



Förordning om ett gemensamt återvändandesystem

Justitiedepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 101

Celexnummer 52025PC0101

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av ett gemensamt system för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen, och upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EC, rådets direktiv 2001/40/EG och rådets beslut 2004/191/EG

Sammanfattning

Den 11 mars 2025 antog kommissionen ett förslag till en förordning om inrättande av ett gemensamt system för återvändande. Förslaget syftar till att åstadkomma snabbare, förenklade och mer enhetliga förfaranden för att effektivisera återvändandet av tredjelandsmedborgare som inte har rätt att vistas i EU.

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat ett förslag till nytt rättsligt ramverk för återvändande och är positiv till förslaget målsättning att förenkla och förtydliga återvändandeförfarandet. Regeringen är dock inte övertygad om att förslaget till fullo, i dess nuvarande form, kommer att leda till det. Det gemensamma regelverket måste ge flexibilitet för medlemsstaterna att anpassa förfarandet till nationella omständigheter. Det får inte heller medföra omotiverat ökad administrativ börda eller negativ inverkan på effektiviteten för berörda myndigheter i återvändandearbetet. Detta avser regeringen att verka för i alla delar i det fortsatta förhandlingsarbetet.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det råder bred enighet i EU om vikten av ett effektivt återvändande för ett väl fungerande, hållbart och trovärdigt migrations- och asylsystem, och i förlängningen ett fungerande Schengenområde. Endast cirka 20 procent av de som meddelas ett återvändandebeslut lämnar emellertid unionen. Europeiska rådet har vid upprepade tillfällen understrukt behovet av beslutsamma åtgärder på alla nivåer för att underlätta, öka och snabba på återvändandet från EU.

Återvändandedirektivet (direktiv 2008/115/EU) reglerar gemensamma normer och förfarandet för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU. Sedan direktivets ikraftträdande 2010 har migrationsutmaningarna i EU ökat. En reformering av EU:s gemensamma migrations- och asylsystem sker nu i och med genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt där en viktig förutsättning är ett väl fungerande återvändande. Kommissionen presenterade 2018 ett förslag till omarbetning av återvändandedirektivet. I juni 2019 antog rådet en allmän riktlinje för förslaget. Europaparlamentet kunde dock inte enas om en position. I oktober 2024 uppmanade Europeiska rådet kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett nytt lagstiftningsförslag på återvändandeområdet.

Den 11 mars 2025 presenterade kommissionen sitt förslag till förordning om inrättande av ett gemensamt återvändandesystem. I och med detta föreslår kommissionen att återvändandedirektivet upphävs. Kommissionen drar även tillbaka sitt förslag till omarbetat återvändandedirektiv.

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med förslaget är att inrätta ett nytt gemensamt europeiskt system med snabbare, förenklade och effektivare återvändandeförfaranden i medlemsstaterna. Kommissionen föreslår en förordning, i stället för ett direktiv, för att säkerställa att återvändandet hanteras enhetligt i EU, för att motverka missbruk av systemet och för att minska utrymmet att kringgå ett återvändandebeslut i en medlemsstat genom att förflytta sig till en annan. Förslaget utgör också en del i den reformering av EU:s gemensamma migrations- och asylsystem som nu sker i och med genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt.

1.2.1 Tydligare skyldigheter och incitament i återvändandeförfarandet

En av de främsta orsakerna till svårigheterna att verkställa återvändandebeslut är bristande samarbete från den enskilde som ska återvända. Det föreslås därför en uttrycklig skyldighet för tredjelandsmedborgare att samarbeta med nationella myndigheter i alla delar av återvändandeförfarandet. Det handlar bland annat om att tillhandahålla den information och dokumentation som behövs för att fastställa eller kontrollera identiteten och för utfärdande av resehandlingar samt att uppges aktuella kontaktuppgifter och vara tillgänglig för myndigheterna under hela förfarandet.

Icke-samarbete föreslås få konsekvenser för den enskilde, exempelvis genom nekat eller minskat ekonomiskt bistånd eller återintegreringsstöd, förlängning av återreseförbud eller böter. Samtidigt föreslås att återreseförbud som huvudregel ska få bestämmas till högst tio år, i stället för nuvarande fem år. Därefter ska det även finnas möjlighet att, med beaktande av de individuella omständigheterna, förlänga giltighetstiden för återreseförbudet med på varandra följande perioder på maximalt fem år.

Enligt förslaget blir det också tydligare skyldigheter för medlemsstaterna att vidta alla åtgärder för att verkställa återvändandebeslutet när tredjelandsmedborgaren inte samarbetar, avviker eller inte har lämnat EU inom angiven tidsfrist för frivillig avresa. Liksom i dag ska verkställigheten skjutas upp om den skulle strida mot principen om non-refoulement och medlemsstaterna ska ha en oberoende mekanism som ska övervaka att de grundläggande rättigheterna upprätthålls under verkställighetsförfarandet.

För att främja samarbete och frivillig avresa föreslås också en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla återvändanderådgivning samt olika typer av stöd och incitament, inklusive stöd till återintegrering vid återvändandet. Stödet som ges ska bland annat återspegla nivån på tredjelandsmedborgarens samarbete och får minskas över tid. Samtidigt stärks rätten till information för att säkerställa att de som har meddelats ett återvändandebeslut är tillräckligt informerade om sina skyldigheter och rättigheter i återvändandeförfarandet samt konsekvenserna av att inte fullgöra skyldigheterna.

1.2.2 Stärkta regler för att förhindra risk för avvikande

För att säkerställa ett snabbt och effektivt återvändande föreslås att tredjelandsmedborgare i återvändandeförfarandet ska vara föremål för en eller flera av följande åtgärder: hänvisning till att vistas inom ett särskilt geografiskt område i medlemsstaten, boende på en specifikt angiven adress eller anmälningsplikt. Gemensamma kriterier för bedömning av risken för avvikande införs. Risk för avvikande får betydelse för såväl beslut om tidsfrist för frivillig avresa som för återreseförbud och förvarstagande.

Enligt det nu gällande återvändandedirektivet får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett återvändandeförfarande för att förbereda återvändandet eller genomföra verkställigheten. Det får ske när det finns en risk för att den berörda tredjelandsmedborgaren avviker, håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet. Nu föreslås att förvarstagande ska få ske under förberedelserna eller genomförandet också om tredjelandsmedborgaren bedöms utgöra en säkerhetsrisk, om det är nödvändigt för att fastställa eller kontrollera identiteten eller medborgarskapet och om alternativ till förvar inte har efterlevts av tredjelandsmedborgaren. Den maximala tiden för förvar förlängs genom förslaget, från nuvarande 18 månader till 24 månader.

Det föreslås också en skyldighet för medlemsstaterna att ha alternativ till förvar. Det kan handla om anmälningsplikt, överlämnande av identitets- och resehandlingar, en skyldighet att bo på anvisad plats och elektronisk övervakning.

1.2.3 Särskilda regler för återvändande av personer som utgör en säkerhetsrisk

Särskilda regler föreslås för att säkerställa ett snabbt och effektivt återvändande av tredjelandsmedborgare som inte har rätt att vistas i EU och som bedöms utgöra en säkerhetsrisk. Det handlar om personer som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, tredjelandsmedborgare som har begått ett allvarligt brott eller om det finns tydliga indikationer på att han eller hon avser att begå ett sådant brott. I dessa fall föreslås särskilda åtgärder vid verkställighet av återvändandebeslut. Återreseförbud ska till exempel som regel meddelas och får meddelas med en längre giltighetstid åt gången än i normalfallet, två på varandra följande perioder på maximalt 10 år och därefter på varandra följande fem års perioder. Som nämnts ovan (1.2.2) införs också en separat grund för förvarstagande när det är fråga om personer som bedöms utgöra en säkerhetsrisk. Förvarstagandet får förlängas utöver de maximalt 24 månader som föreslås gälla i normala fall och ska då vara föremål för omprövning åtminstone var tredje månad. Vidare föreslås att ett överklagande av ett återvändandebeslut inte ska ha någon suspensiv effekt på verkställigheten av beslutet, förutsatt att det inte bedöms finnas någon risk för brott mot principen om non-refoulement.

1.2.4 Rättslig ram för återvändandehubbar

Genom förslaget utvidgas möjligheterna för medlemsstaterna att genomföra återvändande till annat tredjeland än ursprungs- eller transitlandet om det baseras på en överenskommelse eller ett arrangemang med tredjelandet. Syftet är att införa en rättslig ram för olika former av så kallade ”återvändandehubbar” i tredjeländer. En sådan överenskommelse eller ett sådant arrangemang får endast ingås med tredjeländer där grundläggande rättigheter, normer och principer i enlighet med internationell rätt, inklusive principen om non-refoulement, respekteras. Överenskommelsen eller arrangemanget måste bland annat ange villkoren för överföringen av tredjelandsmedborgare till tredjelandet och deras vistelse där som kan vara för en kortare eller längre period. Det måste också anges en mekanism för övervakning av tillämpningen av överenskommelsen eller arrangemanget. Ensamkommande minderåriga barn och familjer med barn ska inte kunna omfattas av överenskommelser eller arrangemang om återvändandehubbar.

1.2.5 Ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut

Möjligheten att erkänna och verkställa ett återvändandebeslut som redan utfärdats av en annan medlemsstat tillämpas av medlemsstaterna i begränsad utsträckning. För att underlätta ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut föreslås bland annat att medlemsstaterna i samband med utfärdandet av ett återvändandebeslut ska ange de viktigaste delarna av beslutet i ett formulär ("European Return Order") som ska föras in i Schengens informationssystem (SIS). Om tredjelandsmedborgaren i fråga avviker till en annan medlemsstat ska den andra medlemsstaten på basis av innehållet i formuläret kunna verkställa återvändandebeslutet utan att inleda ett helt nytt återvändandeförfarande och fatta ett nytt beslut. I förlängningen är syftet med detta framför allt att effektivisera och enhetliggöra hanteringen av återvändandet från EU och att motverka otillåtna sekundära förflyttningar inom unionen.

Enligt förslaget ska kommissionen till den 1 juli 2027 bedöma om European Return Order i SIS har genomförts på ett tillfredsställande sätt och anta ett genomförandebeslut som gör det obligatoriskt för medlemsstaterna att erkänna och verkställa återvändandebeslut som utfärdats av en annan medlemsstat. Endast när genomförandet av en annan medlemsstats återvändandebeslut uppenbart skulle strida mot den allmänna ordningen i den verkställande medlemsstaten eller om tredjelandsmedborgaren ska avlägsnas till ett annat tredjeland än det som anges i återvändandebeslutet får då en medlemsstat besluta att inte erkänna detta.

1.2.6 Harmonisering av de processuella garantierna

Förfarandet för utfärdande och överklagande av beslut om återvändande, återreseförbud och avlägsnande harmoniseras genom förslaget. Det gäller bland annat tidsfrister för att ge in ett överklagande och reglerna för suspensiv verkan av ett överklagande. Reglerna om när ett kostnadsfritt rättsligt biträde ska förordnas anpassas till den nyligen antagna asylprocedurförordningen. Det innebär att medlemsstaterna vid överklagande av ett återvändandebeslut i första instans ska tillhandahålla rättsligt biträde på begäran av tredjelandsmedborgaren. Undantag får göras bland annat om det anses att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång eller utgör ett missbruk av förfarandet, eller om överklagandet sker i andra eller högre instans. Ensamkommande minderåriga barn ska per automatik beviljas ett kostnadsfritt rättsligt biträde.

1.2.7 Mer enhetligt och systematiskt återtagandeförfarande

För att minska det glapp som råder mellan att ett återvändandebeslut blir verkställbart och att ett faktiskt återvändande sker, föreslås att återvändandebeslut systematiskt och utan dröjsmål ska följas upp med nödvändiga åtgärder för att genomföra beslutet. Det kan till exempel handla om att lämna in en begäran till ett tredjelands myndigheter om att få identiteten bekräftad och rese-dokument utfärdad. För att medlemsstaterna ska ha ett gemensamt och mer samordnat tillvägagångssätt gentemot tredjeländer när det gäller återtagande ska ett standardiserat formulär användas vid sådana framställningar. En rättslig grund föreslås för att underlätta överföring av olika typer av personuppgifter till tredjeland avseende återtagande och återintegrering.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om återvändande återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i förslaget till förordning om ett gemensamt återvändandesystem blir direkt tillämpliga i Sverige. Viss anpassning av svensk lagstiftning väntas behöva göras för den praktiska tillämpningen av förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Eftersom det har varit brådskande att presentera ett nytt regelverk har kommissionen inte gjort någon konsekvensanalys av förslaget. Förslaget kommer att åtföljas av ett arbetsdokument där förslaget analyseras. Tills vidare hänvisar kommissionen till att förslaget bland annat bygger på de diskussioner som sker löpande i olika expertgrupper inom EU-strukturen, de periodiska Schengenutvärderingarna och den tematiska Schengenutvärderingen på återvändandområdet som genomfördes 2024. Kommissionen hänvisar också till de studier och konsultationer med medlemsstaterna och andra relevanta aktörer på området som kommissionen initierat under utformningen av förslaget. De investeringar som kan krävas på EU- och medlemsstatsnivå bedömer kommissionen vara förenliga med och kunna finansieras under den fleråriga budgetramen (MFF) för 2021–2027 för fonderna för inrikes frågor, genom användning av asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF). Finansiering efter 2027 kommer att ingå i förhandlingarna om nästkommande MFF.

Kommissionen föreslår att Frontex återvändandebudget vid behov stärks genom omprioriteringar i byråns budget. Medlemsstaterna kommer att kunna använda de medel som anslagits inom deras nationella program för AMIF för

att stödja eventuella investeringar som behövs i infrastruktur och genomförandet av förslaget. Frontex kan stödja medlemsstaterna med personal och insatser inom ramen för sitt mandat. Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

En analys av de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av förslaget pågår för närvarande i Regeringskansliet. Utgångspunkten är att eventuella utgifter i statens budget på grund av förslaget ska hanteras inom befintlig budgetram för anslaget 1:8 *Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar* och att eventuella ekonomiska konsekvenser på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat ett förslag till nytt rättsligt ramverk för återvändande.

Den övergripande målsättningen för regeringen är att få till stånd en ändamålsenlig ordning som ger ansvariga myndigheter goda förutsättningar att snabbt och effektivt verkställa återvändandebeslut. Regeringen är positiv till förslagets syfte att förenkla och förtydliga återvändandeförfarandet. Regeringen är dock inte övertygad om att förslaget till fullo, i dess nuvarande form, kommer att leda till det. Det gemensamma regelverket måste ge flexibilitet för medlemsstaterna att anpassa förfarandet till nationella omständigheter. Det får inte heller medföra omotiverat ökad administrativ börda för berörda myndigheter eller negativ inverkan på effektiviteten i återvändandearbetet. Detta avser regeringen att verka för i alla delar i det fortsatta förhandlingsarbetet.

Det är bra att skyldigheten för tredjelandsmedborgare som meddelats ett återvändandebeslut att samarbeta med myndigheterna under hela återvändandeförfarandet förtydligas och stärks, liksom konsekvenserna av att inte samarbeta. Det är avgörande för effektiviteten i återvändandearbetet att det finns tydliga incitament för att rätta sig efter ett meddelat beslut. Det är också positivt att möjligheterna att meddela längre återreseförbud ökar och att möjligheterna att, vid behov, använda förvar utvidgas genom fler grunder och längre tid för förvarstagande.

För regeringen är det av största vikt att medlemsstaterna i det rättsliga ramverket ges förbättrade förutsättningar att effektivt kunna genomföra återvändande av tredjelandsmedborgare som har dömts till utvisning på grund av brott eller bedöms utgöra en säkerhetsrisk. Samtidigt måste medlemsstaternas ansvar för den nationella säkerheten även fortsättningsvis respekteras.

Regeringen välkomnar att förslaget möjliggör utveckling av idén om återvändandehubbar i tredjeland, vilket skulle kunna utgöra ytterligare ett verktyg för att öka incitamenten för att följa ett återvändandebeslut och främja det frivilliga återvändandet. Den rättsliga grunden bör ge medlemsstaterna utrymme att utforma och tillämpa sådana lösningar på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som ett tillräckligt skydd för den enskildes grundläggande rättigheter uppnås.

Regeringen är positiv till att ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut underlättas men anser att det även fortsättningsvis ska vara upp till medlemsstaterna att avgöra när erkännande av en annan medlemsstats återvändandebeslut är mer effektivt än att fatta ett nytt beslut.

Det finns potential för ett mer framgångsrikt samarbete med tredjeländer om återtågande av deras egna medborgare om medlemsstaterna är mer enhetliga i sitt förhållningssätt till tredjeländer. Utrymme måste dock lämnas till medlemsstaterna att anpassa sina förfaranden till specifika ärendetyper och till samarbetet med enskilda tredjeländer som kan variera, särskilt över tid.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Merparten av medlemsstaterna har välkomnat att kommissionen har presenterat ett förslag till nytt rättsligt ramverk på återvändandeområdet. Några öppet deklarerade ståndpunkter gällande substansen i förslaget är ännu inte kända men skiljelinjer kan väntas mellan de medlemsstater som anser att förslaget i vissa delar går för långt och inte ger medlemsstaterna nödvändig flexibilitet och de medlemsstater som vill se ökad harmonisering. Det gäller bland annat förslaget att det ska vara obligatoriskt att erkänna en annan medlemsstats återvändandebeslut. Flera medlemsstater har också initialt indikerat farhågor för ett omotiverat detaljerat förslag och risk för ökad administrativ börda till följd av delar av förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Synpunkter från berörda myndigheter, bland annat Migrationsverket, har begärts in i annan ordning.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget återfinns i artikel 79(2)(c) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och framhåller att det är av gemensamt intresse för alla medlemsstater att motverka olaglig migration och säkerställa återvändande av de tredjelandsmedborgare som inte har rätt att vara kvar i EU. Syftet med förslaget är att förse medlemsstaterna med ett sammanhängande och effektivt förfarande och undvika otillåtna förflyttningar mellan medlemsstaterna som hindrar återvändandeförfarandet. Förfarandet bör därför styras av samma regler, oavsett vilken medlemsstat som tillämpar dem. Sammantaget menar kommissionen därför att målen med förslaget inte kan uppnås av medlemsstaterna på egen hand i tillräcklig utsträckning.

När det gäller proportionaliteten anger kommissionen att förslaget är begränsat till vad som är nödvändigt för att inrätta och möjliggöra ett gemensamt förfarande, att effektivisera och förenkla det samt säkerställa likabehandling i fråga om rättigheter och undvika skillnader i de nationella förfarandena som uppmuntrar till sekundära förflyttningar. Syftet är att hitta rätt balans mellan rättvis behandling av enskilda och att säkerställa att regelverket inte kan kringgås. Nödvändiga skyddsåtgärder finns på plats för att säkerställa att tredjelandsmedborgare behandlas på ett humant och rättvist sätt med full respekt för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Regeringen gör bedömningen att förordningsförslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det är dock viktigt att i förhandlingarna verka för att förordningen inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandling av förslaget inleddes i rådsarbetsgrupp den 1 april 2025. I Europaparlamentet kommer förslaget att behandlas i LIBE-utskottet.

4.2 Fackuttryck och termer

-