återvändande i förhållande till laglig invandring, mot bakgrund av frågorna om asyl och förhållandet till tredje land. I de efterföljande delarna behandlas i första hand det framtida samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller illagala invandrades återvändande (del II) och utarbetandet av en återtagandepolitik tillsammans med tredje länder (del III).

Eftersom frågor om återvändande är mycket komplicerade och känsliga har denna grönbok endast till syfte att skapa en diskussion om olagliga invandrades återvändande. Grönboken bör inte ses som ett försök att täcka alla aspekter på de olika frågor som uppkommer i samband med tredjelandsmedborgares återvändande.

Diskussionen om återvändande av personer som vistas olagligt kunde inledas med reflektion kring följande allmänna frågor, varpå man kunde gå in närmare på de punkter som tas upp därefter:

- (1) Utveckla en gemensam politik för återvändande och därmed bidra till utformningen av en övergripande invandringspolitik, som kommissionen förespråkade i sitt meddelande av den 22 november 2000.
- (2) I samband med utvecklingen av ett gemensamt europeiskt asylsystem kontrollera att en gemensam asylopolitik är förenlig med behovet av skydd enligt folkrätt och EU-lagstiftning.
- (3) Med hänsyn till frågan om återvändande genomföra slutsats nr 40 från Europeiska rådets möte i Laeken, som uppmanar till integrering av politiken för hantering av migrationsströmmar med Europeiska unionens utrikespolitik.

- (4) Pröva behovet av gemensamma normer för återvändandeförfaranden och frågan om huruvida dessa normer bör vara juridiskt bindande.
- (5) Förbättra samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter och undersöka om ett framtida finansiellt instrument kunde verka befrämjande för ett sådant samarbete.
- (6) Fastställa innehållet i en gemensam återtagandepolitik, som bör innefatta ett balanserat samarbete med berörda tredje länder.

1. INLEDNING

Efter det att gemenskapen genom Amsterdamfördraget givits behörighet i frågor om invandring och asyl uppmanade stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte i Tammerfors till utveckling av en gemensam EU-politik för dessa frågor. Sedan dess har kommissionen lagt fram förslag till en asyl- och invandringspolitik för gemenskapen som baseras dels på antagandet av en gemensam rättslig ram i enlighet med fördraget, dels på utvecklingen av en öppen samordningsmetod.

Syftet med kommissionens förslag om invandringspolitik är att säkra en effektivare hantering av migrationsflödena på alla nivåer. Den övergripande strategi som har lagts fram fokuserar på antagandet av gemensamma förfaranden för tredjelandsmedborgares lagliga inresa och vistelse. Strategin innebär en närmare dialog med ursprungsländerna och stöds av en mer samordnad integrationspolitik på medlemsstatsnivå. Ett underliggande antagande som vunnit allmänt stöd bland medlemsstaterna under diskussionen om meddelandet från november 2000¹ är att migrationstrycket kommer att fortsätta och att migrationen med hänsyn till det ekonomiska läget och de demografiska utsikterna har en roll att spela i EU:s ekonomiska och sociala utveckling.

Vad gäller asyl är målet att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av 1951 års Genèvekonvention. Detta skulle garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse, det vill säga att principen om "non-refoulement" upprätthålls. Harmoniseringen är uppdelad i två steg som på längre sikt kommer att leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl.

Kommissionen har betonat att denna politik måste åtföljas av ytterligare insatser för att bekämpa olaglig invandring, i synnerhet människosmuggling och människohandel. Kommissionen har nyligen lagt fram omfattande förslag till förstärkning av de gemensamma insatserna på detta område i sitt meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring². I meddelandet underströk kommissionen att frågan om återvändande och återtagande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligen i EU måste vara en del av gemenskapens politik. I artikel 63.3 b i EG-fördraget föreskrivs att rådet skall besluta om åtgärder som avser olaglig invandring och olaglig bosättning, inbegripet återsändande av olagliga invandrare. Dessutom har Amsterdamfördraget inneburit att de i det aktuella avseendet tämligen svaga Schengenbestämmelserna, särskilt artikel 23 i konventionen om genomförandet av Schengenavtalet^{3 4}, har integrerats med EU:s regelverk.

¹ Se KOM(2000) 755 slutlig och KOM(2000) 757 slutlig, 22.11.2000.

² KOM(2001) 672 slutlig, 15.11.2001.

³ Se *EU Schengen Catalogue, External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices*, Europeiska unionens råd, 28 februari 2002.

⁴ Se även förslaget till rådets direktiv om villkor för att medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium under en tid av högst tre månader samt om införande av ett särskilt resetillstånd och om fastställande av villkor för inresa i syfte att förflytta sig under en tid av högst sex månader (KOM(2001) 388 slutlig, 10.7.2001), som kommer att innebära att bestämmelserna i artikel 23 i Schengenkonventionen införlivas med gemenskapslagstiftningen.

Som framgått av meddelandet om olaglig invandring anser kommissionen att frågan om återvändande förtjänar en djupgående analys, så att man kan utveckla en sammanhängande gemenskapsstrategi som beaktar de många olika aspekterna på detta viktiga ämne. I samband med utarbetandet av denna grönbok har olika publikationer av internationella organisationer, myndigheter, icke-statliga organisationer och akademiska kretsar beaktats⁵. Syftet med grönboken är att undersöka de komplicerade frågorna om återvändande av människor som vistas olagligt i EU och lägga fram förslag till en samordnad och effektiv politik grundad på gemensamma principer och normer som respekterar mänskliga rättigheter och mänsklig värdighet. Tanken är att en återvändandepolitik är nödvändig för att skydda tilltron till mottagningssystemen både på ett rättsligt och ett humanitärt plan.

2. DEL I – ÅTERVÄNDANDE SOM EN NÖDVÄNDIG DEL AV EN ÖVERGRIPANDE GEMENSKAPSPOLITIK OM INVANDRING OCH ASYL

2.1. Återvändande i allmänhet

Frågan om återvändande är mycket omfattande och täcker en mängd situationer som grovt kan indelas i två kategorier. Den första rör personer som vistas **lagligt** i ett land och som efter viss tid vill återvända till ursprungslandet. I många fall möts dessa personer av svårigheter som kan bero på att de saknar ekonomiska tillgångar, har förlorat allt de hade i ursprungslandet eller att ett återvändande skulle påverka deras möjligheter att komma tillbaka till medlemsstaten för att bosätta sig där igen eller för att under kortare perioder hälsa på släktingar och vänner. Människor som har arbetat lagligt i EU under många år kanske vill återvända, men hindras av att det skulle påverka deras pensionsrättigheter. En annan situation kan uppstå för entreprenörer och högkvalificerade arbetstagare som efter några års laglig vistelse skulle vilja lämna värdlandet för längre perioder (tillfälligt återvändande). En särskild situation inom denna kategori gäller erkända flyktingar som, när läget i deras ursprungsland har stabiliserats, skulle vilja återvända och använda sina kvalifikationer för att delta i landets återuppbyggnad och utveckling. Detta är nu fallet för afghaner som vistas i Europa. EU håller på att utarbeta ett program för att hjälpa dem att förverkliga denna önskan.

Generellt sett finns det möjlighet att utveckla administrativa lösningar och stödprogram för att hjälpa migranter som önskar återvända. Detta kunde utforskas i dialog med ursprungsländerna, särskilt när det gäller att stärka de fördelar de kan vinna genom sina medborgares återvändande. Som ett led i den öppna samordningsmetoden för gemenskapens invandringspolitik⁶ har kommissionen föreslagit EU-riktlinjer som skulle uppmuntra politik som främjar rörligheten mellan EU och tredje länder. Riktlinjerna innebär att man skulle

⁵ Se till exempel: den av Europarådets ministerkommitté utfärdade rekommendation nr R(99) 12 *on the return of rejected asylumseekers*; IOM, *The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants*, Genève, maj 2001; UNHCR, *Legal and practical aspects of the return of persons not in need of international protection*, Genève, maj 2001; ICMPD, *Study on comprehensive EU return policies and practices for displaced persons under temporary protection, other persons whose international protection has ended and rejected asylum seekers*, Wien, januari 2002; IGC, *Modular Structures on Return* (ej offentliggjord); Nascimbene (ed.), *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries*, Milano, 2001.

⁶ KOM(2001) 387 slutlig, 11.7.2001 (se avsnitt 3.3).

- granska lagstiftning som begränsar lagliga invandrares möjlighet att röra sig fritt mellan landet de vistas i och ursprungslandet,
- uppmuntra migranter att engagera sig i utvecklingsprojekt, affärsföretag och utbildningsinitiativ i ursprungsländerna,
- tillhandahålla finansiellt och annat stöd, inklusive riskkapital, för att hjälpa återvändande migranter att etablera sig på nytt i ursprungsländerna.

Den andra kategorin av återvändandesituationer gäller personer utan särskilda skyddsbehov som vistas **olagligt** i EU. Dessa personer uppfyller inte villkoren för inresa och vistelse i Europeiska unionens medlemsstater, antingen för att de rest in olagligt eller deras visering eller uppehållstillstånd har löpt ut, eller för att deras asylansökan har avslagits slutgiltigt. Dessa personer saknar laglig rätt att vistas inom medlemsstaternas territorier och kan antingen uppmuntras att lämna EU frivilligt eller tvingas att göra detta. Det kan mycket väl hända att olagliga invandrare eller asylsökande som fått avslag väljer att återvända frivilligt. Detta skulle kunna uppmuntras och stödjas genom särskilda program.

Grönboken är särskilt inriktad på denna andra kategori, det vill säga återvändande för personer som vistas olagligt i EU, och avser såväl påtvingat som frivilligt återvändande. Återvändande av personer som vistas lagligt i EU behandlas inte här. För många tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i EU kan dock återvändande vara ett önskvärt eller relevant alternativ. Frågan är viktig i sig och förtjänar att diskuteras utförligt, särskilt vad gäller konsekvenserna i förhållande till ursprungsländerna. Den kommer därför att bli föremål för ytterligare överväganden från kommissionens sida i ett senare skede.

2.2. Invandring och återvändande

I sitt meddelande av den 22 november 2000 om en invandringspolitik för gemenskapen⁷ angav kommissionen att ett allsidigt grepp på invandringen skulle ge större möjligheter att kunna hantera migrationsströmmarna effektivt. Kommissionen ansåg att antagandet av gemensamma förfaranden för arbetskraftsinvandrare i viss utsträckning skulle kunna minska trycket på de kanaler som används för vistelse på humanitär grund och att olagliga migranter skulle kunna avhållas ytterligare genom effektiva gemensamma insatser mot människosmuggling och människohandel. Kommissionen påpekade att det finns en praxis för att legalisera situationen för olagliga invandrare som uppfyller vissa kriterier (främst om de haft anställning i en medlemsstat) och att detta skulle kunna ses som en bekräftelse på arbetsmarknadens behov och som en återspeglning av svårigheterna med att framgångsrikt genomföra en återvändandepolitik.

I princip måste tredjelandsmedborgare utan rätt att stanna permanent eller tills vidare lämna EU, om medlemsstaten i fråga inte har någon rättslig skyldighet att tolerera vistelsen. Detta är väsentligt för att inte undergräva politiken om rätt till inresa och vistelse och för att upprätthålla rättsstatsprinciperna, som är en nödvändig del av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

⁷ KOM(2000) 757 slutlig.

Av uppenbara humanitära skäl bör frivilligt återvändande prioriteras i möjligaste mån. Dessutom kräver frivilligt återvändande mindre administrativa insatser än påtvingat återvändande.

Påtvingat återvändande av personer som vistas olagligt kan fungera som en signal både till denna grupp och till potentiella olagliga invandrare utanför EU. I kombination med ytterligare insatser för att bekämpa utnyttjande av svart arbetskraft inom EU, mer öppna förfaranden, informationskampanjer mot människosmuggling och bättre information om de lagliga inresekanalerna, kan en effektiv politik för återvändande uppmuntra potentiella migranter att utforska möjligheterna till laglig vistelse i EU och avhålla dem som inte uppfyller kraven för laglig invandring. En fungerande politik på detta område kan också bidra till att få allmänheten att godta större öppenhet gentemot nya lagliga invandrare, mot bakgrund av en mindre sträng inresepolitik för i synnerhet arbetssökande migranter.

2.3. Asyl och återvändande

Frivilligt återvändande är en av tre långsiktiga lösningar som aktualiserats i samband med flyktingsfrågan. De båda övriga är integrering och vidareflyttning. Samtidigt behövs det en effektiv återvändandepolitik för personer vilkas ansökningar om internationellt skydd avslås, för att skydda tilltron till ordinarie asylsystem och ordinarie asylförfaranden i enlighet med vad som anges i kommissionens meddelande av den 22 november 2000⁸. Om en person har åtnjutit ett rättvist, kvalitativt och uttömmande förfarande, om alla skyddsbehov har utretts och om det inte finns någon annan grund för fortsatt vistelse i en medlemsstat, är personen skyldig att lämna territoriet och återvända till sitt ursprungsland eller eventuellt transitlandet.

Ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status innebär att personer som söker skydd eller har kommit i åtnjutande av internationellt skydd i EU på längre sikt måste kunna förvänta sig jämförbar behandling i alla medlemsstater när det gäller återvändande (med hänsyn till deras respektive individuella situation). En förutsättning för detta är bättre kvalitet och effektivitet i asylförfarandet och bedömningen av skyddsbehovet. Vid en bedömning av återvändandepolitikens effektivitet måste man även ta hänsyn till att enskilda kan ha behov av skydd av andra skäl, även om deras asylansökan har avslagits på grundval av Genèvekonventionen. Det är därför mycket viktigt att inrätta ett adekvat system för subsidiärt skydd.

Även här måste frivilligt återvändande komma i första hand, även om påtvingat återvändande kan bli nödvändigt som en sista utväg. Detta kan även gälla personer vilkas behov av internationellt skydd (flyktingstatus, subsidiärt skydd eller skydd inom ramen för ett system för tillfälligt skydd) har upphört, efter det att de under en period åtnjutit sådant skydd i en medlemsstat. Återvändandet måste också stå i överensstämmelse med kraven på internationellt skydd och respekt för de mänskliga rättigheterna, vilket innefattar skyldigheten att ge skydd mot avvisning och utvisning i enlighet med 1951 års Genèvekonvention och 1967 års protokoll, särskilt artiklarna 32 och 33. Flyktingar får inte avvisas eller utvisas på annan grund än av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Därutöver måste Europeiska konventionen om de

⁸

KOM(2000) 755 slutlig.

mänskliga rättigheterna, särskilt artikel 3, och relevant praxis från Europadomstolen nämnas i samband med förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, liksom artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Artiklarna 18 och 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är också av betydelse. Enligt artikel 18 i stadgan skall rätten till asyl garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Artikel 19 handlar om skyddet vid avlägsnande, utvisning och utlämning och stadgar i första hand att kollektiva utvisningar skall vara förbjudna. I punkt 2 föreskrivs att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

Omfattande återvändande till ursprungslandet för människor som åtnjutit skydd efter en masstillströmning, ofta på grund av en konfliktsituation som lett till återuppbyggnads- och utvecklingsbehov, kan ibland kräva särskilda lösningar och mer flexibla strategier i värdmedlemsstaterna och i ursprungs- och transitländerna. Det kan röra sig om att uppskjuta verkställigheten av beslut om avlägsnande, tillåta besök eller förberedande vistelser samt att införa "stödpaket" (alltifrån grundläggande stöd som information, transport, smärre ekonomiska bidrag till mer sofistikerade och anpassade varianter som förberetts viss tid i förväg, till exempel utbildning, olika former av stimulans för okvalificerad, kvalificerad och högkvalificerad arbetskraft) och transit- och transportavtal.

Den öppna samordningsmetod som kommissionen föreslagit⁹ kunde också tillämpas på frågor om återsändande av asylsökande som fått slutgiltigt avslag och personer som tidigare har omfattats av ordningar för tillfälligt skydd. Några av de områden som undersöks med avseende på frivilligt och i vissa fall påtvingat återvändande kunde vara aktuella också i fråga om personer som vistas olagligt, nämligen när det gäller att

- identifiera åtgärder för att förbättra samarbetet mellan de mottagande medlemsstaterna, ursprungsländerna, UNHCR, IOM (internationella migrationsbyrån) och icke statliga organisationer i syfte att underlätta frivilligt och påtvingat återvändande,
- utveckla tjänster som kan användas för att tillhandahålla information och hjälpa människor att förbereda sig för att återvända; detta kunde innefatta utvärdering av förtjänsterna med besök i hemlandet för att undersöka förhållandena där,
- undersöka möjligheterna att öka antalet avvisnings- och utvisningsbeslut som faktiskt verkställs, eventuellt genom att ställa upp särskilda mål och bedöma resultaten,
- utarbeta riktlinjer för god praxis för de olika frågor som uppkommer i samband med återvändande, även ofrivilligt återsändande (eskorter, transportsätt, villkor

⁹ KOM(2001) 710 slutlig, 28.11.2001 (se avsnitt 5.2).

för frihetsberövande inför avlägsnande etc.); sådana riktlinjer skulle eventuellt också kunna ligga till grund för riktlinjer på EU-nivå.

2.4. Mänskliga rättigheter och återvändande

En europeisk politik för återvändande måste respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och som sådan betraktas som ett led i Europeiska unionens politik på området för de mänskliga rättigheterna, såväl inom som utom unionen. I artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen bekräftas att Europeiska unionen *"bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna"*.

Både 1950 års Europakonvention för skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som proklamerades i Nice i december 2000¹⁰ innehåller bestämmelser som är av betydelse för en politik om återvändande av personer som vistas olagligt (artiklarna 3, 5, 6, 8 och 13 i konventionen om de mänskliga rättigheterna och artiklarna 3, 4, 19, 24 och 47 i stadgan om de grundläggande friheterna). Artiklarna är särskilt relevanta med avseende på alla de former av internationellt skydd som tagits upp i avsnittet "Asyl och återvändande".

Personer som vistas olagligt måste vidare ha tillräckliga möjligheter att överklaga till domstol under återvändandeförfarandet. I detta sammanhang är artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som garanterar rätten till en rättvis rättegång respektive till ett effektivt rättsmedel, relevanta. Frågan om mänskliga rättigheter gör sig gällande också i samband med frihetsberövande av personer som vistas olagligen: principen om domstolskontroll vid frihetsberövande måste alltid respekteras, i enlighet med artikel 5 i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Familjelivet skyddas genom artikel 8 i konventionen om de mänskliga rättigheterna och artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det bör även påpekas att barnets rättigheter kräver särskilda hänsyn, i enlighet med artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och 1989 års konvention om barnets rättigheter; i alla situationer som rör barn skall hänsyn i första hand tas till barnets bästa.

Slutligen är det viktigt att noggrant överväga rätten till skydd av personuppgifter som följer av artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och andra bestämmelser om skydd av personuppgifter.¹¹

2.5. Samarbete med ursprungs- och transitländer om återvändande och återtagande

En framgångsrik återvändandepolitik när det gäller personer som vistas olagligt är beroende av ett fruktbart samarbete mellan med berörda ursprungs- eller transitländerna. Det är viktigt att samarbete och ömsesidig förståelse utvecklas

¹⁰ EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

¹¹ Se direktiv 1995/46/EG, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31; Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (SÖ 1982:50); och – i tillämpliga fall – den rättsligt icke-bindande, av Europarådets ministerkommitté utfärdade rekommendation nr. R (87) 15 om reglering av användningen av personuppgifter inom det polisiära området.

mellan alla de berörda myndigheterna. Detta samarbete är avgörande i olika skeden och på olika nivåer av återvändandeförfarandet. Till exempel behövs det bistånd på administrativ nivå för att skaffa resehandlingar till personer som vistas olagligt utan giltiga sådana. Dessutom behövs det ofta bistånd i samband med återtagandeförfarandet vid inresestället, som ofta är en flygplats. Många länder har redan utvecklat ett öppet och pragmatiskt samarbete för att underlätta återvändande.

Andra länder är dock mer återhållsamma när det gäller att återta återvändande. Här krävs ofta mer omfattande administrativa förfaranden för att fastställa den berörda personens nationalitet eller identitet. I sådana fall kan det vara till hjälp att förhandla fram ett återtagandeavtal på politisk nivå, med bestämmelser om praktiska förfaranden och transportmetoder vid återtagande och återvändande.

Återvändande av personer som vistas olagligt har dock även betydande återverkningar för ursprungs- och transitländer. Möjligheterna att utveckla en återvändandepolitik som inte påverkar situationen i dessa länder negativt bör övervägas noga. Att återsända människor i stor skala kan avsevärt påverka ett lands utveckling och dess myndigheters vilja att samarbeta för att kontrollera migrationen. Viljan att samarbeta kommer att öka om länderna i fråga har ett intresse av att återta personer som vistas olagligt i andra länder. EU bör därför överväga vilka former av bistånd som är lämpliga också för att se till att de återvändande faktiskt stannar kvar i det land till vilket de återvänt.

Särskilt viktigt för viljan att återvända är att de som återvänder frivilligt får nya möjligheter i sitt ursprungsland. Vissa program för frivilligt återvändande har fungerat mindre väl på grund av bristande förberedelser i det land till vilket människorna återvände. Samtidigt måste man inse att de återvändande behöver garantier om att de kommer att ha tillräckliga tillgångar till sitt förfogande för att kunna etablera sig. Här kunde man överväga att införa ett system för finansiellt stöd för att hjälpa de återvändande igenom den första tiden i hemlandet.

Europeiska rådet i Tammerfors i oktober 1999 betonade behovet av en övergripande migrationsstrategi, som behandlar frågor om politik, mänskliga rättigheter och utveckling i ursprungs- och transitländerna och ursprungs- och transitregionerna. Samarbete med tredje länder kommer också att vara en nyckelfaktor för att en sådan politik skall lyckas, och det inkluderar även återvändandenaspekten. Vidare underströk Europeiska rådet i Laeken i december 2001 att politik som rör migrationsströmmar, särskilt frågor om återtagande, måste integreras i Europeiska unionens utrikespolitik. Återvändande och återtagande är således en faktor bland andra i en övergripande EU-migrationspolitik gentemot tredje länder. Det är nödvändigt att finna en balans mellan inresa och återtagande.

3. DEL II- TILLNÄRMNING OCH FÖRBÄTTRAT SAMARBETE OM ÅTERVÄNDANDE MELLAN MEDLEMSSTATERNA

3.1. Gemensamma normer

Påtvingat återvändande är en mycket stor inskränkning i den berörda individens frihet och önskemål. Gemensamma normer om avvísning/utvisning, frihetsberövande och avlägsnande skulle kunna fastställas. Genom sådana normer kunde man få till stånd en adekvat och jämförbar behandling av personer som vistas olagligen och som

är föremål för åtgärder för att få vistelsen att upphöra, oavsett vilken medlemsstat som verkställer avlägsnandet. Dessutom kunde de gemensamma normerna ha till syfte att underlätta arbetet för de myndigheter som berörs och resultera i mer effektiva förfaranden genom tillämpning av den bästa praxis som finns i medlemsstaterna.

Kommissionen kunde föreslå och främja inrättandet av gemensamma normer för alla faser av återvändandet. Grundläggande krav för den lagliga vistelsens upphörande skulle kunna fastställas, särskilt med avseende på utvisningsbeslut. Vidare skulle man kunna fastställa miniminormer för frihetsberövande och avlägsnande. Därför planerar kommissionen att använda resultaten från diskussionen kring denna grönbok för att utarbeta ett förslag till rådets direktiv om miniminormer för återvändandeförfaranden, som redan har framgått av kommissionens meddelande om olaglig invandring¹².

3.1.1. Definitioner

Terminologin när det gäller frågor om återvändande uppvisar stora olikheter på grund av skillnader i medlemsstaternas rättssystem. Ofta skapar synonymer för olika uttryck viss förvirring. Gemensamma definitioner behövs således för att skapa klarhet och undvika missförstånd. I bilaga I finns en första omgång förslag till definitioner.

Är definitionerna i denna första omgång lämpliga och vilka ytterligare definitioner kan läggas till?

3.1.2. Den lagliga vistelsens upphörande

Verkställighetsåtgärder är inte bara tillämpliga på personer som rest in olagligt och saknar rätt att kvarstanna på territoriet. En del personer blir föremål för beslut om utvisning för att de anses ha blivit en fara för den allmänna ordningen och säkerheten, till exempel för att de har dömts för grova brott. Även personer vilkas uppehållstillstånd har löpt ut men som finns kvar i landet ändå är föremål för beslut om återvändande, liksom personer som vistas lagligt men vilkas uppehållstillstånd har återkallats. Alla dessa personer har i princip en rättslig skyldighet att lämna landet omedelbart eller, om en tidsfrist för avresan har fastställts, innan denna tidsfrist har löpt ut.

Man kan anse att den rättsliga skyldigheten att lämna landet inte har uppfyllts, om personerna i fråga reser in i en annan medlemsstat utan att ha erhållit tillstånd att resa in och vistas där. Medlemsstaterna bör se till att beslut om olagliga vistelsers upphörande är tillämpliga i hela EU.

3.1.2.1. Förutsättningar för utvisningsbeslut

En laglig vistelse kan bringas att upphöra genom ett utvisningsbeslut grundat på vissa i lagstiftningen angivna villkor. Vissa normer för utvisningsbeslut har fastställts i direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land, som antogs i maj 2001¹³. Enligt direktivet

¹² KOM(2001) 672 slutlig (se avsnitt 4.8).

¹³ Se EGT L 149, 2.6.2001, s. 34.

skall tredjelandsmedborgaren utvisas om det föreligger ett utvisningsbeslut och beslutet är grundat på ett allvarligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i följande fall:

För det första kan utvisningsbeslutet grundas på att tredjelandsmedborgaren dömts för ett brott vars påföljd är frihetsstraff på minst ett år (i den beslutande medlemsstaten). Det räcker dessutom med att tredjelandsmedborgaren skäligen kan befaras ha begått grova brottsliga handlingar, eller det föreligger konkreta indicier på att han avser att begå sådana handlingar på en medlemsstats territorium. För det andra kan en tredjelandsmedborgare bli föremål för ett utvisningsbeslut om han eller hon underlåter att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse.

På grundval av dessa allmänna definitioner kan man dock utveckla mer detaljerade och specifika rättsliga grunder för ett utvisningsbeslut. Därvid kunde en distinktion göras till exempel mellan skäl som grundar sig på att personen i fråga anses utgöra en extraordinär fara, vilket automatiskt skulle leda till utvisning, och beslut grundade på andra legitima skäl som normalt sett skulle leda till utvisning.

Det kunde därför undersökas huruvida följande situationer kunde utgöra grund för obligatorisk utvisning:

- 1) En tredjelandsmedborgare har dömts till frihetsberövande, för en period som skall fastställas gemensamt, för ett eller flera uppsåtliga brott.
- 2) En tredjelandsmedborgare har dömts till frihetsberövande för vissa angivna uppsåtliga brott (till exempel tillverkning, transport och försäljning av narkotika, människosmuggling eller människohandel, terrorism och andra brott mot den nationella säkerheten).

Vidare kunde man pröva om det även finns andra tvingande skäl för utvisning, till exempel hot mot den nationella eller allmänna säkerheten.

Likväl går det inte att fatta utvisningsbeslut utan att ta hänsyn till vistelsens rättsliga status. Vissa grupper måste ha ett särskilt skydd mot utvisning. Vissa privilegierade tredjelandsmedborgare, till exempel långvarigt bosatta,¹⁴ familjemedlemmar till unionsmedborgare respektive till medborgare i den berörda medlemsstaten samt flyktingar och andra personer som åtnjuter andra former av internationellt skydd får endast avlägsnas om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Särskilt skydd kan också tänkas för tredjelandsmedborgare som är födda i en medlemsstat och aldrig har bott i det land som de är medborgare i. Frågan om huruvida det finns sådana allvarliga skäl skall prövas noggrant och motiveras på ett adekvat sätt i utvisningsbeslutet.

Slutligen bör det understrykas att hänsyn alltid skall tas till den individuella situationen. Tillräcklig hänsyn måste tas till den berörda personens mänskliga rättigheter, och beslutet måste stå i proportion till gärningen, särskilt om en automatisk utvisning skulle leda till extrema prövningar eller om utvisning som grundar sig på andra skäl skulle leda till orimliga prövningar.

¹⁴ Se artikel 13 i KOM(2001) 127 slutlig.

Bör det fastställas mer detaljerade villkor för utvisningsbeslut? I vad skulle i så fall dessa villkor bestå?

Vilka grupper utöver de ovan nämnda behöver särskilt skydd mot utvisning och hur skulle ett sådant skydd se ut?

3.1.2.2. Andra förutsättningar för att avbryta laglig vistelse

En tredjelandsmedborgare vars uppehållstillstånd har löpt ut bör enligt lag vara skyldig att lämna landet, såvida vederbörande inte har erhållit förnyat uppehållstillstånd eller ett annat uppehållsdokument. Här skulle det vara möjligt att låta ett överklagande av ett efterföljande utvisningsbeslut ha suspensiv verkan.

Skyldigheten att lämna landet kunde också gälla i fall där personer som åtnjuter undantag från kravet på visering stannar kvar trots att undantagsperioden har löpt ut. En laglig vistelse kunde därmed upphöra om någon lagligen reser in i ett land där visering inte är ett krav, men underlåter att ansöka om ett första uppehållstillstånd inom fastlagd tidsfrist.

Skälen för återkallande av ett uppehållstillstånd kunde genom lag begränsas till vissa viktiga situationer. Återkallandet kunde således grunda sig på att det saknas giltigt pass, att passet inte bytts ut i tid, att medborgarskapet har ändrats eller gått förlorat eller att det finns andra skäl som har att göra med att vissa formella krav inte har uppfyllts. De ansvariga myndigheterna bör under alla omständigheter vara skyldiga att pröva och vederbörligen motivera huruvida det är proportionerligt att återkalla uppehållstillståndet på grund av de ändrade förutsättningarna och om personen bör hållas ansvarig eller inte.

Vilka ytterligare villkor för att avbryta en laglig vistelse bör fastställas?

Vilka skäl skulle kunna ligga till grund för återkallande av ett uppehållstillstånd?

3.1.3. *Frihetsberövande i avvaktan på ett avlägsnande*

För att säkerställa att verkställighetsåtgärder, till exempel utvisningar, kan ske tillgrips ofta tvångsmedel. I samband med detta bör det påpekas att alla tvångsmedel innebär en stor inskränkning i den berörda individens personliga frihet. Detta gäller i synnerhet frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande, som sker för att underlätta identifieringen av personen i syfte att anskaffa nödvändiga resehandlingar för återresan eller för att hindra att personen avviker innan avlägsnandet kan verkställas.

Miniminormer för beslut om frihetsberövande kunde fastställas på EU-nivå. Normerna skulle definiera ansvariga myndigheters behörighet och villkoren för frihetsberövande. Normerna skulle kunna ange vilka grupper av personer som i princip inte eller endast under särskilda omständigheter får frihetsberövas. Under alla omständigheter bör beslut om frihetsberövande utfärdas utan dröjsmål eller bekräftas inom den tidsfrist som fastställts av en rättslig myndighet.

Vidare är det möjligt att tänka sig miniminormer för behandlingen av personer som frihetsberövas, särskilt vad gäller inkvartering, för att säkerställa en human behandling i alla anläggningar för frihetsberövande i medlemsstaterna. Om det inte skulle finnas några särskilda anläggningar för frihetsberövande eller om resurserna

skulle vara uttömda bör det i alla fall säkerställas att återvändande som hålls frihetsberövade i vanliga fängelser kan hållas åtskilda från de intagna (som dömts för brott), för att undvika att de dras in i kriminalitet.

Hur länge personer kan frihetsberövas i avvaktan på avlägsnande skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna. Det kan röra sig om fastställda tidsfrister på några dagar eller förlängningsbara frister på flera månader, men det förekommer även situationer där det inte föreskrivs några bestämda tidsfrister alls. Följaktligen vore det lämpligt att undersöka möjligheterna att ange den normala respektive maximala längden på frihetsberövande inför återvändande. Slutligen bör även andra, potentiellt lika effektiva, tekniska eller rättsliga alternativ till frihetsberövande prövas noggrant.

Bör bindande normer om frihetsberövande fastställas och vilka alternativ till frihetsberövande skulle kunna komma i fråga?

Vilka bindande normer i fråga om rättsliga villkor och verkställighet i samband med frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande bör fastställas på gemenskapsnivå?

Vilka grupper bör inte kunna frihetsberövas alls eller endast under vissa förhållanden?

Vilka normer för inkvartering bör gälla för frihetsberövade återvändande?

Vilka tidsfrister bör fastställas för hur länge frihetsberövandet maximalt får pågå?

3.1.4. *Avlägsnande*

Avlägsnande som metod för att verkställa en persons återvändande kunde också bli föremål för harmoniseringsinsatser på EU-nivå. Miniminormer är tänkbara inom fyra områden.

För det första kunde man överväga att inom denna ram införa en slutgiltig garanti för att uppfylla åtaganden om förbud mot avvisning eller utvisning (non-refoulement) enligt folkrätten, så länge denna fråga inte täcks av annan gemenskapslagstiftning om internationellt skydd.

För det andra kunde man fastställa grundläggande krav avseende berörda personers fysiska hälsa och mentala status, för att kunna reagera adekvat på en sjukdom som den återvändande åberopar omedelbart före avresan. Frågan om hur sårbara grupper, till exempel underåriga, skall behandlas och den mycket känsliga frågan om huruvida det bör vara möjligt att sära på familjemedlemmar under avlägsnandeförfarandena kunde också tas upp.

För det tredje vore det möjligt att införa verkställighetsnormer, det vill säga säkerhetsnormer för själva avlägsnandet, användningen av tvångsmedel och eskortpersonalens kompetens.

Slutligen kunde man se närmare på hur medlemsstaterna skall kunna anpassa sin nuvarande praxis i frågor om återvändande i förhållande till vissa ursprungsländer där den rådande situationen gör avlägsnanden diskutabla ur humanitär synvinkel (Angola är ett aktuellt exempel på detta). Medlemsstaterna kunde eftersträva en gemensam grund för att bedöma huruvida avlägsnande kan genomföras eller inte, och upprätta en förteckning över länder till vilka personer för tillfället inte bör

avlägsnas. Därvid kunde synpunkter från organisationer som UNHCR eller FN-myndigheter (t.ex. UNMIK i Kosovo) eller andra relevanta aktörer tas i beaktande.

Är det nödvändigt att inbegripa en slutlig garanti om att avvisning och utvisning inte får strida mot de skyldigheter som följer av folkrätten (principen om non-refoulement) i ett framtida direktiv om miniminormer för återvändandeförfaranden?

Vilka normer bör komma i fråga när det gäller de återvändandes fysiska hälsa och mentala status?

Vilka normer bör fastställas när det gäller användningen av tvångsmedel eller eskortpersonalens kompetens?

Skulle det vara lämpligt med en gemensam bedömning i fråga om avlägsnande till vissa länder, där den rådande situationen gör det diskutabelt att verkställa sådana åtgärder?

3.1.5. Ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande

Direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land¹⁵ måste ses som det första steget mot att göra det möjligt att verkställa ett utvisningsbeslut i en annan medlemsstat än den där det har fattats utan att den förra behöver meddela ett nytt utvisningsbeslut.

Direktivet innebär visserligen inget bindande regelverk för ömsesidigt erkännande av dessa beslut, men måste ändå ses som ett naturligt steg i strävan efter att tillhandahålla en effektiv möjlighet att återsända personer som har vistats olagligt och som har avvikit efter att utvisningsbeslut har utfärdats av en medlemsstat och därefter gripits i en annan medlemsstat. Samma resonemang kunde användas i fråga om personer som har vistats olagligt och som måste transiteras genom andra medlemsstater under avlägsnandeförfarandet. Det kunde därför vara lämpligt att införa gemensamma rättsliga normer i samband med inrättandet av en rättsligt bindande ram för ömsesidigt erkännande av alla åtgärder som innebär att en vistelse avbryts, särskilt utvisningsbeslut.

En bindande ram för ömsesidigt erkännande av administrativa eller rättsliga beslut som rör frågor om återvändande kunde integreras i ett framtida förslag om återvändandeförfaranden, om hänsyn också tas till behovet av harmonisering på asylområdet. Detta kunde innefatta lämpliga kriterier och praktiska arrangemang för att korrigera den finansiella obalans som kan följa av sådana beslut.

Bör man inrätta ett bindande och övergripande system för ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut, vilket går längre än direktiv 2001/40/EG?

Vilken metod skulle kunna garantera en rättvis lösning beträffande eventuella finansiella obalanser som kan följa av ett ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut?

¹⁵ Se EGT L 149, 2.6.2001, s. 34.

3.1.6. *Bevis på utresa och återinresa*

Ett tillfredsställande bevis på utresa förefaller viktigt, i synnerhet när återvändandet är frivilligt, för att garantera ett hållbart återvändande, möjliggöra särskilt förmånlig behandling av personer som återvänder frivilligt och undvika att personer förbjuds att senare åter resa in i den aktuella medlemsstaten på grund av bristande bevis på den tidigare frivilliga utresan. Denna fråga kan lösas på olika sätt. Ett intyg om att gränsen har passerats ger endast information om att personen i fråga har passerat en medlemsstats gräns, men inte om att han eller hon har nått det avsedda destinationslandet. Sådana intyg kan efter avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna endast utfärdas vid de yttre gränserna. Ett annat alternativ är att utveckla incitament för de återvändande att anmäla sig personligen vid en medlemsstats konsulat i ursprungslandet. Om det finns praktiska förutsättningar skulle utresebeviset även kunna utfärdas av en tillförlitlig organisation som har varit inblandad i återvändandeprocessen. Den återvändandes vilja att samarbeta i denna verifieringsprocess kunde befrämjas på olika sätt. Till exempel kunde man tänka sig ett system där de inledande utbetalningarna inom ramen för ett program för frivilligt återvändande, avsedda för initiala utgifter direkt efter ankomsten eller som startbidrag, endast kan utbetalas i destinationslandet, antingen genom en myndighet som administrerar det frivilliga återvändandet eller ett konsulat tillhörande den berörda medlemsstaten.

Även återvändandets rättsliga betydelse för en ansökan om återinresa bör övervägas ytterligare. Kanske vore det önskvärt att skapa en gemensam syn på grunderna för att vägra inresa i framtiden. Då skulle det vara nödvändigt att definiera under vilka omständigheter en ny ansökan om visering eller uppehållstillstånd är utesluten. I detta sammanhang kunde det bli aktuellt att diskutera mer harmoniserade villkor om rapportering för införande på spärllistan i Schengens informationssystem (SIS) enligt artikel 96 i Schengenkonventionen alternativt i ett framtida EU-system för identifiering av viseringar.

I överensstämmelse med principen om att frivilligt återvändande skall prioriteras kunde det övervägas huruvida man bör införa en distinktion som innebär att personer som återvänt frivilligt skulle ha en privilegierad ställning jämfört med de som måste avlägsnas. Ett avslag på en ansökan om återinresa i EU får inte vara grundad enbart på att personen i fråga tidigare har vistats olagligt i en medlemsstat, om personen har återvänt frivilligt. Det frivilliga återvändandet skulle alltså neutralisera den tidigare olagliga vistelsen. En sådan rättslig konsekvens skulle dessutom vara ett incitament att uppfylla skyldigheten att anmäla sig hos den ansvariga myndigheten i ursprungslandet. Å andra sidan kunde man då införa restriktioner för personer som har utvisats eller avlägsnats. Det kunde också bli aktuellt att införa bestämda tidsfrister för olika kategorier, till exempel tredjelandsmedborgare som har dömts för grova brott eller personer som tidigare har avlägsnats.

Bör ett framtida förslag om återvändandeförfaranden omfatta en mekanism för hur den återvändandes utresa skall bevisas och bestämmelser om hur ansökningar om återinresa i EU skall behandlas rättsligt?

Bör villkoren om rapportering för införande på spärllistan i Schengens informationssystem definieras? Vilka kategorier skulle omfattas?

3.2. Bestämmelser om återtagande mellan medlemsstaterna

Bortsett från Dublinkonventionens ram och mekanismen för att fastställa ansvaret för prövning av asylansökningar samt artikel 11 i rådets direktiv 2001/55/EG om tillfälligt skydd¹⁶, sker återtagande mellan medlemsstaterna enbart på grundval av bilaterala återtagandeavtal eller informellt samarbete.¹⁷ Under 1999 lade Finland fram ett initiativ om antagande av en rådets förordning om att fastställa medlemsstaternas skyldigheter sinsemellan när det gäller återtagande av tredje lands medborgare.¹⁸ Detta initiativ har dock ännu inte lett till några konkreta resultat.

Möjligheterna att gå vidare med det finska initiativet eller föra fram ett ändrat förslag kunde utvärderas, i syfte att skapa en tydlig rättslig ram för återtagande i medlemsstaterna. En sådan ram förefaller både nödvändig och användbar. Återtagandesystemet skulle vara mer långtgående än systemet för att fastställa ansvaret för asylansökningar enligt Dublinkonventionen eller den rådets förordning som bygger på konventionen.¹⁹ Systemet skulle omfatta bestämmelser om återtagande i andra medlemsstater av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

Bör det inrättas en rättslig ram för återtagande mellan medlemsstaterna av alla personer som vistas olagligt?

3.3. Transiteringsbestämmelser i medlemsstaterna

En gemensam ram kunde skapas för frågor om transitering under återvändandeförfarandet. Ofta är det nödvändigt att använda andra medlemsstaters flygplatser, för att det saknas direkta flygförbindelser med destinationslandet. För sådana fall förefaller det viktigt att inrätta en tydlig rättslig ram för transiteringsförfarandet, till exempel användningen av och kompetensen hos eskortpersonal vid transiteringar och bestämmelser om vad som skall ske om den återvändande inte når fram till destinationslandet.

Vidare är det nödvändigt att finna praktiska lösningar för återvändande som passerar medlemsstaternas inre gränser, särskilt i fråga om frivilligt återvändande. Denna fråga är särskilt relevant när den återvändande är medborgare i ett land som omfattas av viseringsplikt och därför behöver en visering för att resa genom andra medlemsstaters territorium. För sådana fall kunde det vara aktuellt att använda en säker standardrehandling som utfärdas av den medlemsstat varifrån personen i fråga skall återvända. Denna handling skulle vara erkänd av alla medlemsstater och jämföras med en visering. Syftet skulle vara att göra återvändandet så "obyråkratiskt" som möjligt. En annan möjlighet är att medge undantag från viseringskraven i de aktuella fallen, men detta skulle förstås kräva ändringar i gemenskapslagstiftningen.

¹⁶ Artikel 11: "En medlemsstat skall ta tillbaka en person som fått tillfälligt skydd på dess territorium om personen vistas eller försöker resa in utan tillåtelse på en annan medlemsstats territorium under den period som omfattas av det rådsbeslut som avses i artikel 5. Medlemsstaterna får på grundval av ett bilateralt avtal besluta att denna artikel inte skall tillämpas."

¹⁷ Se även KOM(2001) 127 slutlig, artikel 26 i förslaget om varaktigt bosatta.

¹⁸ EGT C 353, 7.12.1999, s. 6.

¹⁹ Se KOM(2001) 447 slutlig.

Vilka förslag om transitering under återvändandeförfarandet bör läggas fram, med vederbörlig hänsyn till de diskussioner som pågår i rådet?

3.4. Operativt samarbete

Medlemsstaterna stöter ofta på en mängd problem i samband med återvändanden, särskilt om återvändandet sker ofrivilligt. Det kan röra sig om okänd vistelseort eller identitet för personen i fråga, saknade resehandlingar eller svårigheter i samarbetet med vissa medlemsstater när det gäller att utfärda identitets- eller resehandlingar, obstruktion från den återvändandes sida eller avsaknad av lämpliga transportmedel.

Ett förbättrat samarbete mellan medlemsstaterna kunde bidra till att lösa dessa praktiska problem. Samarbetet kunde underlättas om man inrättade den enhet för tekniskt stöd som föreslagits i det nyligen framlagda meddelandet om en gemensam politik om olaglig invandring²⁰ och verkligen använde sig av det finansiella stöd som erbjuds genom det föreslagna handlingsprogrammet ARGO.²¹

Hur kan det operativa samarbetet på teknisk nivå förbättras?

3.4.1. Förbättrade kunskaper om återvändande som fenomen

Vissa siffror om återvändande sammanställs på EU-nivå. Enligt den tillgängliga statistiken avlägsnades totalt 367 552 personer under 2000,²² medan antalet avlägsnade tredjelandsmedborgare 1999²³ uppgick till 324 206. Inom ramen för de program för frivilligt återvändande som genomfördes av internationella migrationsbyrån (IOM) lämnade 87 628 personer EU frivilligt under 2000. Motsvarande siffra för 1999 är 78 273 personer.²⁴

Likväl skulle medlemsstaterna kunna utbyta mer fullständig²⁵ och detaljerad information om frivilligt återvändande respektive avlägsnande om det fanns gemensamma definitioner som möjliggör direkta jämförelser. Kommissionen kommer att lägga fram en handlingsplan²⁶ för att genomföra rådets beslut från maj 2001 om att införa årlig rapportering om asyl och migration. En sådan rapport skulle innefatta ett avsnitt med analyser av uppgifter om återvändande. Ett virtuellt europeiskt observationsorgan för migration, som nu håller på att utvecklas, kunde också bidra till förbättrade kunskaper om återvändandefenomenet.

Hur skulle grunden för information om återvändande kunna förbättras ytterligare?

²⁰ Se KOM(2001) 672 slutlig.

²¹ Se KOM(2001) 567 slutlig.

²² Källa: Eurostat - inga uppgifter tillgängliga från Irland, Nederländerna och Förenade kungariket; uppgifter saknas från Belgien, Danmark och Luxemburg.

²³ Källa: Eurostat - inga uppgifter från Danmark, Irland, Nederländerna och Förenade kungariket; uppgifter saknas från Finland.

²⁴ Källa: IOM. Flest beledsagade frivilliga återvändanden har skett från Tyskland (år 2000: 68 648; år 1999: 58 469).

²⁵ Några siffror på antalet avlägsnade utläningar 2001 kan inte anges på grund av att några medlemsstater inte har lämnat de uppgifter som behövs.

²⁶ Se även SEK(2001) 602, 9.4.2001.

3.4.2. *Identifiering och dokumentation*

Det viktigaste hindret för återvändande i vederbörlig ordning är oklarheter kring identiteten och avsaknad av giltiga resehandlingar. Utfärdandet av resehandlingar försenas eller nekas ofta i ursprungsländerna för att det saknas uppgifter om nationalitet eller identitet. EU-medlemsstaterna har därför infört ett enhetligt utformat resedokument för återvändandeändamål.²⁷ De länder till vilka återvändande skall ske godtar emellertid mycket sällan denna EU-handling (inte alls, endast undantagsvis eller från fall till fall). De flesta av dem insisterar på att använda sina egna återvändandehandlingar.

En nyckelfråga när det gäller att lösa problem som uppstår i återvändandesituationer är därför att utföra lämpliga identifieringsåtgärder som ett led i de administrativa förfarandena, när personen fortfarande har ett intresse av att lämna korrekta uppgifter. I den utsträckning så ännu inte har skett bör medlemsstaterna införa lämpliga åtgärder för identifiering under prövningen av ansökningar om visering. I sitt meddelande om olaglig invandring uttryckte kommissionen stöd för införandet av ett europeiskt identifieringssystem för visering. Uppgifterna i detta system skulle även kunna användas i återvändandesammanhang. Denna uppfattning fick stöd i rådets handlingsplan om olaglig invandring av den 28 februari 2002. I ett sådant system skulle man även behöva ta hänsyn till den nödvändiga balansen mellan berättigade identifieringsbehov och ärliga migranternas och resandes integritet.

Hur kan man förbättra identifieringen av personer som vistas olagligt utan identitetshandlingar och utfärdandet av de resehandlingar som behövs för återvändandet?

Vilka element bör innefattas i ett framtida europeiskt identifieringssystem för visering, så en person som vistas olagligt utan identitetshandlingar kan identifieras?

3.4.3. *Sambandspersonerna på invandringsområdet och deras roll*

Man kunde även använda sig av sambandspersoner i ursprungs- eller transitländerna för frågor som uppstår kring återvändande. Kontakter med lokala myndigheter skulle kunna säkra en smidigare handläggning av återtagandet till det berörda landet. Sambandspersonerna skulle även kunna bistå nyanlända återvändande och eventuell eskortpersonal. Nätverket av sambandspersoner på invandringsområdet kunde utvecklas ytterligare för detta ändamål.

Skulle medlemsstaterna kunna erbjuda och tillhandahålla ömsesidigt bistånd för att underlätta återvändande?

3.4.4. *Bästa praxis, utbildning och informationsutbyte*

Situationen för den personal som ansvarar för det mycket svåra och krävande arbetet att verkställa återvändandebeslut skulle kunna förbättras. Specialutbildning skulle göra det möjligt för personalen att genomföra avlägsnanden på ett korrekt sätt.

²⁷ EGT C 274, 19.9.1996, s. 18.

Därför bör man utbyta erfarenheter mellan medlemsstaternas experter och personal som arbetar med program för frivilligt återvändande och avlägsnandeförfaranden. Inte bara seminarier utan även gemensam utbildning kunde komma i fråga här.

Vidare kunde utbytet av information i konkreta återvändandeärenden utvecklas för att ge möjlighet till gemensamt utnyttjande av befintliga resurser. En enhet för tekniskt stöd skulle också kunna vara till hjälp när det gäller att samordna detta utbyte av specifik information.

Hur bör utbytet av bästa praxis förbättras?

Bör idén med gemensam utbildning utvecklas vidare på området för återvändande?

Hur kunde informationsutbytet i konkreta återvändandeärenden byggas upp?

3.5. Program för återvändande

3.5.1. Erfarenheter från genomförandet av återvändandeprogram

Kommissionen har erfarenhet av förvaltning av projekt som syftar till att främja att flyktingar, asylsökande som fått avslag och andra migranter återvänder frivilligt till sina ursprungsländer. Sedan 1997 har många projekt finansierats inom ramen för både de gemensamma åtgärderna²⁸ och Europeiska flyktingfonden²⁹. Inriktningen på dessa projekt har varit att finansiera projekt som drivs av myndigheter på både nationell och regional nivå samt av internationella och icke-statliga organisationer. Tyngdpunkten har således legat på att påverka individen och hans eller hennes familj att själva fatta beslut om att återvända, varför projektet har drivits huvudsakligen i själva medlemsstaten. Erfarenheten visade att en viss uppföljning i ursprungslandet ofta var av avgörande betydelse för projektet. Utan uppföljning tenderade de återvändande att resa tillbaka till värdlandet på grund av hårda levnadsförhållanden, brist på sysselsättning eller andra svårigheter.

Projekten inom ramen för de gemensamma åtgärderna var inriktade på yrkesutbildning, förberedelse inför återvändandet genom subventionerade återresor i förberedelsesyfte, allmän rådgivning rörande situationen i ursprungslandet, sysselsättning, stöd till skapandet av småföretag i ursprungslandet, stöd efter återvändandet och uppföljning. Det uppstod en mängd svårigheter under projektens gång, men dessa var ofta överkomliga: politiska hinder som hade att göra med situationen i destinationslandet, problem i samband med ovillighet att återvända till ett land med små framtidsutsikter, utfärdande av resehandlingar till potentiella återvändande som därefter hade rätt att återvända till värdlandet om de så önskade och inte sällan ett visst missbruk från de återvändandes sida. Man fann också att om återvändandeprojekten inte noggrant passades ihop med återuppbyggnadsinsatser (till exempel i Bosnien) var det ingen större idé att försöka förmå människor att återvända till byar utan utsikter vare sig i fråga om bostad eller sysselsättning.

Trots dessa svårigheter finns det projekt som varit mer framgångsrika. Det finns exempel på program för utbildning i företagskunskap, särskilt för Bosnier bosatta i

²⁸ EGT L 114, 1.5.1999, s. 2; EGT L 138, 9.5.1998, s. 6; EGT L 205, 31.7.1997, s. 3.

²⁹ Se rådets beslut av den 28 september 2000 om inrättande av en europeisk flyktingfond, EGT L 252, 6.10.2000, s. 12 – 18.

Tyskland, som överträffat målsättningarna. Generellt sett uppvisar projekt som drivs av organisationer med lång erfarenhet och väl utvecklade metoder större framgångar.

Det kan dock finnas anledning att lyfta fram följande faktorer. Dessa ingick i de projekt som var mest framgångsrika när det gällde att främja bestående återvändande:

- Tillräckliga kunskaper hos den organisation som skall genomföra projektet i ursprungslandet.
- Den genomförande organisationens kopplingar till ursprungslandet, oavsett om det är ett kontor, en kontaktperson eller om man använder sig av en annan organisations infrastruktur i ursprungslandet och samarbete med lokala organisationer inom ramen för det civila samhället.
- Urval av potentiella återvändande, anpassat efter deras behov och vad projektet hade att erbjuda (professionellt drivna projekt för småföretag som utvärderade säljbarhet, kompetens hos potentiella entreprenörer etc.).
- Allsidiga projekt tenderade att vara mer framgångsrika, det vill säga projekt som innefattade rådgivning, kompetensutveckling, stöd inför och efter återvändandet samt uppföljning.
- Uppföljning och (åtminstone) rådgivning efter återvändandet hade ofta en avsevärd betydelse för om återvändandet skulle bli bestående.
- Projekt som innefattade en viss hjälp till det samhälle till vilket återvändande skulle ske hade större chans till framgång. Om de lokala samhällena gynnades av återvändandet kunde fiendligheten mot de återvändande minskas eller undanröjas helt.
- Med hänsyn till att projekten var baserade i EU:s medlemsstater kunde projekt som lyckades dra nytta av vad som kunde erbjudas genom andra projekt och program, med bas i ursprungsländerna (anläggningsarbeten, infrastruktur, inrättande av skolor, sysselsättningskapande åtgärder etc.), öka sina framgångar.

Kan ni ge en allmän utvärdering av befintliga återvändandeprogram?

Innebär de nämnda faktorerna en garanti för ett bättre genomförande av återvändandeprogrammen. Finns det andra faktorer som bör tas upp?

3.5.2. Överväganden kring ett EU-program för återvändande

Eftersom medlemsstaterna också har anslagit avsevärda budgetbelopp för program för frivilligt återvändande och åtgärder för påtvingat återvändande, bör alla de ovan nämnda faktorerna, och andra, beaktas i en kommande gemensam utvärdering inom ramen för den öppna samordningsmetoden. Slutsatserna av en sådan utvärdering bör tas i beaktande i samband med förnyelsen av Europeiska flyktingfonden som upphör att existera i sin nuvarande form 2004.

Efter ytterligare utvärdering av Europeiska flyktingfonden kunde man mer långsiktigt överväga att inrätta ett oberoende europeiskt återvändandeprogram, om

det kan fastställas att ett EG-finansierat program har något att tillföra på området. Om man utgår från antagandet att varje fungerande återvändande ligger i alla medlemsstaters intresse för att undvika flyttningar mellan medlemsstaterna, kan det framstå som nödvändigt att stödja medlemsstaternas insatser för att återsända personer som vistas olagligt. Ett fristående europeiskt återvändandeprogram kunde omfatta frivilligt återvändande, påtvingat återvändande och stöd till återvändande av olagliga migranter i transitländer.

Återsändande och återintegrering kunde vara det viktigaste målet för den politik som förs för att främja frivilligt återvändande inom ramen för ett återvändandeprogram. En annan möjlighet är att tillhandahålla stöd till bosättning i ett tredje land som är villigt att ta emot migranter. Finansiellt stöd kunde beviljas för individuella resekostnader, transport av personliga ägodelar, initiala utgifter efter återvändandet och ett begränsat "startbidrag".

Finansiellt stöd till verkställighetsåtgärder kunde utgöra ett kompletterande element i ett europeiskt återvändandeprogram och bidra till att klargöra behovet av solidaritet mellan medlemsstaterna i samband med återvändande, till exempel med avseende på resekostnader för återvändande och eskortpersonal.

Vidare kunde tredje länder erhålla hjälp med att återsända olagliga migranter, om dessa inte uppfyller villkoren för att få resa in i landet i fråga och endast är på genomresa i syfte att olagligen resa in i EU.

Är inrättandet av ett fristående europeiskt återvändandeprogram något att rekommendera?

Bör ett sådant program omfatta frivilligt återvändande, påtvingat återvändande och stöd till tredje länder som försöker återsända personer till ursprungsländerna?

4. DEL III - MOT EN GEMENSAM ÅTERTAGANDEPOLITIK

I slutsatserna (punkt 26) från mötet i Tammerfors i oktober 1999 hänvisade Europeiska rådet till staters internationella förpliktelse att återta sina egna medborgare. I slutsats nr 27 bekräftade rådet också att Amsterdamfördraget gav gemenskapen befogenheter när det gäller återtagande. Därför uppmanades rådet att sluta avtal om återtagande eller införa standardklausuler i andra avtal mellan Europeiska gemenskapen och relevant tredje land eller relevanta grupper av länder. Denna slutsats baserades på erkännandet av att sådana avtal generellt sett utgör ett värdefullt instrument i en aktiv återvändandepolitik, eftersom de anger klara skyldigheter och förfaranden för att underlätta och påskynda återvändanden. De tillhandahåller vidare en pålitlig institutionell ram för samarbete och bidrar till att undergräva de inblandade smuglingsnätverkens trovärdighet och finansiella intressen.

Dessa principer bekräftades på nytt och stärktes genom slutsats nr 40 från Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001. Slutsatsen innebar att politik som rör migrationsströmmar skall integreras i Europeiska unionens utrikespolitik. Framför allt var det nödvändigt att ingå Europaavtal om återtagande med berörda länder på grundval av en ny prioriteringslista och en klar handlingsplan.

Valet av framtida målländer kunde basera sig på vissa kriterier, nämligen

- (1) invandringstrycket i EU, och/eller
- (2) regional sammanhållning, och/eller
- (3) den geografiska närheten till EU.

Bör ytterligare kriterier för denna bedömning komma i fråga?

4.1. Återtagandeavtal och återtagandeklausuler i associerings- eller samarbetsavtal

4.1.1. Gemenskapens återtagandeavtal

Vad gäller gemenskapens återtagandeavtal har kommissionen hittills varit bemyndigad att förhandla om sådana avtal med Ryssland, Marocko, Pakistan, Sri Lanka och Folkrepubliken Kinas speciella administrativa regioner (SAR) Hong Kong och Macao, i enlighet med artikel 300 i EG-fördraget. Den 22 november 2001 paraferade kommissionen gemenskapens återtagandeavtal med Hongkong, ett avtal som nu verkar att bli det första återtagandeavtal som någonsin ingås av Europeiska gemenskapen.

Kommissionen kommer att driva på för att avsluta de pågående förhandlingarna i tid och, i möjligaste mån, i enlighet med förhandlingsdirektiven. Efter att ha sett de mycket olika riktningar som förhandlingarna med den första gruppen på sex länder har tagit kan man redan nu dra en viktig slutsats. Eftersom återtagandeavtal är något som endast ligger i gemenskapens intresse, beror framgången väldigt mycket på vilka "hävstänger" som står till kommissionens förfogande. Här är det viktigt att notera att det på området för rättsliga och inrikes frågor inte finns mycket att erbjuda i utbyte. Att släppa efter på eller avskaffa viseringskraven är endast i undantagsfall en realistisk möjlighet (till exempel i fråga om Hongkong och Macao); i de flesta fall är detta inget alternativ. Kommissionen vill därför uppmana rådet att föra en mer djupgående diskussion kring denna komplicerade fråga och särskilt överväga möjligheten att skapa ökad överensstämmelse med annan gemenskapspolitik för att bättre uppnå gemenskapens mål när det gäller återvändande och återtagande.

Hur kan man förbättra ömsesidigheten och överensstämmelsen mellan gemenskapens olika politikområden ytterligare?

4.1.2. Standardklausuler om återtagande

Parallellt med denna verksamhet kommer kommissionen även att fortsätta att införa standardklausuler i alla framtida associerings- och samarbetsavtal. De nuvarande klausulerna antogs av rådet den 3 december 1999³⁰ som en ändring av klausulerna från 1996³¹. Syfte var att anpassa bestämmelserna till det nya rättsläge som uppstod i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande. Klausulerna är inga återtagandeavtal i egentlig mening, utan är endast så kallade bemyndigandeklausuler ("enabling clauses"), avsedda att ålägga de avtalsslutande parterna att återta egna medborgare, tredjelandsmedborgare och statslösa personer. De faktiska arrangemangen och förfarandena fastställs i stället i bilaterala genomförandeavtal som ingås av

³⁰ Se rådets dok. 13409/99.

³¹ Se rådets dok. 4272/96.

gemenskapen eller medlemsstaterna. När de nuvarande klausulerna antogs i december 1999 klargjorde rådet att dessa i princip skulle införas i alla avtal som gemenskapen ingick i framtiden, medan de "gamla" klausulerna skulle kunna användas i vissa situationer, efter bedömning från fall till fall. Detta ledde i förhandlingar ofta till att EU-sidan anklagades för diskriminering. Trots vissa avvikelser från standardutformningen har återtagandeklausuler sedan 1996 införts bland annat i avtalen med Algeriet³², Armenien³³, Azerbajdzjan³⁴, Kroatien³⁵, Egypten³⁶, Georgien³⁷, Libanon³⁸, Makedonien³⁹, Uzbekistan⁴⁰ och i Cotonouavtalet mellan Europeiska unionen och AVS-länderna⁴¹. Förhandlingar om klausulerna förs för närvarande även med en rad andra länder.

4.2. Transiterings- och återtagandeaftal samt avtal med andra tredje länder

Även andra former för samarbete med tredje länder om frågor rörande återvändande kunde vara till hjälp när ett direkt återvändande till ursprungslandet inte är ett möjligt eller lämpligt alternativ. Om det saknas reseförbindelser med landet i fråga (tillfälligt eller permanent) kunde man undersöka om det finns tredje länder som är beredda att hjälpa till med att transitera de aktuella personerna till ursprungslandet. I lämpliga fall kunde transiteringsavtal ingås.

Vidare kunde man pröva möjligheterna att vända sig till tredje länder för att hitta alternativ till återsändande. Det bör övervägas om det finns tredje länder som är villiga att ta emot personer för en begränsad tid eller varaktigt, om detta är godtagbart för medlemsstaten och lämpligt för den återvändande i fråga.

Vilka alternativ till återsändande skall kunna komma i fråga i en dialog med tredje länder?

5. SLUTSATSER

Kommissionen har försökt att skissera fram en återvändandepolitik för gemenskapen. En sådan politik är helt nödvändig för att kunna utveckla en övergripande europeisk asyl- och invandringspolitik. Huvudsyftet med grönboken är att få berörda parter att inkomma med synpunkter och att få i gång en bred diskussion mellan alla som har ett intresse av dessa frågor. Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, kandidatländerna, partnerländer, internationella statliga organisationer, icke statliga organisationer, akademiska kretsar och andra berörda organisationer och enskilda inom det civila samhället uppmanas att bidra till denna diskussion.

³² Paraferat den 19 december 2001.
³³ EGT L 239, 9.9.1999, s. 22.
³⁴ EGT L 246, 17.9.1999, s. 23.
³⁵ KOM(2001) 371 slutlig, 9.7.2001, s. 46.
³⁶ EGT C 304E, 30.10.2001, s. 16.
³⁷ EGT L 205, 4.8.1999, s. 22.
³⁸ Paraferat den 10 januari 2002.
³⁹ EGT C 213E, 31.7.2001, s. 44.
⁴⁰ EGT L 229, 31.8.1999, s. 22.
⁴¹ EGT L 317, 15.12.2000, s. 10–11.

För att kommissionen skall kunna ta hänsyn till resultaten från den diskussion som förväntas följa av denna grönbok och förbereda en hearing om gemenskapens återvändandepolitik sommaren 2002, uppmanas alla berörda parter att senast den 31 juli 2002 sända sina skriftliga kommentarer till:

Generaldirektören

Generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor

Europeiska kommissionen

Rue de Luxembourg 46

B-1049 Bryssel

jai-immigration-asile@cec.eu.int

BILAGA I – Förslag till definitioner

Term	Definition
Återvändande	Beteckning på politikområdet. Återvändande omfattar förberedelse inför eller verkställighet av återresa till ursprungs- eller transiteringslandet, oavsett om återvändandet är frivilligt eller påtvingat.
Person som vistas olagligt	Varje person som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse på Europeiska unionens medlemsstaters territorium.
Frivilligt återvändande	Återvändande till ursprungs- eller transiteringslandet baserat på den återvändandes eget beslut och utan användning av tvång.
Påtvingat återvändande	Återvändande till ursprungs- eller transiteringslandet under hot om och/eller användning av tvång.
Påtvingat återvändande med lägre grad av tvång	Påtvingat återvändande med hot om och mindre användning av tvång, till exempel eskort.
Påtvingat återvändande med högre grad av tvång	Påtvingat återvändande med omfattande användning av tvång, exempelvis handbojor.
Återtagande	Beslut av en mottagande stat rörande en persons återinresa.
Återtagandeavtal	Avtal som fastställer vilka praktiska förfaranden och transportsätt som parterna skall tillämpa vid återvändande och återtagande av personer som vistas olagligt på något av de avtalsslutande parternas territorier.
Återsändande	Återvändande till ursprungslandet, både i frivilliga och påtvingade situationer.
Utvisning	Administrativ eller rättslig åtgärd varigenom en tidigare laglig vistelse avslutas, till exempel för att ett brott har begåtts.
Utvisningsbeslut	Administrativt eller rättsligt beslut som ligger till grund för en utvisning.
Frihetsberövande	Verkställighetsåtgärd som innebär frihetsberövande i sluten anläggning i syfte att kunna verkställa exempelvis ett utvisningsbeslut.
Beslut om frihetsberövande	Administrativt eller rättsligt beslut som ligger till grund för ett frihetsberövande.
Avlägsnande	Verkställighetsåtgärd som avser den faktiska transporten ut ur landet.
Beslut om avlägsnande	Administrativt eller rättsligt beslut som ligger till grund för ett avlägsnande.
Återinresa	Förnyad rätt att resa in på en medlemsstats territorium efter en tidigare utresa.
Avvisning	Nekad (rätt till) inresa vid en gränsövergång.
Transitering	Vistelse i eller passage genom ett tredje lands territorium under resa från ett ursprungsland till destinationslandet.