



Europeiska  
unionens råd

Bryssel den 8 oktober 2015  
(OR. en)

12856/15

MIGR 48  
COMIX 477

**NOT**

---

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Ärende:	Rådets slutsatser om återvändandepolitikens framtid

---

Vid mötet den 8 oktober 2015 antog rådet de slutsatser om återvändandepolitikens framtid som återges i bilagan till denna not.

**Rådets slutsatser om återvändandepolitikens framtid**

1. Rådet upprepar att en samstämmig, trovärdig och effektiv politik avseende återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, med fullständig respekt för de mänskliga rättigheterna och berörda personers värdighet, samt principen om "non-refoulement", är en viktig del av EU:s övergripande migrationspolitik.
2. Rådet välkomnar kommissionens meddelande om EU:s handlingsplan för återvändande, som besvarar Europeiska rådets uppmaning av den 25–26 juni 2015 till kommissionen om att inrätta ett särskilt europeiskt återvändandeprogram. Handlingsplanen<sup>1</sup>, liksom handboken om återvändande<sup>2</sup>, som lades fram den 9 september 2015, innehåller pragmatiska och operativa delar som syftar till att öka medlemsstaternas kapacitet att återsända irreguljära migranter, samtidigt som man är fullt medveten om behovet av att öka samarbetet och stödet till ursprungs- och transitländer.

---

<sup>1</sup> Dok. 11846/15.

<sup>2</sup> Dok. 11847/15.

3. Vid Europeiska rådets möte den 25–26 juni 2015 fastställdes en förteckning över åtgärder som måste vidtas inom områdena för återvändande, återtagande och återanpassning. I syfte att göra en bedömning av framstegen och identifiera kvarstående frågor uppmanar rådet kommissionen att rapportera om detta senast i januari 2016. Dessutom uppmanar rådet kommissionen att snabbt lägga fram konkreta åtgärder som en uppföljning av de tillkännagivanden som gjorts i EU:s handlingsplan för återvändande.
4. Tillräckliga finansiella resurser måste anslås för att öka effektiviteten i EU:s system för återvändande, med särskild tonvikt på att stödja medlemsstater som är utsatta för ett starkt migrationstryck. Asyl-, migrations- och integrationsfonden kommer att lämna väsentligt stöd till insatser för återvändande som vidtas i medlemsstaterna, som planerar att ägna över 800 miljoner euro åt återvändande i sina nationella program 2014–2020. Finansiering för att stödja samarbetet i samband med återtagande och återanpassning av återvändande personer, även mellan medlemsstater och tredjeländer, bör tillhandahållas från alla lämpliga instrument, särskilt förvaltningsfonden för nödåtgärder för stabilitet och hantering av grundorsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer i Afrika och EU:s finansiella program. Rådet välkomnar också det faktum att kommissionen inom ramen för asyl-, migrations- och integrationsfonden har inrättat en särskild fond för uppbyggnad av återtagandekapacitet. Dessutom bör Frontex tilldelas tillräckliga resurser för att byrån avsevärt ska kunna öka sitt stöd för återvändande.

5. EU och dess medlemsstater måste göra mer i fråga om återvändande. Ett ökat antal återvändande bör ha en avskräckande effekt på irreguljär migration. Återvändandedirektivet<sup>3</sup>, som är i kraft sedan januari 2009, bör tillämpas på ett konsekvent och effektivt sätt för att garantera en hög och jämn standard vid genomförandet och för att bibehålla ett starkt ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Rådet uppmanar kommissionen att bedöma hur återvändandedirektivet fungerar och genomförs och att identifiera eventuella hinder för ett effektivt återvändande, även genom att använda utvärderingsmekanismen för Schengen<sup>4</sup>. Kommissionen uppmanas att på grundval av denna bedömning vid behov lägga fram lagstiftningsförslag för att åtgärda dessa hinder. De befintliga europeiska informationssystemen bör utnyttjas bättre, i synnerhet Schengens informationssystem (SIS), Informationssystemet för viseringar (VIS) och Eurodac, vilka är viktiga verktyg som ytterligare måste förbättras för att möjliggöra bättre insamling, utbyte och samordning av information mellan medlemsstaterna för återvändandeändamål. Rådet ser fram emot att kommissionen så snart som möjligt under 2016 lägger fram sina kommande förslag, som grundar sig på en genomförbarhetsstudie, om att göra det obligatoriskt att i SIS föra in alla inreseförbud och beslut om återvändande, särskilt för att möjliggöra deras ömsesidiga erkännande och verkställande. Den reviderade lagstiftningen om smarta gränser som ska läggas fram före utgången av 2015 bör bidra till att främja återvändandet genom att det inrättas ett register över alla gränsöverskridande förflyttningar av tredjelandsmedborgare. Rådet välkomnar också kommissionens förslag om användning av Eurodac för återvändandeändamål. Dessutom kommer medlemsstaterna senast i slutet av 2015 att göra nätverket av nationella kontaktpunkter operativt för utbyte av information i syfte att underlätta återkallandet av uppehållstillstånd, i synnerhet när det gäller migranter som dömts för brott.

---

<sup>3</sup> Detta direktiv är inte tillämpligt på Förenade kungariket, Irland eller Danmark, i enlighet med protokollen nr 21 och 22, som är fogade till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>4</sup> Rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013, EUT L 295, 6.11.2013, s. 27.

6. Rådet erkänner att nationella rättsliga och administrativa ramar också är mycket viktiga för att skapa förutsättningar för en effektiv EU-återvändandeåtgärd. I synnerhet måste medlemsstaterna systematiskt utfärda beslut om återvändande, vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa dem och tillhandahålla de lämpliga resurser, inklusive finansiering och personal, som krävs för identifiering och återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Alla åtgärder ska vidtas för att säkerställa irreguljära migranternas faktiska återvändande, inbegripet användning av möjligheten att ta personer i förvar som en godtagbar sista utväg. I synnerhet bör medlemsstaterna förstärka sin förvarskapacitet inför avlägsnande, i syfte att säkerställa irreguljära migranternas fysiska tillgänglighet för återvändande, och vidta åtgärder för att förhindra missbruk av rättigheter och förfaranden.
7. Praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller återvändande är en väsentlig faktor när det gäller att öka återvändandegraden. Medlemsstaterna uppmanas därför med eftertryck att bättre använda sig av den sakkunskap och mer systematiskt begära de tjänster som Frontex för närvarande erbjuder, såsom utplacering av kontrollgrupper i Frontex samordnade gemensamma insatser, bistånd vid framskaffande av resehandlingar för migranter, anordnande av gemensamma återvändandeinsatser och utbildning av nationell personal som deltar i återvändandeinsatser. Frontex i sin tur bör intensifiera alla ansträngningar för att fullt ut utnyttja sitt nuvarande mandat att bistå medlemsstaterna i återvändandeinsatser och annan relevant verksamhet. Även om medlemsstaterna har huvudansvaret för att verkställa återvändanden, skulle ett omedelbart inrättande av en särskild återvändandeenhet vid Frontex göra det möjligt för byrån att öka sitt stöd till medlemsstaterna bland annat för att underlätta, organisera och finansiera återvändandeinsatser. Frontex måste fortsätta att ge direkt bistånd till enskilda medlemsstater och ges rätt att organisera gemensamma återvändandeinsatser på eget initiativ, med hänsyn tagen till medlemsstaternas behov. Samtliga medlemsstater och Frontex ska idka nära samarbete och inneha en särskilt aktiv roll i inrättandet och driften av *hotspots* när det gäller återvändandeinsatser, vilket även betonades i slutsatserna från Europeiska rådet den 23 september 2015.
8. Rådet uttrycker sitt fulla stöd till en förstärkning av Frontex och ser fram emot det lagstiftningspaket som kommissionen kommer att lägga fram i december 2015. I detta sammanhang välkomnar rådet kommissionens avsikt att överväga att inrätta insatsenheter för snabbt återvändande vid Frontex, vilka erbjuder stöd vid identifiering och konsulärt samarbete med tredjeländer samt organiserar återvändandeinsatser för medlemsstaterna, med utgångspunkt i erfarenheterna från *hotspots*.

9. Rådet välkomnar kommissionens avsikt att främja och styra ett integrerat system för hantering av återvändande genom att skapa synergier mellan det europeiska samlade systemet för återvändande till tredjeländer (Eurint), det europeiska nätverket för återanpassningsinstrument (Erin) och det europeiska nätverket för sambandsmän för återvändande (Eurlo) samt europeiska sambandsmän för migration, sambandsmän för invandring och Frontex sambandsmän. De bör arbeta på ett ömsesidigt stödande sätt genom att undvika dubbelarbete, för att öka effektiviteten i EU:s återvändandesystem. De bör ytterligare dela med sig av sin sakkunskap och erfarenhet till medlemsstaterna för eventuell uppföljning. Alla medlemsstater uppmanas att överväga att aktivt delta i dessa nätverk. Frontex bör säkerställa samordning på operativ nivå av det integrerade systemet för hantering av återvändande.
10. Alla verktyg ska utnyttjas för att öka samarbetet när det gäller återvändande och återtagande. Medlemsstaterna, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten ska prioritera återtagande i alla relevanta kontakter på politisk nivå med irreguljära migranternas ursprungsländer för att säkerställa ett konsekvent budskap till dessa länder, bland annat i fråga om behovet av ett fullständigt och faktiskt genomförande av befintliga återtagandeavtal gentemot samtliga medlemsstater. Samarbetet med ursprungsländerna måste också fokusera på identifiering av irreguljära migranter och utfärdande av resehandlingar. I detta sammanhang är samarbetet med de diplomatiska representationerna i ursprungsländerna av avgörande betydelse och måste prioriteras. På området för inrikes frågor kommer rådet ytterligare att behandla kopplingen mellan viseringslättnader och återtagandeavtal inom ramen för den omarbetade viseringskodexen, framförallt genom att se till att viseringslättnader i enlighet med viseringskodexen endast beviljas efter det att en bedömning har gjorts av samarbetet i samband med återtagande med alla medlemsstater.

11. Rådet betonar att återtagande av egna medborgare är en skyldighet enligt sedvanliga bestämmelser i internationell rätt och att alla stater måste efterleva denna skyldighet. När det gäller AVS-länderna i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet fastställs denna skyldighet vidare i artikel 13 i Cotonouavtalet<sup>5</sup>, enligt vilken alla deltagande stater åtar sig att återta landets egna medborgare utan ytterligare formaliteter. EU och dess medlemsstater kommer att sträva efter att garantera ett effektivt genomförande av alla åtaganden om återtagande, vare sig detta fullgörs genom formella återtagandeavtal, Cotonouavtalet eller andra arrangemang. Rådet uppmanar kommissionen att, i nära samarbete med utrikestjänsten, snarast inleda bilaterala dialoger för att förbättra det praktiska samarbetet med alla berörda tredjeländer som är transit- och ursprungsländer för irreguljära migranter, med utgångspunkt i erfarenheterna hos EU-medlemsstater med framgångsrika återvändandeinsatser till dessa tredjeländer. Frontex bör, tillsammans med de nätverk som arbetar med återvändande, tillhandahålla operativt och tekniskt stöd. Kommissionen och utrikestjänsten bör regelbundet informera om resultaten av dessa möten och rapportera de framsteg som gjorts senast i juni 2016. På grundval av detta uppmanar rådet kommissionen att föreslå förhandlingsdirektiv för åtagandeavtal med berörda ursprungsländer där man behöver formalisera de praktiska samarbetsarrangemangen. Parallellt med detta uppmanar rådet kommissionen att säkerställa att pågående förhandlingar om återtagandeavtal påskyndas och slutförs så snart som möjligt.

---

<sup>5</sup> Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (EGT L 317, 15.12.2000, s. 3–353).

12. Rådet välkomnar införandet av mer för mer-principen som ett sätt att öka EU:s och medlemsstaternas inflytande. En väl avvägd balans mellan incitament och påtryckningar bör användas för att förbättra samarbetet med tredjeländer om återtagande och återvändande. Denna princip måste därför tillämpas i större utsträckning och användas aktivt på ett samordnat sätt, på både EU-nivå och nationell nivå, och därigenom koppla samman ett förbättrat samarbete om återvändande och återtagande med fördelar på alla politikområden, med utgångspunkt i erfarenheterna av pilotprojekten om återvändande. Rådet uppmanar kommissionen att, tillsammans med utrikestjänsten, inom sex månader föreslå breda och skräddarsydda paket som ska användas gentemot tredjeländer för att komma till rätta med problem i samband med genomförandet av effektivt återtagande. Dessa paket bör genomföras omedelbart därefter. Villkor bör ställas vid behov i syfte att förbättra samarbetet. Medlemsstaterna rekommenderas i detta sammanhang att undersöka möjligheterna att få inflytande på de områden som omfattas av deras nationella behörighet.

De högnivådialoger som i samarbete med medlemsstaterna och kommissionen förs av den höga representanten bör bidra till att finna möjligheter till inflytande och förbättra samarbetet om återtagande.

13. Samarbete med ursprungsländer och transitländer är avgörande för framgångsrika återvändandeinsatser. På kort sikt kommer EU att utforska synergieffekterna med EU:s diplomati på plats via EU:s delegationer, i synnerhet via de europeiska sambandsmännen för migration, som ska placeras ut senast i slutet av 2015 i Egypten, Marocko, Libanon, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Serbien, Etiopien, Tunisien, Sudan, Turkiet och Jordanien.



14. Rådet uppmanar kommissionen, utrikestjänsten och medlemsstaterna att, i synnerhet via sina representationer utanför EU, i nära samarbete med de sambandsmän som nämns i punkt 9 främja EU:s laissez-passer (enhetligt utformat resedokument för avlägsnande av medborgare i tredje land)<sup>6</sup>, som bör bli ett allmänt accepterat resedokument för återvändande i tredjeländer. Medlemsstaterna åtar sig dessutom att mer regelmässigt använda EU:s laissez-passer vid återvändandeinsatser.
15. Eftersom återanpassning inte är ett villkor för återvändande, behövs det ytterligare ansträngningar för återanpassning i syfte att säkerställa varaktigt återvändande. Det praktiska samarbetet med myndigheterna i hemlandet måste också stärkas för att förbättra dessas kapacitet att effektivt och snabbt återta sina medborgare.
16. Program för frivilligt återvändande genomförs vanligen av nationella förvaltningar i ett antal tredjeländer. I lämpliga fall bör medlemsstaterna utveckla och genomföra gemensamma återanpassningsprojekt som skulle bli mer omfattande och kostnadseffektiva tack vare denna rationalisering. Medlemsstaterna kan utnyttja tillgänglig finansiering, utöver medel från asyl-, migrations- och integrationsfonden, som tillhandahålls av kommissionen. Rådet välkomnar kommissionens avsikt att med hjälp av det europeiska migrationsnätverket följa och bedöma om skillnader mellan medlemsstaternas program för frivilligt återvändande och återanpassning kan leda till så kallad return shopping.

---

<sup>6</sup> Rådets rekommendation av den 30 november 1994 om antagande av ett enhetligt utformat resedokument för avlägsnande av medborgare i tredje land.

17. EU ska utveckla säker och hållbar mottagningskapacitet och tillhandahålla varaktiga framtidsutsikter och nöjaktiga förfaranden för flyktingar och deras familjer i regioner i tredjeländer som påverkas av migrationstryck, fram till dess att återvändande till hemlandet är möjligt. När de villkor som anges i direktiv 2013/32/EU<sup>7</sup> är uppfyllda, framför allt principen om "non-refoulement" i artikel 38, har medlemsstaterna möjlighet att i enlighet med artikel 33 i det direktivet anse att dessa personers asylansökningar inte kan tas upp till prövning med hänvisning till begreppet säkert tredjeland, varefter det kan bli fråga om ett skyndsamt stöd till återvändande.

Parallellt bör liknande regional kapacitet undersökas för att de som inte uppfyller kraven för internationellt skydd snabbt ska återvända.

---

---

<sup>7</sup> Detta direktiv är inte tillämpligt på Förenade kungariket, Irland eller Danmark, i enlighet med protokollen nr 21 och 22, som är fogade till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.