

Nytt EU-förslag om återvändande av irreguljära migranter

En tydligare och hårdare strategi för återvändande: i mars 2025 offentliggjorde EU-kommissionen ett nytt förslag som ska få fler personer utan rätt att stanna i EU att återvända till sina ursprungsländer. Denna analys, som har formen av Frågor & Svar, sätter förslaget i relation till den aktuella utvecklingen på asyl- och migrationsområdet. Här nedan följer ett kort sammandrag av analysen på svenska. Hela analysen (på engelska) finns att ladda ner på Sieps webbplats.

Det har länge varit svårt att förmå asylsökande som fått avslag att återvända till sina hemländer. Det gäller även andra tredjelandsmedborgare som inte har rätt att stanna i EU. Trots att EU:s medlemsstater har vidtagit många politiska och praktiska åtgärder – och utvecklat en gemensam asyl- och migrationspolitik – återvänder endast omkring en av fyra eller fem personer som beordrats att lämna unionen. Frågan tillmäts därför fortfarande stor betydelse på politisk nivå.

Varför är återvändande en högprioriterad fråga?

Återvändande blev återigen en mycket omdiskuterad fråga när EU:s medlemsstater hade antagit en stor reform av det gemensamma europeiska asylsystemet våren 2024: frågan skulle ha varit en del av reformen men en överenskommelse nåddes aldrig. Med den nya mandatperioden har också en ny kommissionär för inre frågor och migration utsetts, Magnus Brunner. Enligt Brunner behöver Europa effektiva och moderna förfaranden som gör att asylsökande som fått avslag på sin ansökan och personer utan rätt att stanna kvar faktiskt återvänder. I annat fall, menar han, kommer trovärdigheten och hållbarheten i EU:s migrationssystem att undergrävas.¹

Vad vill EU-kommissionen ändra på?

I mars 2025 offentliggjorde kommissionen ett förslag till en ny EU-förordning om återvändande. Förordningen är tänkt att ersätta det befintliga återvändandedirektivet från 2008. Om förslaget antas skulle det medföra ömsesidigt erkännande av utvisningsbeslut – ett beslut som utfärdas av ett EU-land kommer således att bli bindande för de andra medlemsländerna. Personer som beordrats att återvända skulle också få större skyldigheter att samarbeta med myndigheterna och kunna hållas i förvar en längre tid än vad som är tillåtet i dag. Återvändandeprocessen kommer vidare att bli tydligare reglerad på EU-nivå och även täcka återtagande, det vill säga när ett EU-land vänder sig till ett destinationsland med en begäran om att återta en person. Förslaget skulle dessutom ge medlemsländerna en rättslig grund för att skicka personer till tredjeländer som inte är deras ursprungsländer.

Vilka är EU:s befogenheter i frågor som rör migranternas återvändande?

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges att Europaparlamentet och rådet ska anta åtgärder om "olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och

¹ Politico, *Brussels Playbook*, 5 mars 2025.

återvändande av personer som vistas olagligt” (artikel 79.2 c). Förutom att stifta lagar stöder EU åtgärder som uppmuntrar frivilligt återvändande och återintegrering i hemlandet. EU har också skaffat sig operativ kapacitet: i dag verkställs många utvisningsbeslut av EU:s gräns- och kustbevakningsbyrå Frontex. Återvändande är också ett led i den ”externa dimensionen” av EU:s migrationspolitik, som till exempel omfattar återtagandeavtal, diplomati, påtryckningar på tredjeländer och bilaterala arrangemang kring migrationssamarbete.

Vad innebär förslaget för de mänskliga rättigheterna?

När ett beslut om återvändande verkställs kan människorättsproblem uppstå om processen bryter mot principen om non-refoulement, en grundläggande internationell princip som förbjuder stater att utvisa eller avvisa en person till en stat där denne riskerar sitt liv eller frihet. Denna princip gäller alla människor vid alla tidpunkter. Åtgärder som vidtas för att se till att en person återvänder, till exempel frihetsberövande, väcker också farhågor ur ett människorättsligt perspektiv. Internationell rätt kräver till exempel att en människa enbart får tas i förvar om det är nödvändigt, proportionerligt och tidsbegränsat. Det får inte vara godtyckligt och det kan vara olämpligt för personer med särskilda behov eller för barn.

Varför är det svårt att få migranter att återvända?

När medlemsstater i EU försöker få migranter att återvända till sina ursprungsländer uppstår ofta hinder som många gånger hänger samman. Asylsökande kan sakna resehandlingar, välja att inte visa upp dem eller försöka undandra sig skyldigheten att återvända genom att gömma sig. De kanske inte vill lämna landet och kan uppfatta det som felaktigt att få avslag på sin asylansökan eller att inte få förlängd vistelse. Ibland är det ursprungsländerna som inte låter sina medborgare resa tillbaka: de vägrar att utfärda pass eller samarbetar inte med myndigheter i EU-länderna. Det finns också fall där omständigheterna i ett ursprungsland står i vägen för återvändande och återintegrering, såsom våld, konflikter och

bristande säkerhet eller en osäker ekonomisk situation. Vidare kan det finnas praktiska, logistiska, rättsliga och politiska hinder, till exempel att det saknas diplomatiska relationer med eller reseförbindelser till konfliktdrabbade länder. EU:s medlemsstater kan också ställas inför egna problem, som brist på personal, samordning eller kapacitet att följa upp beslut om återvändande.

Vad är ”återvändandehubbar”?

Det har förts diskussioner inom EU om att inrätta centraler utanför unionen för personer som inte har rätt att stanna i EU. Tanken är att asylsökande som fått avslag (och andra migranter som inte har rätt att stanna) ska föras till ett säkert tredje land och att deras återvändande till hemlandet ska organiseras därifrån. Idén väcker många rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Hittills har det heller inte klargjorts varför det skulle vara lättare att organisera återvändanden från ”hubbar” utanför unionen än från EU:s territorium. Det verkar finnas ett antagande om att en person som skickas till ett land där han eller hon inte vill stanna då kan bli mer villig att följa ett beslut om att återvända till ursprungslandet. EU-kommissionens förslag öppnar för återvändandehubbar och tydliggör vissa förutsättningar för det.

Finns det alternativ till återvändande?

Enligt kommissionens förslag skulle medlemsländerna behålla rätten att när som helst bevilja ett uppehållstillstånd eller annat tillstånd som ger en person rätt att stanna efter ett beslut om återvändande. Sådana tillstånd skulle kunna grundas på humanitära skäl eller andra skäl. Förslaget lämnar också dörren öppen för medlemsländerna att genomföra regulariseringar, det vill säga att ge personer som befinner sig olagligt i landet rätt att vistas där. Det kan vara ett användbart verktyg när återvändande inte går att genomföra eller framstår som orealistiskt eller inte önskvärt. Möjligheter till regularisering kan ingå i den ordinarie migrationslagstiftningen i en medlemsstat eller också utformas som en tillfällig åtgärd. Den typen av insatser kan avlasta ansträngda återvändandesystem och ge positiva effekter i ett ekonomiskt och humanitärt perspektiv.

Hur ser framtiden ut för EU:s återvändande-politik?

Den senaste tidens utspel och förslag visar att EU strävar efter att ytterligare stärka kontrollen över de internationella migrationsströmmarna. Precis som med reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet kommer unionen sannolikt att få en mer enhetlig och hårdare strategi för återvändande. Medlemsländerna ställs dock inför många hinder och begränsningar när det gäller återvändande, och många av dem kommer sannolikt inte att försvinna ens med en mer hårdför politik. Det nya förhållningssättet har också en humanitär

kostnad. Fler människor kan hamna i förvar, och under längre perioder. En effekt kan också bli att en medlemsstat utfärdar ett beslut om återvändande som blir bindande för andra medlemsstater även om den berörda individen kanske hade fått rätt att stanna där. En annan konsekvens är att människor kan komma att skickas till tredjeländer till vilka de saknar anknytning och där de inte vill vara. Det rådande politiska klimatet i migrationsfrågor, som betonar kontroll och avskräckning, verkar slutligen inte lämna så mycket utrymme för alternativ till återvändande, exempelvis regulariseringar. Sådana alternativ kan dock vara fördelaktiga.