



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 14.10.2002
KOM(2002) 564 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

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

Innehållsförteckning

Förord

1.	Återvändande som en nödvändig del av en övergripande gemenskapspolitik för invandring och asyl	6
1.1.	Inledning	6
1.2.	Förutsättningar för det arbete som grundar sig på kommissionens grönbok	7
1.2.1.	Inriktning på återvändande av personer som vistas olagligt	7
1.2.2.	Garantera invandrings- och asylsystemens integritet genom att återsända personer som vistas olagligt	8
1.2.3.	Respekt för internationella skyldigheter och mänskliga rättigheter.....	8
1.2.4.	Samarbete med ursprungs- och transitländer om återvändande och återtagande	9
2.	Återvändandeprogram	9
2.1.	En integrerad strategi i flera steg för samverkande delar av en gemenskapspolitik för återvändande	9
2.2.	Operativt samarbete mellan medlemsstaterna.....	11
2.2.1.	Definitioner	11
2.2.2.	Statistik och informationsutbyte	11
2.2.3.	Nätverk av myndigheter	12
2.2.4.	Bästa praxis och riktlinjer	12
2.2.5.	Gemensam utbildning	13
2.2.6.	Bättre identifiering och dokumentation	13
2.2.7.	Bestämmelser om återtagande och transitering mellan medlemsstaterna.....	15
2.2.8.	Ömsesidigt bistånd genom sambandspersoner på invandringsområdet.....	15
2.2.9.	Gemensamma insatser för återvändande.....	16
2.2.10.	Bättre samordning	16
2.3.	Gemensamma miniminormer för en effektiv återvändandepolitik	17
2.3.1.	Ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande	17
2.3.2.	Avlägsnande.....	18
2.3.3.	Förutsättningar för utvisningsbeslut.....	19
2.3.4.	Den lagliga vistelsens upphörande.....	20
2.3.5.	Frihetsberövande i avvaktan på ett avlägsnande.....	20
2.3.6.	Bevis på utresa och återinresa	21

2.4.	Inslag i integrerade återvändandeprogram	22
2.5.	Ökat samarbete med tredje länder.....	24
2.5.1.	Ökat administrativt samarbete.....	24
2.5.2.	Gemenskapens återtagandeavtal	24
2.5.3.	Transiterings- och återtagandeavtal samt avtal med andra tredje länder	25
3.	Slutsatser	25

Bilaga

FÖRORD

Behovet av en gemenskapspolitik för återvändande framhölls av kommissionen i dess meddelande av den 15 november 2001 om en gemensam politik om olaglig invandring. Den 10 april 2002 lade kommissionen som aviserat fram en grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt. Grönboken låg till grund för ett brett samråd i denna känsliga fråga. Samrådet, som avslutades den 31 juli, gav många bidrag från medlemsstaterna, kandidatländerna, länder utanför EU, statliga och icke-statliga organisationer samt andra nationella och lokala myndigheter. Höjdpunkten var en offentlig utfrågning den 16 juli med över 200 deltagare och inlägg av ett trettiotal experter.

Frågans betydelse framgick även av slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla, som begärde att ett åtgärdsprogram på detta område skulle antas före årets slut. Återvändandepolitiken diskuterades också ingående vid det informella ministermötet i Köpenhamn den 13 och 14 september. Såväl resultaten från samrådet som riktlinjerna som framkommit vid diskussionerna har utgjort värdefulla bidrag till arbetet med det här meddelandet.

Kommissionen betonar att en gemensam strategi i fråga om återvändande måste ingå i gemenskapens allmänna invandrings- och asylpolitik, vars grund lades i Amsterdamfördraget samt i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors, Laeken och Sevilla. Det här meddelandet är sålunda bara en del av en större helhet, vars andra delar återfinns i de många förslag och meddelanden som kommissionen har lagt fram under de senaste åren.

Som framgår av titeln tar vi endast upp frågan om återvändande av personer som vistas olagligt, dvs. de som inte uppfyller villkoren för inresa och vistelse på en EU-stats territorium. Avsikten är alltså inte att ta upp den vidare frågan om återvändande av personer som vistas olagligt och till exempel hur ursprungslandet kan dra nytta av återvändandet. Sådana aspekter kommer att tas upp separat, till exempel i det kommande meddelandet om förhållandet mellan migration och utveckling.

En effektiv gemenskapspolitik i fråga om återvändande av personer som vistas olagligt är dock av grundläggande betydelse för en trovärdig kamp mot olaglig invandring. Men den kan bara bli helt verkningsfull om den är en del i en verklig ambition att lösa problemen i samband med migration. För att detta skall bli möjligt måste man klargöra vilka som är de lagliga invandringsvägarna och kriterierna för vem som skall betraktas som en person som lagligen vistas i EU. Dessutom krävs ett effektivt och generöst asylsystem som bygger på snabba förfaranden och som ger tillgång till ett verkligt skydd för dem som behöver det samt en förstärkt dialog med länderna utanför EU som oftare än idag bör knytas till partnerskap i fråga om migration.

Mot denna bakgrund och med tanke på det särskilda syftet med detta meddelande tänker kommissionen särskilt framhålla fyra frågor:

- Vi måste snabbt tillmötesgå behovet av ett förstärkt operativt samarbete. Medlemsstaterna ställer sig mycket positiva till detta.. Det är viktigt att underlätta kontakter och informationsutbyte med utgångspunkt från gemensamma referenser, att likrikta arbetsmetoder och utbildning samt att öka de gemensamma insatserna för att få bort hinder och förbättra samordningen av resurser på områden som identifiering och dokumentation av berörda personer, samordning av återvändandeinsatser och mobilisering av de resurser som krävs för detta.

- Det operativa samarbetet kommer dock snabbt att visa sig otillräckligt om det saknas lämpliga rättsliga ramar. Ett första mål på medellång sikt är därför att anta gemensamma normer för att underlätta arbetet för de nationella myndigheter som ansvarar för återvändandeinsatser och säkerställa ett ömsesidigt erkännande av beslut om återsändande utöver det första steg som utgörs av direktivet från maj 2001. Senare måste man ytterligare precisera dessa bestämmelser, bland annat när det gäller situationen för personer som riskerar att återsändas.
- Mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts av medlemsstaterna och internationella organisationer bör man utarbeta de grundläggande delarna av ett integrerat program som skulle utgöra en gemensam ram som kan anpassas till berörda befolkningars och länders särskilda behov. Ett sådant program måste omfatta både själva återvändandet och de olika skedena i förberedelserna och uppföljningen för att skapa förutsättningar för ett varaktigt återvändande. Om det blir nödvändigt är kommissionen beredd att undersöka möjligheterna att frigöra gemenskapsmedel för att stödja inrättandet av sådana program.
- Även här är ett fördjupat samarbete med länderna utanför EU ett absolut villkor för att åtgärderna skall bli framgångsrika. Det administrativa och operativa samarbetet bör naturligtvis utvecklas i första hand, framförallt i fråga om dokumentation om och mottagande av berörda personer, men i vissa fall även i fråga om transitering. Samarbetet skulle kunna formaliseras genom undertecknandet av återtagandeavtal, vars betydelse vid flera tillfällen har framhållits av Europeiska rådet och rådet. Det är också viktigt att skapa förutsättningar för återanpassning, till nytta för både den återvändande personen och dennes ursprungsort. Detta förutsätter dels ett tydligt åtagande från de tredje ländernas sida, dels att EU och dess medlemsstater är beredda att vid behov ge det stöd som behövs.

1. ÅTERVÄNDANDE SOM EN NÖDVÄNDIG DEL AV EN ÖVERGRIPANDE GEMENSKAPSPOLITIK FÖR INVANDRING OCH ASYL

1.1. Inledning

Europeiska rådet i Sevilla den 21 och 22 juni 2002 krävde att genomförandet av alla aspekter av det program som antogs av Europeiska rådet i Tammerfors i oktober 1999 för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, skall påskyndas, särskilt vad beträffar gemenskapspolitiken för invandring och asyl. Behovet av att effektivt bekämpa olaglig invandring framhölls återigen som en viktig del av denna gemensamma och övergripande politik. Europeiska rådet i Laeken den 14 och 15 december 2001 hade redan efterlyst en handlingsplan för kampen mot olaglig invandring.¹ På grundval av kommissionens meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring av den 15 november 2001² antog rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 28 februari 2002 en övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i Europeiska unionen.³ Politiken för återvändande och återtagande framhålls som en nödvändig och viktig del av denna strategi.

För att följa upp dessa aspekter av strategin lade kommissionen den 10 april 2002 fram en grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt.⁴ Syftet var att få berörda parter att inkomma med synpunkter och att få igång en bred diskussion mellan alla som har ett intresse av dessa frågor. Den 16 juli 2002 anordnade kommissionen därför en offentlig utfrågning där man på grundval av idéerna i grönboken diskuterade den nuvarande politiken för återvändande och möjligheterna till en framtida gemensam EU-politik för återvändande av personer som vistas olagligt. Utfrågningen innebar ett öppet utbyte av åsikter från företrädare för EU-institutionerna, medlemsstater, kandidatländer, ursprungs- och transitländer, andra destinationsländer, internationella organisationer, regionala myndigheter, icke-statliga organisationer och akademiker.⁵ Skriftliga bidrag, som efterfrågats i grönboken, lämnades också till kommissionen.⁶

Vid rådets informella möte (rättsliga och inrikes frågor) den 13 och 14 september 2002 diskuterades det framtida återvändandeprogram som begärdes i slutsats nr 30 från Sevilla. Där sades bland annat följande:

“(...) Europeiska rådet uppmanar rådet och kommissionen att inom ramen för sina respektive befogenheter ge en absolut prioritet åt följande åtgärder i strategin: (...)

- Att i fråga om politiken för utvisning och återsändande senast före årsskiftet anta de olika delarna i ett program för återsändande som grundar sig på kommissionens grönbok. Ett inslag bör vara att på bästa möjliga sätt påskynda återvändanden till Afghanistan. (...)”*

¹ Se slutsats nr 40.

² KOM(2001) 672 slutlig.

³ Se rådets dok. 6621/1/02 rev.1, RIF 30.

⁴ KOM(2002) 175 slutlig.

⁵ Ytterligare information finns på http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm.

⁶ Se ovannämnda webbplats.

Under mötet framhölls särskilt behovet av att öka det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna för att göra återvändandepolitiken mer effektiv i praktiken. Syftet med det här meddelandet är att svara på denna uppmaning och lägga fram ett utkast till ett återvändandeprogram som bland annat tar hänsyn till bidragen och diskussionerna i samband med grönboken. Meddelandet är inriktat på den första delen av uppmaningen från Europeiska rådet i Sevilla, nämligen de konkreta åtgärderna i den allmänna politiken för återvändande av personer som vistas olagligt. Åtgärderna gäller alla ursprungs- eller transitregioner eller ursprungs- och transitländer.

Frågan om Afghanistan, som Europeiska rådet särskilt hänvisar till, kommer att tas upp separat. Åtgärderna beträffande Afghanistan är dock nära kopplade till övriga åtgärder och måste ligga i linje med den övergripande politik för återvändande som presenteras i det här meddelandet. I synnerhet arbetet med att fastställa och genomföra sådana åtgärder för snabbt återvändande till Afghanistan kommer att ge medlemsstaterna och kommissionen en unik möjlighet att pröva om gemenskapens nya återvändandepolitik är effektiv.

1.2. Förutsättningar för det arbete som grundar sig på kommissionens grönbok

I sin grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt angav kommissionen ett antal förutsättningar för att återvändandepolitiken skall bli en nödvändig del av en övergripande gemenskapspolitik om invandring och asyl.⁷ Detta meddelande bygger på samma förutsättningar. De viktigaste av dem beskrivs kortfattat nedan.

1.2.1. Inriktning på återvändande av personer som vistas olagligt

Även om politiken för återvändande i princip även omfattar återvändande av personer som vistas lagligt i EU, men som vill återvända till sitt ursprungsland, tar det här meddelandet framförallt upp återvändande av personer som vistas olagligt. Dessa personer uppfyller inte villkoren för inresa och vistelse i Europeiska unionens medlemsstater, antingen för att de rest in olagligt eller för att deras visering eller uppehållstillstånd har löpt ut, eller för att deras asylansökan har avslagits slutgiltigt. Termen "person som vistas olagligt" används i enlighet med artikel 63.(3) b) i EG-fördraget. Detta skall inte uppfattas som att personerna är kriminella utan att deras ställning inte är förenlig med lagstiftningen om inresa eller vistelse.

Det är emellertid meningsfullt att något utvidga meddelandets ämnesområde när det gäller frivilligt återvändande, så att det också täcker vissa grupper av personer som vistas lagligt, har tillfällig status eller vars avlägsnande tillfälligt har skjutits upp. Detta gäller framförallt personer som har någon form av internationellt skydd som i princip är tillfälligt. Erfarenheten visar att det kan vara bra att inte begränsa räckvidden av program för frivilligt återvändande för mycket.

⁷ Del I - Återvändande som en nödvändig del av en övergripande gemenskapspolitik för invandring och asyl - KOM (2002) 175 slutlig.

1.2.2. Garantera invandrings- och asylsystemens integritet genom att återsända personer som vistas olagligt

Meddelandet tar upp både frivilligt och påtvingat återvändande av personer som vistas olagligt. Så långt det är möjligt bör man prioritera frivilligt återvändande av uppenbara humanitära skäl, men också på grund av kostnader, effektivitet och varaktighet. Man bör därför utveckla och använda effektivare sätt för att främja frivilligt återvändande.

När det frivilliga återvändandet misslyckas är det dock nödvändigt att tillgripa ett påtvingat återvändande av personer som vistas olagligt. Ett trovärdigt hot om påtvingat återvändande och effektiva möjligheter att verkställa detta hot ger en tydlig signal till personer som vistas olagligt i medlemsstaterna och till potentiella olagliga migranter utanför EU om att olaglig inresa och vistelse inte leder till en önskad stabil bosättning⁸. Det måste göras klart att tredjelandsmedborgare utan rätt att stanna permanent eller tills vidare i princip måste lämna EU, om medlemsstaten i fråga inte har någon rättslig skyldighet att acceptera vistelsen.

Möjligheten till påtvingat återvändande är väsentlig 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. En trovärdig politik för påtvingat återvändande bidrar till att allmänheten kan acceptera en större öppenhet gentemot personer som verkligen behöver skydd samt gentemot nya invandrare som invandrat lagligt tack vare generösare regler för inresa, särskilt när det gäller arbetsinvandring.

1.2.3. Respekt för internationella skyldigheter och mänskliga rättigheter

Enligt artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen bygger unionen på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna. Fullständig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter är följaktligen den naturliga och grundläggande förutsättningen för en europeisk återvändandepolitik.

I grönboken om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt slås fast att 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 2000⁹ innehåller bestämmelser som är av betydelse för en politik för återvändande av personer som vistas olagligt (artiklarna 3, 5, 6, 8, 13 och 14 i konventionen om de mänskliga rättigheterna och artiklarna 3, 4, 7, 19, 21, 24 och 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna). När det gäller internationellt skydd är följande bestämmelser särskilt relevanta: artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och bestämmelserna i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 och dess protokoll av den 31 januari 1967, särskilt artiklarna 32 och 33 i detta. När det gäller barn bör man slutligen framhålla att FN:s konvention om barnets

⁸ KOM(2001) 672 slutlig, s.6.

⁹ EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

rättigheter från 1989 föreskriver att man i alla situationer som rör barn i första hand skall ta hänsyn till barnets bästa.

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

Vid Europeiska rådets möte i Sevilla framhölls återigen betydelsen av samarbete med ursprungs- och transitländer om hanteringen av migrationsströmmarna, särskilt när det gäller återvändande och återtagande. Länder utanför EU måste återta sina egna medborgare om de olagligen vistas i en EU-stat och, enligt samma villkor, återta medborgare från tredje land om det går att fastställa att de transiterat genom landet i fråga innan de kom till EU.¹⁰ Medlemsstaternas justitie- och inrikesministrar framhöll nyligen att det huvudsakliga problemet enligt deras mening inte ligger i ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaterna, utan snarare beror på de tredje ländernas ovilja att ta tillbaka sina medborgare och se till att återvändandet blir varaktigt. Deförväntar sig därför att gemenskapen och medlemsstaterna tillsammans skall sätta press på dessa länder så att de blir mer samarbetsvilliga.

Till exempel behövs samarbete på administrativ nivå för att skaffa resehandlingar för återvändandet till personer som vistas olagligt utan giltiga sådana. Dessutom behövs det ofta bistånd i samband med återtagandeförfarandet vid inresestället, som ofta är en flygplats. I vissa fall kan det vara till hjälp att förhandla fram ett återtagandeavtal på politisk nivå, som inte bara fastställer principerna för återtagande utan också innehåller bestämmelser om praktiska förfaranden och transportmetoder vid återvändande och återtagande.

Samarbetet med ursprungs- och transitländer om återvändande och återtagande är mycket viktigt och måste stödjas - där det är relevant och inom de finansiella begränsningarna - med tekniskt och ekonomiskt bistånd från EU:s sida. Vägran att samarbeta konstruktivt borde automatiskt utlösa den mekanism i flera steg som anges i slutsats nr 36 från Sevilla. Om en sådan vägran upprepas utan motivering skulle mekanismen kunna innefatta det enhälliga antagandet av åtgärder eller ståndpunkter inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och Europeiska unionens övriga politikområden efter det att man använt de befintliga gemenskapsmekanismerna fullt ut utan framgång.

2. ÅTERVÄNDANDEPROGRAM

2.1. En integrerad strategi i flera steg för samverkande delar av en gemenskapspolitik för återvändande

Alla medlemsstater möter samma hinder för ett smidigt och snabbt återsändande av olagliga invandrare till deras ursprungsländer. Det kan handla om att personen i fråga inte vill återvända frivilligt, att personens vistelseort eller identitet är okänd, att resehandlingar saknas eller att det uppstått svårigheter i samarbetet med vissa medlemsstater när det gäller att utfärda identitets- eller resehandlingar, att den återvändande personen gör motstånd eller att lämpliga transportmedel saknas. Medlemsstaterna har därför utarbetat en rad metoder för att övervinna dessa svårigheter. Erfarenheter har vunnits genom varierande koncept eller förhandlingar

¹⁰ Se slutsats nr 33-36.

med olika destinationsländer. Ett förbättrat samarbete mellan medlemsstaterna som bygger på vunna erfarenheter är avgörande för att lösa dessa praktiska problem.

Informationsutbyte om sådana erfarenheter är naturligtvis det första steget mot all form av samarbete mellan medlemsstaterna. Det är därför viktigt att förbättra befintliga system för att utbyta kunskande och bästa praxis. Det är också den bästa utgångspunkten för ett fortsatt framgångsrikt samarbete. Samarbetet omfattar utbyte av statistik över återvändande, nätverk mellan myndigheter och utarbetande av vissa riktlinjer för bästa praxis.

Sådana icke-bindande riktlinjer kräver i viss mån att parterna är överens om effekterna av en viss arbetsmetod.¹¹ När det gäller frågan om huruvida man skall anordna gemensam utbildning för dem som arbetar med återvändande är det nödvändigt att uppnå en grundläggande gemensam förståelse av vissa minimiregler om återvändande. Vissa på förhand fastställda utbildningsprogram eller normer behövs för att uppnå gemensamma utbildningsresultat.

Konkret operativt samarbete när det gäller bistånd i enskilda fall kräver vidare att man utformar vissa regler som alla följer, särskilt när man måste identifiera en person med hjälp av ett eventuellt utbyte av personuppgifter. Ömsesidigt bistånd eller till och med gemensamma insatser är dessutom dömda att misslyckas om den verkställande personalen i en medlemsstat inte kan uppfylla de rättsliga kraven från en annan medlemsstat. Gemensamma normer skulle därför kunna underlätta eller till och med skapa möjligheter att utföra gemensamma insatser. Verkställighetsåtgärdens laglighet måste upprätthållas utom allt tvivel under alla skeden av återvändandeförfarandet. Detta måste särskilt beaktas då återvändandet sker via transitering genom en annan medlemsstat.

Ett bindande system för ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande måste ses som en nyckelfaktor för ett effektivt operativt samarbete. Enligt kommissionen är det dags för EU att på nytt överväga denna nyckelfaktor, eftersom samarbetet mellan medlemsstaterna annars förblir rudimentärt. Återvändandet bör bedömas som framgångsrikt endast om den person som vistas olagligt har lämnat EU:s territorium och inte bara en särskild medlemsstat, om inte någon annan medlemsstat har gett vederbörande rätt till laglig vistelse. Den bästa lösningen är ett definitivt återvändande till ursprungslandet. Att den olagliga vistelsen fortsätter i en annan medlemsstat är hur som helst en otillfredsställande lösning, även om det för närvarande sker i praktiken.

Medlemsstaterna måste därför se till att effekterna av åtgärderna för återvändandet inte bara begränsas till deras eget territorium. Endast ett bindande ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande kan bidra till att verkställigheten, inklusive ömsesidigt bistånd och samarbete, på medellång sikt slutligen kan leda till önskat resultat. För att uppnå detta krävs en tillnärmning av de rättsliga villkoren för att avsluta en vistelse.

¹¹ Se *EU Schengen Catalogue, External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices*, Europeiska unionens råd, 28 februari 2002.

En övergripande gemenskapspolitik för återvändande borde utformas stegvis genom att man fastställer kortsiktiga åtgärder som kan genomföras omedelbart. Det skulle kunna röra sig om praktiska åtgärder för operativt samarbete. Men ett fungerande återvändandeprogram måste även innehålla lagstiftningsåtgärder på medellång sikt, som kan underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna. Detta gäller till exempel bindande ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande.

2.2. Operativt samarbete mellan medlemsstaterna

2.2.1. Definitioner

Eftersom det finns olika koncept och rättssystem varierar terminologin i fråga om återvändande, vilket ofta skapar förvirring. Vissa gemensamma definitioner skulle underlätta det praktiska samarbetet, eftersom de skulle förbättra den ömsesidiga förståelsen. Diskussionen om den första omgången definitioner som föreslås i grönboken har inletts. Definitionerna är än så länge preliminära och icke-bindande. De kan dock senare tjäna som en utgångspunkt för lagstiftningsarbetet i fråga om återvändande. I bilaga I finns uppdaterade definitioner.

De gemensamma definitionerna bör användas i framtida dokument i den mån det är möjligt för att samordna terminologin och undvika språklig förvirring.

2.2.2. Statistik och informationsutbyte

I slutsatserna från rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) i maj 2001 om gemensam analys och förbättrat utbyte av statistik för asyl och migration¹² konstateras att det behövs ett övergripande och sammanhängande ramverk för att förbättra statistik om asyl och migration. Kommissionen kommer inom kort att lägga fram en handlingsplan för att genomföra rådets slutsatser. Planen kommer att innehålla en rad åtgärder, till exempel nya statistiska metoder och utvidgning av befintlig statistik. Den skall användas för befintlig gemenskapsstatistik om återvändande och eventuell framtida statistik som rådet beslutar samla in.

Arbetet med att uppfylla en av slutsatsernas målsättningar har redan inletts, nämligen offentliggörandet av en översiktlig statistisk årsrapport om asyl och migration. Den första rapporten om 2001 års uppgifter väntas publiceras i början av 2003. I avsnittet om återvändande kommer siffrorna att för varje medlemsstat omfatta det totala antalet personer som återvänt sedan de fått avslag på sin asylansökan samt andra avlägsnade personer. Siffrorna skall också delas upp på olika typer av återvändande (frivilligt eller påtvingat). Tillförlitliga och jämförbara siffror kommer att tydligare visa omfattningen av de utmaningar som vi står inför på detta område.

Efter offentliggörandet av rapporten bör man göra en bedömning av vilka andra siffror som bör samlas in och hur statistiken över olika typer av återvändande skall kunna bli enklare att jämföra.

¹² Se rådets dok. 7973/01 ASIM 10.

2.2.3. *Nätverk av myndigheter*

Samarbete startar med kontakter och informellt utbyte mellan enskilda. Under de senaste åren har det mellanstatliga informationsutbytet om återvändande framförallt skett på ministeriell expertnivå. De tjänstemän som arbetar med frågan i medlemsstaterna kontaktade varandra vid behov i samband med bilaterala eller multilaterala diskussioner, workshops, möten, konferenser eller seminarier, som inte nödvändigtvis ägde rum i EU-sammanhang. Det finns ingen systematisk översyn av organisation och ansvarsområde för de myndigheter i medlemsstaterna som verkställer återvändandet, trots att en sådan översyn skulle underlätta arbetskontakterna mellan de olika ländernas tjänstemän.

En uppdaterad och lättillgänglig lista över nationella kontaktpunkter, inklusive kontaktpersoner vid nationella myndigheter som arbetar med resehandlingar samt andra verkställande myndigheter skulle därför underlätta kontakten med andra medlemsstaters verkställande myndigheter.

Kommissionen har börjat utarbeta ett Internetbaserat informations- och samarbetsnätverk (ICONet), som är utformat som en säker webbplats via Intranät för medlemsstaternas migrationsmyndigheter. En del av webbplatsen skulle kunna ägnas åt återvändande. Där skulle man kunna tillhandahålla listor över centrala myndigheter som verkställer återvändande. Listan skulle kunna uppdateras i realtid.

Kommissionen kommer att utforma en särskild sida för återvändande i det Internetbaserade informations- och samarbetsnätverket (ICONet). Detta för att ge kontaktuppgifter för de verkställande myndigheterna i medlemsstaterna.

2.2.4. *Bästa praxis och riktlinjer*

Utbyte av bästa praxis är ett annat viktigt inslag i det operativa samarbetet. På grundval av erfarenheterna från Schengensamarbetet publicerade medlemsstaterna en katalog med rekommendationer och bästa praxis för avlägsnande och återtagande den 28 februari 2002.¹³ Samma dag antog rådet slutsatser om de särskilda aspekterna på att få fram resehandlingar som gör det möjligt att återsända personer som vistas olagligt. På grundval av medlemsstaternas svar på ett frågeformulär kommer man att göra en översikt över de praktiska erfarenheterna av passerkort (*laissez-passer*), dvs. om det enhetligt utformade resedokumentet för EU¹⁴ normalt accepteras av länder utanför EU eller inte.

Översikten - och i framtiden andra sammanfattningar av frågor om återvändande och återtagande - bör ställas samman, analyseras och diskuteras. Man skulle kunna tänka sig en handbok med bästa praxis, inriktad både på hur bästa praxis kan genomföras och vilka resurser som krävs för detta. Detta skulle kunna hjälpa operativa avdelningar att dra nytta av andras erfarenheter och garantera att länderna utanför EU använder likartade metoder när de behandlar ansökningar om utfärdande och godkännande av de resehandlingar som behövs för återresan. En sådan handbok skulle även kunna innehålla riktlinjer till grund för en gemensam utbildning.

¹³ Se *EU Schengen Catalogue, External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices*, Europeiska unionens råd, 28 februari 2002.

¹⁴ EGT C 274, 19.9.1996, s. 18.

En handbok med bästa praxis i samband med återvändande och återtagande bör utarbetas. Handboken bör även innehålla riktlinjer för bättre resultat, baserade på bästa praxis i medlemsstaterna. Den första utgåvan bör inriktas på de problem som är förknippade med att få fram de resehandlingar som behövs för återvändandet.

2.2.5. *Gemensam utbildning*

Att verkställa ett återvändandebeslut är en mycket svår och krävande uppgift som bör utföras av en specialiserad enhet. Detta kräver specifikt kunnande. Personer som är satta att utföra en sådan komplicerad och utsatt uppgift behöver ha kompetens på olika områden, till exempel god kunskap om rättslig behörighet, lämplig behandling av de återvändande personerna, hantering av incidenter, interkulturell förståelse och förhandlingstekniker. Medlemsstaterna måste ge särskild utbildning för att personalen skall kunna genomföra sitt arbete på ett bra sätt.

Svårigheterna med att verkställa återvändandebeslut skulle kunna vara ämnet för gemensamma seminarier eller regelbundna möten mellan personer som är ansvariga för att utveckla utbildningsprogram. För att göra arbetet så effektivt som möjligt skulle man till en början kunna använda det nätverk av nationella fortbildningsinstanser för gränsförvaltning som avses i rådets strategi mot olaglig invandring av den 28 februari 2002.¹⁵ Om det uppstår problem med ansvarsfördelningen skulle man kunna överväga att upprätta ett liknande nätverk av institut som är ansvariga för fortbildning kring återvändande. Medlemsstaterna bör dessutom erbjuda kurser för tjänstemän från andra medlemsstater i sina fortbildningsinstitut. Man skulle kunna börja med ämnen som är av gemensamt intresse och som inte är inriktade på särskilda behov på grund av nationell lagstiftning.

Man skulle dock även kunna utforma gemensamma utbildningsprogram på områden där de nationella metoderna skiljer sig åt, som till exempel användning av handbojor. Sådana program skulle lättare kunna utformas på grundval av gemensamma normer i de riktlinjer som avses i punkt 2.2.4. Gemensamma normer efterfrågades redan i rådets strategi för förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser av den 13 juni 2002. Rådet efterlyste där standardsäkerhetsåtgärder när det gäller återsändande i flygplan, fartyg och andra transportmedel.¹⁶

Gemensam intensivutbildning bör göras möjlig genom fastställandet av gemensamma säkerhetsnormer, ett nätverk av institut som bedriver utbildning kring återvändande, utformningen av gemensamma utbildningsprogram samt deltagande i andra medlemsstaters kurser.

2.2.6. *Bättre identifiering och dokumentation*

Det bör upprepas att det viktigaste hindret för återvändande är oklarheter kring identiteten och avsaknad av giltiga resehandlingar. Det är oftast potentiella återvändande personer som är ansvariga för att handlingar saknas, eftersom det är allmänt känt att ursprungsländerna ofta försenar eller vägrar att utfärda resehandlingar för återresan på grund av bristfällig information om nationalitet och

¹⁵ Se rådets dok. 6621/1/02 rev.1, RIF 30.

¹⁶ Se rådets dok. 10019/02 FRONT 58.

identitet. För att undvika att bli återsänd är det inte ovanligt att personer som vistas olagligt gömmer eller förstör sina resehandlingar och uppger en falsk identitet eller nationalitet. Därför krävs ofta långa och kostsamma förfaranden där man kontakter flera olika ambassader från närliggande tredje länder eller utför en språk- eller dialektanalys.

En nyckelfråga när det gäller att lösa problem som uppstår i återvändandesituationer är därför att vidta lämpliga identifieringsåtgärder som ett led i de administrativa förfarandena vid viseringsmyndigheterna, när personen fortfarande har ett intresse av att lämna korrekta uppgifter. Efter kommissionens förslag enades rådet om att upprätta ett europeiskt identifieringssystem för visering on-line¹⁷ i sin strategi mot olaglig invandring av den 28 februari 2002. Kommissionen undersöker för närvarande de tekniska aspekterna av ett sådant informationssystem för viseringar.

I undersökningen skall man framförallt bedöma ett viktigt inslag som är relaterat till återvändanden: lagring av ett elektroniskt fotografi eller andra biometriska data kombinerat med en skanning av den resehandling som uppvisats av den person som ansökt om visering. Om denna information fanns tillgänglig i en central databas skulle det innebära en konkret förbättring, trots att man redan idag för det mesta begär foton och kopierar resehandlingar i samband med viseringsansökningar. Svårigheten är att befintlig information endast går att få fram om motsvarande resehandling finns tillgänglig. Man är sålunda beroende av om ägaren till handlingen vill lämna fram den, vilket sällan är fallet när det gäller personer som vistas olagligt. Målet är därför att övervinna detta hinder och kunna identifiera personer även om de inte vill samarbeta. Med hjälp av biometriska data i informationssystemet för viseringar kan gripna personer som vistas olagligt utan id-handlingar hittas och, om de tidigare gjort en viseringsansökan, identifieras. De skannade resehandlingarna kan användas som bevis när framställningar om resehandlingar för återvändande görs hos ett tredje land.

Det förväntas att man med hjälp av systemet betydligt kan minska tidsspillan och kostnader i samband med olaglig vistelse och under den tid som personen är frihetsberövad före avlägsnandet. Dessutom kan förfarandet vid utfärdande av viseringar ses över tack vare en uppenbar ändring av riskbedömningen. Tack vare det återvändanderelaterade inslaget i informationssystemet för viseringar kan viseringsförfarandet bli både snabbare och smidigare, eftersom medlemsstaterna får en verklig chans att identifiera och avlägsna oörliga resenärer, oberoende av om handlingarna finns i pappersform eller vid vilken medlemsstats representation viseringen har utfärdats. Resenärer med ärligt uppsåt kan i gengäld dra nytta av systemet.

Det återvändanderelaterade inslaget bör ha en central funktion i det framtida systemet för information om viseringar. Detta för att gripna personer utan id-handlingar skall kunna identifieras med biometriska data för att få fram befintliga personuppgifter, särskilt genom att man skannar de resehandlingar som uppvisas vid en viseringsmyndighet.

¹⁷

Kommissionens arbetsnamn är "System för information om viseringar".

2.2.7. *Bestämmelser om återtagande och transitering mellan medlemsstaterna*

Som anges i kommissionens grönbok sker återtagande mellan medlemsstater främst på grundval av bilaterala återtagandeavtal och informellt samarbete.¹⁸ Under 1999 lade Finland fram ett initiativ inför antagandet av rådets förordning om att fastställa medlemsstaternas skyldigheter sinsemellan när det gäller återtagande av tredje lands medborgare.¹⁹ Diskussionen avbröts på grund av förhandlingarna om överföringen av mekanismen för att fastställa ansvaret för prövning av asylansökningar till gemenskapslagstiftningen, Dublin II.²⁰ Eftersom dessa förhandlingar har framskridit betydligt bör de allmänna ramarna för återtagande mellan medlemsstaterna av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt föras upp på dagordningen igen.

En gemensam ram kunde dessutom skapas för frågor om transitering under återvändandeförfarandet. Ofta är det nödvändigt att använda andra medlemsstaters flygplatser, på grund av att det saknas direkta flygförbindelser med destinationslandet. För sådana fall är 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. I detta syfte har Tyskland lagt fram ett initiativ till rådets direktiv om stöd för verkställighet av återsändande vid transitering via flyg.²¹ Här bör man beakta bilaga 9 i konventionen angående civil luftfart.²² Man borde också diskutera hur andra destinationsländer skulle kunna integreras i ett EU-system för transitering via flyg.

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. I sådana fall skulle man kunna använda en säker standardresehandling som utfärdas av den medlemsstat som skickar tillbaka personen. Dokumentet skulle erkännas av samtliga medlemsstater och likställas med en visering.

De allmänna ramarna för återtagande mellan medlemsstaterna bör åter föras upp på dagordningen när förordningen om Dublin II har antagits på grundval av ett förslag från kommissionen.

Hjälp vid transitering, särskilt vid återvändande med flyg, bör omfattas av särskilda bestämmelser. Transitering med andra transportmedel bör också diskuteras.

2.2.8. *Ömsesidigt bistånd genom sambandspersoner på invandringsområdet*

Sambandspersoner på invandringsområdet, som tjänstgör i ursprungs- och transitländer, har regelbundna kontakter med lokala myndigheter, särskilt tjänstemän

¹⁸ 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 skydd. Se även artikel 26 i förslaget om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (KOM(2001)127 slutlig).

¹⁹ EGT C 353, 7.12.1999, s. 6.

²⁰ KOM(2001) 447 slutlig.

²¹ Se rådets dok. 10386/02 - MIGR 60 av den 27 juni 2002.

²² "Chicagokonventionen" av den 7 december 1944.

vid gränskontroller och immigrationsmyndigheter vid flygplatserna. Sådana arbetsrelationer borde utnyttjas för uppgifter i samband med återvändande.

En sambandsperson skulle kunna finnas på plats när de återvändande kommer fram till destinationslandet. På så sätt skulle återtagandeförfarandet kunna bli smidigare. Dessutom skulle de kunna bistå eventuell eskortpersonal. Nätverket av sambandspersoner på invandringsområdet borde utvecklas ytterligare för detta ändamål.

Medlemsstaterna bör i möjligaste mån erbjuda och tillhandahålla ömsesidigt bistånd för att underlätta återkomsten till destinationslandet.

2.2.9. *Gemensamma insatser för återvändande*

Personer återsänds allt oftare med chartrade flyg av olika skäl. Vissa medlemsstater använder små chartrade jetplan vid påtvingade återvändanden, vilket har visat sig vara oerhört kostsamt. Andra medlemsstater chartrar större flygplan för att skicka tillbaka fler personer med nödvändig eskortpersonal. Denna metod är också kostsam, särskilt när flygplanet inte utnyttjas till sin fulla kapacitet på grund av att den återvändande avviker, insjuknar eller gör starkt motstånd eller på grund av att ett rättsligt förfarande inleds i ett mycket sent skede för att förhindra avlägsnande.

Om medlemsstaterna kunde dela befintlig kapacitet genom gemensamma operationer skulle de kunna genomföra åtgärderna mer effektivt. Under förutsättning att det finns lämpliga transiteringsarrangemang bör medlemsstaterna sträva efter att tillsammans chartra plan för frivilligt och påtvingat återvändande. Gemensamma charterflygningar har redan förekommit mellan medlemsstater eller andra destinationsländer i form av pilotprojekt med två eller tre parter. Denna praxis skulle inte bara innebära ekonomiska fördelar, utan också ge viktiga signaler.

Gemensamma återsändandeåtgärder bör genomföras av medlemsstaterna, i början på bi- och multilateral grund genom att man gemensamt chartrar flygplan. Andra gemensamma återsändandeåtgärder land- eller sjövägen kan också övervägas där så är lämpligt.

2.2.10. *Bättre samordning*

Det ökade samarbete som beskrivs ovan kräver lämpliga ramar för samordning. Som nämnts tidigare²³ skulle det Internetbaserade informations- och samordningsnätverket ICONet kunna bidra till detta. Förutom information om kontakter kan webbplatsen ge andra återvändanderelaterade tjänster. Den skulle kunna innehålla ett verktyg för anmälan on-line av en transitering från en medlemsstat till en annan genom att använda ett sådant enhetligt formulär som Tyskland föreslår i sitt initiativ om transitering med flyg. Medlemsstaterna skulle också kunna använda ICONet för att samordna gemensamma charterflygningar för att verkställa återvändandebeslut. Dessutom kan ICONet ge information om kontaktpunkter i tredje land eller annan relevant information om tredje land.

²³

Se punkt 2.2.3

En webbplats kan dock inte ersätta personlig kontakt, som absolut behövs för att uppnå ett tätt samarbete. Samarbete och särskilt samordning skulle kunna underlättas genom upprättandet av den stödenhet som föreslås i det nyligen framlagda meddelandet om en gemensam politik om olaglig invandring.²⁴ En sådan enhet skulle kunna ha många olika uppgifter. Den skulle bland annat kunna samla, analysera och sprida information om återvändande, leda en dialog bland dem som arbetar med återvändande, anordna expertmöten, utforma gemensamma utbildningskurser eller hjälpa till vid organisationen av gemensamma åtgärder. För att se om enheten är användbar bör den till en början begränsas till ett litet sekretariat, med ett fåtal nationella experter som koncentrerar sig på prioriterade frågor. Stödenheten skulle kunna finansieras via programmet för administrativt samarbete (ARGO)²⁵, som även kan utnyttjas för medlemsstaternas samarbete kring återvändande.

En bättre samordning av ett ökat operativt samarbete kring återvändande kan uppnås genom utveckling av nätverket för information och samordning samt upprättande av en stödenhet.

2.3. Gemensamma miniminormer för en effektiv återvändandepolitik

Det samarbete mellan medlemsstaterna som beskrivs i kapitel 2.2 kan bli framgångsrikt om det bygger på en gemensam förståelse av nyckelfrågor. Man bör därför fastställa gemensamma miniminormer på medellång sikt för att underlätta arbetet för de berörda myndigheterna och möjliggöra ökat samarbete mellan medlemsstaterna. På lång sikt bör man genom sådana normer fastställa regler för en adekvat och jämförbar behandling av personer som vistas olagligt och som är föremål för åtgärder för att få vistelsen att upphöra, oavsett vilken medlemsstat som verkställer avlägsnandet. Av dessa skäl tänker kommissionen ta lämpliga initiativ.

2.3.1. Ömsesidigt erkännande av beslut om återvändande

För det operativa samarbetet vid verkställighet av återvändandebeslut i EU är det mycket viktigt att personer som vistas olagligt och efter utvisningsbeslut i en medlemsstat avviker för att därefter gripas i en annan stat verkligen återsänds, särskilt när det inte finns några inre gränskontroller. Ett utvisningsbeslut som utfärdats i en medlemsstat skall verkställas i en annan medlemsstat utan att denna behöver utfärda ett nytt utvisningsbeslut. I direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land²⁶ framhålls denna nödvändighet, även om direktivet inte innehåller några bindande bestämmelser.

Det ömsesidiga erkännandet av utvisningsbeslut för personer som har ansökt om asyl kräver särskild uppmärksamhet, eftersom medlemsstaterna tolkar Genèvekonventionen på olika sätt och även har olika grunder för subsidiärt skydd. Enligt Europeiska rådet i Tammerfors 1999 är ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status det långsiktiga målet. Europeiska rådet i Sevilla i juni 2002 bekräftade detta mål och lade till tidsfrister för antagandet av vissa direktiv. Kommissionen upprepar därför den steg-för-steg-metod som den föreslog i meddelandet från

²⁴ KOM(2001) 672 slutlig.

²⁵ Se rådets beslut av den 13 juni 2002, EGT L 161, 19.6.2002, s.11.

²⁶ EGT L 149, 2.6.2001, s. 34.

november 2000²⁷ och betonar kopplingen mellan ömsesidigt erkännande och harmoniseringen av asylförfarandena.

Upprättandet av rättsligt bindande bestämmelser för ömsesidigt erkännande av alla åtgärder som avslutar en vistelse, särskilt utvisningsbeslut, bör inlemmas i ett framtida förslag om återvändandeförfaranden.

2.3.2. *Avlägsnande*

Avlägsnandet, som är den sista verkställighetsåtgärden i samband med återsändandet av personen i fråga, skall omfattas av miniminormer för att skydda personens rättigheter och se till att avlägsnandet blir så effektivt som möjligt. Miniminormer underlättar även det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna under transitering eller gemensamma avlägsnanden.

Så länge som medlemsstaterna har olika asylsystem behövs en slutgiltig garanti för att en person inte återsänds till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse (principen om "non-refoulement") för att medlemsstaterna skall kunna iaktta sina internationella förpliktelser, om denna risk inte har undersökts tidigare. Bestämmelser om en sådan slutgiltig garanti bör innehålla en hänvisning till gällande asylregler, som redan innefattar en praktisk möjlighet att överklaga.

Miniminormer bör också balansera intressena av att förebygga missbruk i form av låtsad sjukdom och att beakta de berörda personernas verkliga fysiska hälsa och mentala status. Om den återvändande personen åberopar fysisk eller psykisk ohälsa strax före avresan kan det vara ett försök att förhindra avlägsnandet, men det kan också vara ett korrekt påstående. Här måste man göra en noggrann bedömning, särskilt när det gäller sårbara grupper som underåriga och gravida kvinnor. Det bör också finnas miniminormer för under vilka förhållanden en familj kan skiljas åt under avlägsnandet.

Medlemsstaterna bör få rätt att avlägsna en person även om han eller hon gör (fysiskt) motstånd. Det finns dock gränser för vilka tvångsåtgärder man kan använda. Den återvändande personens fysiska integritet är av yttersta vikt. Dennes psykiska hälsa måste också respekteras. Det behövs normer för vilka tvångsåtgärder som kan användas. När det gäller avlägsnanden med flyg kan IATA/CAWG:s riktlinjer för återsändande och eskort ligga till grund för EU-bestämmelser om eskort och tvångsmedel.

Samarbete om avlägsnanden aktualiserar frågan om 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). Om medlemsstaterna vill samarbeta på detta område är det logiskt att ha miniminormer för bedömningen av sådana situationer. Bedömningen skulle kunna inkludera samråd med organisationer som FN:s flyktingkommissariat, andra FN-organ (t.ex. UNMIK i Kosovo) eller andra relevanta aktörer.

²⁷

KOM(2000) 755 slutlig.

Miniminormer för avlägsnande bör fastställas på EU-nivå genom att man inför en slutgiltig garanti om att avvísning och utvisning inte får strida mot de skyldigheter som följer av folkrätten (principen om "non-refoulement") i ett framtida direktiv om miniminormer för återvändandeförfaranden. Man bör dessutom fastställa riktlinjer för avlägsnande när det gäller den återvändandes fysiska hälsa och mentala status samt dennes integritet under avlägsnandet. Vidare bör man inrätta ett system för att kunna bedöma den aktuella situationen i vissa länder och avgöra om avlägsnanden är möjliga att genomföra eller inte.

2.3.3. *Förutsättningar för utvisningsbeslut*

Utvisningsbeslut fattas av medlemsstaterna, hittills enligt nationell lagstiftning. Rådet har redan fastställt vissa normer för utvisningsbeslut i direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvísning eller utvisning av medborgare i tredje land, som antogs i maj 2001²⁸. I direktivet föreskrivs bland annat att tredjelandsmedborgaren skall 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 två grupper av fall.

För att ytterligare utveckla idén om ömsesidigt erkännande av utvisningsbeslut utgår kommissionen från distinktionen mellan automatiska skäl till utvisningsbeslut på grund av extrem fara för allmän ordning eller inre säkerhet och andra legitima skäl som normalt sett leder till ett utvisningsbeslut.

Distinktionen måste ta noggrann hänsyn till de villkor och garantier som måste uppfyllas för att kunna avsluta den lagliga vistelsen för vissa grupper. Privilegierade tredjelandsmedborgare, till exempel de som är varaktigt bosatta²⁹ eller familjemedlemmar till en unionsmedborgare kan endast avlägsnas vid allvarliga hot mot allmän ordning och säkerhet.³⁰ Särskilda överväganden bör också göras då tredjelandsmedborgaren är född i en medlemsstat och aldrig har bott i det land som han eller hon är medborgare i.

Utvisning av flyktingar samt av andra personer som åtnjuter andra former av internationellt skydd kräver särskild uppmärksamhet. De kan endast avlägsnas i enlighet med internationella förpliktelser som 1951 års Genèvekonvention och Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Ett utvisningsbeslut bör i alla händelser baseras på den enskildes situation. Man måste överväga den berörda personens mänskliga rättigheter och huruvida åtgärden är rimlig. Ett rättsmedel bör finnas att tillgå, inklusive möjligheten att ett utvisningsbeslut inte verkställs förrän överklagandet har prövats.

Miniminormer om utvisningsbeslut bör fastställas på EU-nivå med definitioner av automatiska och andra skäl för utvisning samt fastställande av grupper med särskilda behov av skydd och minimigarantier för att kunna överklaga ett utvisningsbeslut inom ramen för ett framtida direktiv om miniminormer för återvändandeförfaranden.

²⁸ EGT L 149, 2.6.2001, s. 34.

²⁹ Se artikel 13 i KOM(2001) 127 slutlig.

³⁰ Se dom av den 25 juli 2002 i mål C-459/99, MRAX mot Belgiska staten.

2.3.4. *Den lagliga vistelsens upphörande*

Kommissionen föreslår att en person skall kunna åläggas att lämna en medlemsstats territorium så fort den lagliga vistelsen har upphört. Det kan till exempel röra sig om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd (av skäl som rör internationellt skydd eller invandring) eller att uppehållstillståndet har löpt ut eller återkallats (på grund av hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten). Det kan även vara fråga om att avbryta den olagliga vistelsen för en person som aldrig varit lagligt bosatt i den berörda medlemsstaten. Laglig vistelse anses också ha upphört om överklagandet av ett beslut om rätten att stanna i en medlemsstat inte har suspensiv verkan. Alla dessa personer bör ha en rättslig skyldighet att lämna medlemsstaten omedelbart eller, om en tidsfrist för avresan har fastställts, innan denna tidsfrist har löpt ut. Ur EU-synpunkt bör skyldigheten att lämna landet vara en skyldighet att lämna EU och inte bara en av medlemsstaterna.

Med hjälp av samarbete mellan EU-länderna skulle man kunna se till att personer som inte är lagligt bosatta i en medlemsstat inte reser till något annan medlemsstat, annat än om de kan resa in lagligt och beviljas bosättning där. Kommissionen kommer därför att arbeta på att tillnärma åtgärderna för att avsluta olagliga vistelser, så att de kan tillämpas i hela EU.

2.3.5. *Frihetsberövande i avvaktan på ett avlägsnande*

Kommissionen medger att medlemsstaterna ibland måste frihetsberöva personer i avvaktan på ett avlägsnande. Det måste dock finnas en rimlig balans mellan medlemsstaternas behov av effektiva förfaranden och respekten för den aktuella personens grundläggande mänskliga rättigheter. Man bör fastställa miniminormer på EU-nivå för behörigheten hos ansvariga myndigheter och villkoren för frihetsberövande. Detta skulle även underlätta medlemsstaternas operativa samarbete vid transitering eller gemensamma avlägsnanden. Miniminormerna skulle kunna omfatta följande:

- Grunder för frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande. Detta omfattar frihetsberövande i syfte att få fram resehandlingar för återvändandet eller för att förhindra personen från att avvika under avlägsnandet eller transiteringen.
- Angivande av de grupper av personer som i princip inte eller endast under särskilda omständigheter får frihetsberövas:
 - Barn utan medföljande vuxen och personer under 18 år.
 - Äldre personer, särskilt de som behöver tillsyn.
 - Gravida, om det inte finns en uppenbar risk för avvikande och läkare godkänner frihetsberövande.
 - Personer som lider av allvarliga medicinska problem eller är psykiskt sjuka.
 - De personer för vilka det finns oberoende bevis på att de har torterats eller misshandlats under frihetsberövande innan de kom till EU.
 - Personer med allvarliga funktionshinder.

- Bestämmelser om utfärdandet av beslut om frihetsberövande. Dessa skulle kunna omfatta krav på proportionalitet och möjligheter till passande alternativ som anmälningssplikt, andra inskränkningar i rörelsefriheten, ställande av borgen eller till och med elektronisk övervakning.
- Bestämmelser om domstolskontroll. En domstol bör ha behörighet att utfärda eller ändra beslutet om frihetsberövande.
- Tidsgränser för frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande. Även om grunderna för frihetsberövandet (t.ex. identifiering eller att förhindra att personen avviker) automatiskt är tidsbegränsade anser kommissionen det nödvändigt att föreskriva en maximal tidsgräns samt tidsgränser för domstolsprövningen av om fortsatt frihetsberövande skall ske.
- Bestämmelser om behandlingen av personer som frihetsberövas, särskilt vad gäller inkvartering, men även rättshjälp för att säkerställa en human behandling i alla anläggningar för frihetsberövande i medlemsstaterna. Kommissionen anser att återvändande personer i den mån det är möjligt inte skall inkvarteras tillsammans med dömda brottslingar. Syftet är att undvika kriminalisering.

Miniminormer för frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande bör fastställas på EU-nivå med angivande av de ansvariga myndigheternas befogenheter och villkoren för frihetsberövande inom ramen för ett framtida direktiv om miniminormer för återvändandeförfaranden.

2.3.6. *Bevis på utresa och återinresa*

Som angavs i grönboken är ett tillfredsställande bevis på utresa 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 dessa personer förbjuds att senare åter resa in i den aktuella medlemsstaten på grund av bristande bevis på den tidigare frivilliga utresan. En möjlighet skulle vara 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.

Frivilligt återvändande bör prioriteras och de rättsliga följderna av frivilligt eller påtvingat återvändande för en ansökan om en senare återinresa bör bedömas. Ett avslag på en ansökan om återinresa i EU någon gång i framtiden bör inte vara grundad enbart på att personen i fråga tidigare har vistats olagligt i en medlemsstat, om personen har återvänt frivilligt. Å andra sidan krävs restriktioner i fall av påtvingat återvändande.

Det krävs gemensamma definitioner för att fastställa under vilka omständigheter en ny ansökan om visering eller uppehållstillstånd är utesluten. En registrering på spärllistan i Schengens informationssystem enligt artikel 96 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet eller i det framtida systemet för information om viseringar skulle kunna användas i detta syfte.

2.4. Inslag i integrerade återvändandeprogram

Olika typer av återvändandeprogram och metoder för deras genomförande har utformats av det internationella samfundet i allmänhet under de senaste tio åren. Det finns två grundläggande typer av återvändandeprocesser: ett helt frivilligt återvändande där den enskilde själv beslutar att återvända och får hjälp med återresan samt situationer där det statliga myndigheterna kräver återvändande med vederbörlig hänsyn till internationell rätt och den berörda personens mänskliga rättigheter. Det finns också en "blandsituation" där personen godtar ett beslut om att han eller hon måste återvända och även accepterar hjälp från myndigheterna.

Internationella organisationer har varit särskilt aktiva när det gäller alla typer av återvändanden och har administrerat både EU-projekt och projekt som finansierats nationellt med olika grader av framgång, återigen beroende på omständigheterna. Kommissionens erfarenheter, som inleddes med de gemensamma åtgärderna från 1997 till 1999 inom Maastrichtfördragets "tredje pelare"³¹ före upprättandet av Europeiska flyktingfonden år 2000³² visar att framgångsrika återvändandeprojekt innehåller alla eller nästan alla av de följande inslagen: rådgivning före återvändandet, hjälp med utbildning och anställning, hjälp med att resa till ursprungs- eller bosättningslandet och eventuell hjälp med återetablering där, uppföljande hjälp och rådgivning efter återvändandet. Det genomförande organet måste dessutom ha tillräckliga kontakter med myndigheter och icke-statliga organisationer i ursprungslandet samt nödvändiga resurser (till exempel lokal personal, åtminstone tillfällig, som talar lokala språk) och nödvändig kompetens för att eventuellt kunna välja ut återvändande som har förutsättningar att lyckas efter återresan. Bedömningen av de återvändanderelaterade projekt som godkänts för finansiering visar tydligt att sådana projekt huvudsakligen finns i ett begränsat antal medlemsstater. Det beror på omständigheterna i medlemsstaten, dvs. såväl antalet möjliga återvändande som konkurrerande behov av annan finansiering för exempelvis resurser för mottagandet och integrationsprogram.

Dessa faktorer måste vägas mot återvändandeprogrammens kostnadseffektivitet. Vissa projekt (t.ex. för somalier i Europa) är mycket kostsamma per person. Det finns dessutom faktorer som praktiskt taget inte går att kvantifiera, som sannolikheten för att återvändande försöker att komma tillbaka till värdlandet. Huruvida en person som återvänt till sitt ursprungsland kommer att stanna där eller inte beror på en rad faktorer: den rättsliga statusen i värdlandet, utfärdandet av resehandlingar som gör det möjligt att invandra på nytt, ekonomiska förutsättningar, familjeförhållanden osv.

Potentiella återvändande bör få information så tidigt som möjligt om möjligheterna att återvända frivilligt till ursprungslandet. Informationen skall omfatta upplysningar om återvändandeprogrammen, tillgänglig yrkesutbildning eller annan form av utbildning, situationen i destinationslandet och möjligheterna att etablera sig där. Yrkesutbildning eller andra former av utbildning som kan vara användbar i destinationslandet kan erbjudas före återresan eller på plats i destinationslandet. Hjälp och rådgivning bör erbjudas i alla skeden av återvändandeprocessen, från början av vistelsen i medlemsstaterna till en tid efter ankomsten till

³¹ Budgetpost B7-6008 och B5-803.

³² Rådets beslut av den 28 september 2000 (2000/596/EG), EGT L 252, s.12.

destinationslandet för att se till att återvändandet blir varaktigt. Man bör i allmänhet överväga incitament som kan uppmuntra potentiella återvändande att resa tillbaka frivilligt. Kommissionen har därför beställt en studie om incitament för återvändande som kommer att finnas tillgänglig i slutet av året. På grundval av studien bör man överväga ytterligare steg för att skapa tillräckliga incitament för att återvända.

Den allmänna slutsatsen från tidigare erfarenheter av att administrera återvändandeprogram är att de måste vara flexibla när det gäller tidsramar och administration för att man skall kunna reagera på förhållanden på fältet. Detta kräver en mer samlad användning av såväl gemenskapsprogram som nationella program som bygger på klara politiska riktlinjer.

Utöver de gemensamma åtgärderna under perioden 1997–1999 och Europeiska flyktingfonden har kommissionen även använt budgetpost B7-667 (för vilken en rättslig grund kommer att föreslås före årets slut) i samband med den återvändanderelaterade verksamheten inom högnivågruppen för invandring och asyl. Kommissionen kommer inom kort att ta ställning till framtiden för Europeiska flyktingfonden, som har frivilligt återvändande som en av sina huvuduppgifter. På begäran från Europeiska rådet i Sevilla³³ måste kommissionen fundera över de bästa mekanismerna för finansiering och samordning av återvändande. I början av hösten 2002 kommer kommissionen att överlämna en rapport till rådet om de budgetmässiga aspekterna av Europeiska rådets slutsatser.

Ett sådant ekonomiskt stöd för återvändande bör omfatta frivilligt återvändande, påtvingat återvändande och stöd till återvändande av olagliga migranter i transitländer.

Den del av det ekonomiska stödet för återvändande som rör frivilligt återvändande skulle omfatta återsändande och återanpassning av personer som vistas olagligt, men även av lagliga invandrare om de vill återvända och det finns ett allmänt intresse av att stödja en återresa. Ekonomiskt stöd skulle kunna beviljas för individuella resekostnader, transport av personliga ägodelar, initiala utgifter efter återvändandet och ett begränsat "startbidrag".

Den andra delen av det ekonomiska stödet för återvändande – strikt begränsad till personer som vistas olagligt – skulle utgöras av ekonomiskt stöd till verkställighetsåtgärder. Denna del kommer att bidra till att framhålla behovet av solidaritet och uppdelning av arbetsbördan mellan medlemsstaterna när det gäller återvändande, till exempel i fråga om resekostnader för de återvändande och eskortpersonal.

Den tredje delen av stödet skulle omfatta åtgärder för tidigt ingripande. Tredje länder skulle kunna få hjälp med att återsända olagliga migranter, om dessa inte uppfyller villkoren för att få resa in i landet i fråga, inte behöver internationellt skydd och endast är på genomresa i syfte att olagligen resa in i EU.

³³

Se slutsats nr 33.

EU bör utforma en egen strategi för integrerade återvändandeprogram. Sådana program bör omfatta alla skeden i återvändandeprocessen, dvs. perioden före återresan, själva återvändandet samt mottagandet och återanpassningen i destinationslandet.

Integrerade återvändandeprogram bör skräddarsys för särskilda länder för att vederbörligen beakta specifika förhållanden, arbetsbelastning och landets behov.

Man bör ytterligare överväga ett finansiellt instrument som skulle kunna omfatta frivilligt återvändande, påtvingat återvändande och stöd till återvändande av olagliga migranter i transitländer. Kommissionen kommer inom kort att ta upp denna fråga på nytt när den lägger fram sin rapport om finansiella instrument på invandrings- och asylområdet.

2.5. Ökat samarbete med tredje länder

För att förbättra samordning, komplementaritet och sammanhållning av unionens externa åtgärder bör EU:s samarbete med tredje länder om återvändande intensifieras från fall till fall. Samarbetet bör ske mot bakgrund av utarbetandet eller översynen av strategidokumentet för enskilda länder och regioner. Kommissionen ansvarar för detta arbete som medlemsstaterna deltar i till fullo. Kandidatländernas särskilda situation skall alltid beaktas, vilket bland annat innebär att man till fullo skall använda mekanismerna i associeringsavtalen.

2.5.1. Ökat administrativt samarbete

Det stärkta samarbetet med tredje länder om återvändande skulle kunna inledas med ett ökat administrativt samarbete. EU skulle, där det är lämpligt, kunna erbjuda stöd för att stärka institutionerna och bidra till att bygga upp kapacitet för att ta emot och återanpassa återvändande. Tekniskt samarbete är också tänkbart. I princip bör man överväga alla återanpassningsåtgärder som bidrar till ett hållbart återvändande, till exempel startbidrag för att skaffa bostad eller återanpassning till arbetsmarknaden, bland annat i form av yrkesutbildning. Frågan om återvändande bör slutligen ingå i den övergripande politiska diskussionen om migration med det aktuella landet.

EU bör främja ökat administrativt samarbete med tredje länder. Samarbetet bör omfatta alla skeden och nivåer i återvändandeprocessen.

2.5.2. Gemenskapens återtagandeavtal

Europeiska rådet i Sevilla ville också påskynda ingåendet av de återtagandeavtal som förhandlas för närvarande. Som tidigare slagits fast i grönboken kommer kommissionen därför att ytterligare bemöda sig om att påskynda de pågående förhandlingarna för att avsluta dem i tid och – i möjligaste mån – enligt förhandlingsdirektiven. För att uppnå detta krävs ett större politiskt och diplomatiskt stöd från medlemsstaterna än vad de hittills har varit villiga att ge. Mot bakgrund av de mycket olika riktningar som förhandlingarna med de första sju länderna har tagit kan man dock redan nu dra en viktig slutsats. Eftersom återtagandeavtal i första hand ligger i gemenskapens intresse är de tredje länderna mycket obenägna att godta sådana avtal. Huruvida avtalen verkligen kan ingås beror därför väldigt mycket på de positiva incitament ("hävstänger") som kommissionen förfogar över. 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. Man måste därför noggrant tänka igenom vilka andra former av incitament som kan erbjudas de aktuella länderna, inte bara från området för rättsliga och inrikes frågor utan från samtliga gemenskapsområden (handelsutvidgning, tekniskt/ekonomiskt bistånd, ytterligare utvecklingsstöd osv.). Även om Europeiska rådet i Sevilla återigen underströk att EU är beredd att ge relevant tekniskt och finansiellt bistånd inom ramen för budgetplanen gavs inget tillfredsställande svar på frågan hur man ska hantera länder som trots detta erbjudande inte är intresserade av att ingå ett återtagandeavtal.

Kommissionen kommer därför att fortsätta diskussionen om incitament eller kompensation i samband med återtagandeavtal i samråd med medlemsstaterna och särskilt överväga möjligheten att skapa ökad överensstämmelse med andra politikområden, inklusive medlemsstaternas politiska och diplomatiska åtgärder, för att bidra till att uppnå gemenskapens mål när det gäller återvändande och återtagande.

2.5.3. *Transiterings- och återtagandeavtal samt avtal med andra tredje länder*

Om ett direkt återvändande till ursprungslandet inte är möjligt eller lämpligt bör man undersöka andra samarbetsformer med tredje länder. Särskilt när det uppstår praktiska hinder, som komplicerade eller icke-existerande reseförbindelser med ursprungslandet, skulle man kunna söka stöd hos möjliga transitländer i samband med frivillig eller påtvingad transitering av återvändande genom deras territorium.

Transiteringsbestämmelser bör alltid ingå i gemenskapens återtagandeavtal. Om det inte finns några sådana avtal bör man överväga separata transiteringsarrangemang där så är lämpligt.

3. SLUTSATSER

Enligt uppdraget från Europeiska rådets möte i Sevilla den 21 och 22 juni presenterar kommissionen härmed de viktigaste delarna av ett återvändandeprogram som rådet uppmanas att anta före årets slut.

Kommissionen har angivit ett antal åtgärder, särskilt i fråga om operativt samarbete, som kräver ett tydligare åtagande av medlemsstaternas verkställande myndigheter. Åtgärderna skulle kunna uppnås på kort sikt. Ett återvändandeprogram för gemenskapen kräver dessutom en vision om ett övergripande "paket" av EU-åtgärder på medellång sikt. Här bör ingå ökat operativt samarbete baserat på gemensam samordning och – om nödvändigt – lagändringar.

Rådet uppmanas att anta återvändandeprogrammet före årets slut i enlighet med uppdraget från Europeiska rådet i Sevilla.

BILAGA – Definitioner

Term	Definition
Återvändande	Den process som innebär att man återvänder till ursprungsland, transitland eller ett annat tredje land, inklusive förberedelse och verkställighet. Återvändandet kan vara frivilligt eller påtvingat.
Person som vistas olagligt	Varje person som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för vistelse eller bosättning på en EU-stats territorium.
Personer som reser in olagligt	Varje person som inte uppfyller villkoren för inresa på EU-staternas territorium.
Frivilligt återvändande	Återresa med bistånd eller på egen hand till ursprungslandet, ett transitland eller ett annat tredje land. Resan skall ske enligt den återvändandes fria vilja.
Påtvingat återvändande	Obligatorisk återresa till ursprungsland, transitland eller ett annat tredje land grundat på ett administrativt eller rättsligt beslut.
Återtagande	Beslut genom vilket en stat godtar en återinresa av en enskild (egna medborgare, tredjelandsmedborgare eller statslösa) som olagligen har rest in i, vistats i, eller varit bosatt i en annan stat.
Återtagandeavtal	Avtal som innehåller ömsesidiga skyldigheter för avtalsparterna samt detaljerade administrativa och operativa förfaranden för att underlätta återvändande och transitering av personer som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa till vistelse i, eller bosättning i den stat som gjort framställan.
Utvisning	Administrativ eller rättslig åtgärd som, om det finns praktiska förutsättningar, fastställer att en inresa, vistelse eller bosättning är olaglig eller att en tidigare laglig vistelse har blivit olaglig, t.ex. för att ett brott har begåtts.
Utvisningsbeslut	Administrativt eller rättsligt beslut som utgör rättslig grund för en utvisning.
Frihetsberövande i avvaktan på ett avlägsnande	Verkställighetsåtgärd som innebär frihetsberövande i sluten anläggning i syfte att kunna verkställa ett beslut om återvändande.
Beslut om frihetsberövande	Administrativt eller rättsligt beslut som utgör rättsliggrund för ett frihetsberövande i avvaktan på ett avlägsnande.
Avlägsnande	Verkställighetsåtgärd som avser den faktiska transporten ut ur landet.
Beslut om avlägsnande	Administrativt eller rättsligt beslut som utgör rättslig grund för avlägsnandet (i vissa rättssystem likställt med utvisningsbeslut).
Laglig återinresa	Tillstånd för en tredjelandsmedborgare eller statslös att resa in på en EU-stats territorium efter en tidigare utresa.
Avvisning	Nekad (rätt till) inresa i en stat.
Transitering	Passage genom ett lands territorium under resa från ett avreseland till destinationslandet.