

Särskild rapport

EU:s återtagandesamarbete med tredjeländer:

relevanta åtgärder gav begränsade resultat



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I-X
Inledning	01-13
Återvändanden och återtaganden	01-06
Återtagandeavtal och återtagandearrangemang	07-09
Styrning	10-13
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	14-22
Iakttagelser	23-119
Resultaten av förhandlingarna med tredjeländer är suboptimala på grund av otillräcklig användning av synergier med medlemsstaterna och mellan olika EU-politikområden	23-72
Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten inledde en återtagandedialog med de tredjeländer varifrån flest irreguljära migranter som inte hade återvänt härstammade	24-25
Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten gjorde begränsade framsteg när det gäller att ingå återtagandeavtal, men lyckades bättre med att förhandla om rättsligt icke-bindande återtagandearrangemang	26-38
Framstegen när det gällde att skapa synergier med medlemsstaterna och mellan olika EU-politikområden var otillräckliga	39-72
EU:s åtgärder för att underlätta återtagande var relevanta, men resultaten var ojämna och effekterna kunde inte bedömas	73-119
Åtgärder för att förbättra det praktiska återtagandesamarbetet har gett ojämna resultat	74-92
Kapacitetsuppbyggnadsstöd och återanpassningsprojekt var relevanta och levererade till största delen den planerade outputen	93-105
De tillgängliga uppgifterna möjliggjorde inte omfattande övervakning av återtaganden	106-119

Slutsatser och rekommendationer

120-135

Bilagor

Bilaga I – De främsta orsakerna till det låga antalet återvändanden från Grekland och Italien

Bilaga II – Uppmaningar att skapa och tillämpa incitament

Europeiska rådets slutsatser

Meddelanden från kommissionen

Bilaga III – Översikt över vår bedömning av kapacitetsuppbyggnadsprojekt inom ramen för fonden för uppbyggnad av återtagandekapacitet (RCBF)

Bilaga IV – Översikt över vår bedömning av återanpassningsprojekt

Bilaga V – Brister i EU:s uppgifter om återvändande och åtgärder för att ta itu med dem

Akronymer och förkortningar

Ordlista

Kommissionens, Europeiska utrikestjänstens och Frontex svar

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

Frontex (Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån) svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I En ändamålsenlig och välskött återvändandepolitik är en viktig del av en heltäckande migrationspolitik. Ineffektiviteten i EU:s återvändandesystem fungerar som ett incitament för irreguljär migration. Svårigheten att samarbeta med migranternas ursprungsländer är en av orsakerna till att andelen irreguljära migranter som återvänder är liten, vilket vi noterade i särskild rapport 24/2019. Med tanke på hur viktig frågan är beslutade vi att undersöka den ytterligare, och vårt mål var att ge ett konstruktivt bidrag till EU:s pågående insatser och debatt.

II I denna revision bedömde vi om EU ändamålsenligt har förbättrat återtagandesamarbetet med tredjeländer. För att få svar på denna huvudsakliga revisionsfråga analyserade vi huruvida EU har gjort framsteg när det gäller att ingå relevanta återtagandeavtal eller liknande arrangemang med tredjeländer och huruvida EU:s åtgärder har gjort det lättare för tredjeländer att fullgöra sina återtagandeskyldigheter på ett ändamålsenligt sätt. Vi fokuserade på de tio länder som har det högsta absoluta antalet irreguljära migranter som inte återvänt under perioden 2014–2018. Vi drar slutsatsen att EU:s åtgärder för att förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer var relevanta men gav begränsade resultat.

III Under perioden 2015–2020 gjorde EU begränsade framsteg när det gäller att slutföra förhandlingarna om EU-återtagandeavtal. Frågor som man har brottats med länge (främst klausulen om tredjelandsmedborgare) har fortsatt att vara stora stötestenar i förhandlingarna. Kommissionen har varit mer framgångsrik i förhandlingarna om rättsligt icke-bindande återtagandearrangemang, vars innehåll är mer flexibelt. Tredjeländers politiska vilja har varit avgörande för framgångsrika återtagandeförhandlingar.

IV Vi konstaterade att resultaten av förhandlingarna med tredjeländer var suboptimala på grund av otillräcklig användning av synergier med medlemsstaterna och mellan olika politikområden. Begränsade framsteg har gjorts på EU-nivå när det gäller att skapa strukturella incitament för tredjeländer att genomföra sina återtagandeskyldigheter. De flesta framstegen har gjorts inom viseringspolitiken, där den reviderade viseringskodexen gav EU en mekanism och verktyg för att regelbundet bedöma och stimulera tredjeländers återtagandesamarbete.

V Vi konstaterade att innehållet i EU:s ingångna avtal och arrangemang om återtagande har varit inriktat på de flesta av de vanligaste hindren för underlättat återtagande. I detta sammanhang har gemensamma återtagandekommittéer eller arbetsgrupper fungerat som forum för regelbunden utvärdering av återtagandesamarbetet. Den återkommande karaktären hos vissa av frågorna som diskuterades visade dock att deras ändamålsenlighet var begränsad.

VI EU-nätverk på återvändandeområdet har lyckats samla nationella resurser och har uppskattats av de deltagande länderna för sina resultat. Frontex har i takt med den successiva utökningen av sitt mandat gradvis tagit över verksamhet från nätverken. Dessutom har Frontex ökat sitt stöd till medlemsstaterna när det gäller verksamhet inför återvändande och återvändandeinsatser. Vi konstaterade att medlemsstaternas svårigheter med att lokalisera irreguljära migranter, hindra dem från att avvika och se till att de deltog i intervjuer var en stor källa till ineffektivitet i de identifieringsuppdrag som Frontex stödde.

VII Vi undersökte sex projekt för kapacitetsuppbyggnad och 14 projekt för återanpassning som finansierades av kommissionen. Vi konstaterade att projekten var relevanta och till största delen levererade den planerade outputen. Vi anser att framför allt utvecklingen av elektroniska ärendehanteringssystem för återtagande med tredjeländer kan förbättra återtagandesamarbetet på strukturell nivå.

VIII Vi konstaterade brister i EU:s uppgifter om återvändande avseende deras fullständighet och jämförbarhet mellan medlemsstater. Under de senaste åren har kommissionen lagt fram lagstiftningsförslag med inriktning på de flesta av de underliggande bristerna. Många av de föreslagna ändringarna har dock ännu inte antagits eller trätt i kraft fullt ut. Dessutom saknas det fortfarande uppgifter om hur snabbt återtagandeförfarandena går och hur hållbar återanpassningen av återvändare är.

IX Sedan översynen av viseringskodexen 2019 har kommissionen ålagts att regelbundet och på grundval av tillförlitliga uppgifter bedöma tredjeländers återtagandesamarbete. Denna regelbundna bedömning har potential att förbättra EU:s insamling och utbyte av uppgifter och underlätta evidensbaserade politiska beslut på området återtagandesamarbete. Avsaknaden av en motsvarande process för att samla in uppgifter om tidigare återtagandesamarbete, i kombination med bristerna i

uppgifterna om återvändande, gjorde att vi inte kunde bedöma den övergripande effekten av EU:s åtgärder för att förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer.

X Som ett resultat av vår revision rekommenderar vi att kommissionen

- har en mer flexibel strategi vid förhandlingar om återtagandeavtal,
- skapar synergier med medlemsstaterna för att underlätta förhandlingar om återtagande,
- stärker incitamenten för tredjeländer att samarbeta om återtagande,
- förbättrar insamlingen av uppgifter om återtaganden och återanpassningsåtgärders hållbarhet.

Inledning

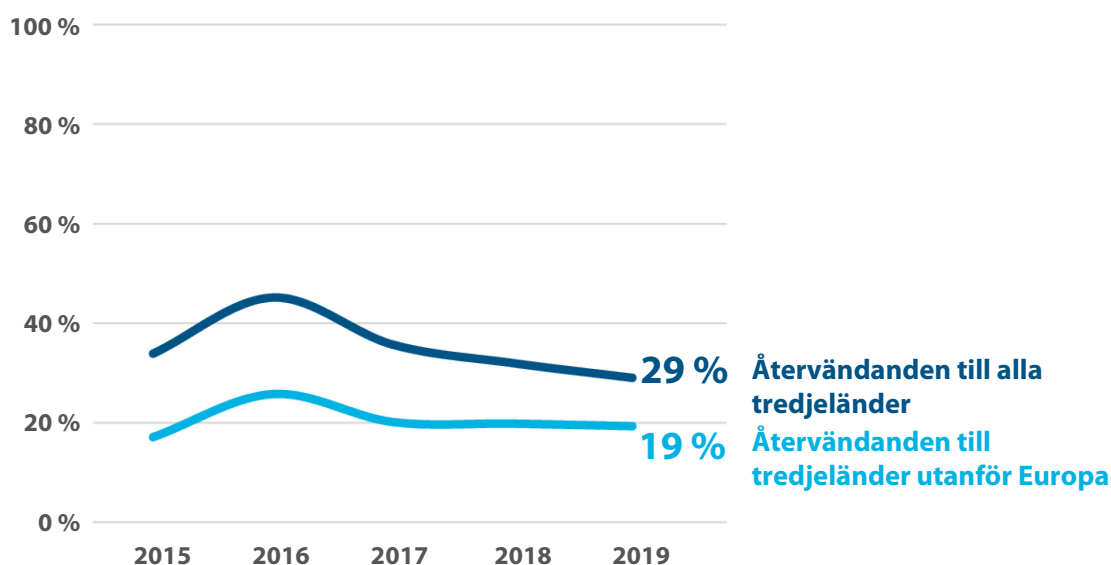
Återvändanden och återtaganden

01 En ändamålsenlig och välskött återvändandepolitik är en viktig del av en heltäckande migrationspolitik. I särskild rapport 24/2019¹ identifierade vi flera orsaker till att andelen återvändande irreguljära migranter var liten (se *bilaga I*). Ett av skälen är svårigheten att samarbeta med migranternas ursprungsländer.

02 Ineffektiviteten i EU:s återvändandesystem fungerar som ett incitament för irreguljär migration². Sedan 2008 har i genomsnitt cirka 500 000 utländska medborgare per år ålagts att lämna EU på grund av att de har rest in i eller stannat i EU utan tillstånd. Endast en tredjedel av dem har dock faktiskt återvänt till ett tredjeland (29 % under 2019). Denna ”faktiska andel återvändanden” sjunker under 20 % för återvändande till länder utanför den europeiska kontinenten (se *figur 1*). De faktiska återvändandena delas mer eller mindre lika mellan frivilligt och påtvingat återvändande.

¹ Revisionsrättens särskilda rapport 24/2019 *Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat*.

² *En europeisk migrationsagenda*, COM(2015) 240 final, sidan 9.

Figur 1 – Faktisk andel återvändanden (EU-27)

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat.

03 Man måste vara försiktig när man använder och tolkar den faktiska andelen återvändanden. De underliggande uppgifterna är inte alltid korrekta och inte helt jämförbara i alla EU-medlemsstater (se punkterna [108–110](#)). Dessutom beror en liten andel inte nödvändigtvis bara på problem i samarbetet med tredjeländer utan också på interna utmaningar, såsom brister i asyl- och återvändandelagstiftningen och i medlemsstaternas system, förfaranden och kapacitet (se punkt [115](#), [bilaga I](#) och särskild rapport 24/2019). Därför bör inte andelen återvändanden användas enskilt för att dra slutsatser om kvaliteten på ett tredjelands återtagandesamarbete.

04 Återvändandelagstiftningen ingår i EU:s regelverk för såväl hanteringen av olaglig invandring som Schengenområdets funktion. Återvändandeprocessen ligger till största delen i de nationella myndigheternas händer. Samarbete med tredjeländer om återtagande av irreguljära migranter krävs dock i olika skeden av återvändandeprocessen, särskilt för migranter som saknar giltiga resehandlingar (se [figur 2](#)). Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) kan stödja medlemsstaterna under återvändandeprocessen.

Figur 2 – Återvändandeprocessen, steg för steg



Källa: Revisionsrätten, på grundval av ett originaldokument från Frontex.

05 Enligt internationell sedvanerätt anses en stat vara skyldig att återta sina egna medborgare³. För att stärka denna skyldighet har EU infört klausuler om migration i avtal med tredjeländer sedan 1990-talet. Under 1999 beslutade rådet att inkludera standardklausuler om återtagande i alla europeiska associerings- och samarbetsavtal med tredjeländer⁴ (se [ruta 1](#)). En sådan klausul ingick också i Cotonouavtalet⁵.

³ Se t.ex. *Draft articles on the expulsion of aliens*, som antogs av FN:s folkrättskommission vid dess 66:e sammanträde 2014.

⁴ Rådets dokument 13409/99 av den 25 november 1999.

⁵ Artikel 13.5 c i i Partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 ([Cotonouavtalet](#)).

Ruta 1

Standardklausul om återtagande (1999)

Artikel A

Europeiska gemenskapen och stat X är överens om att samarbeta för att förhindra och kontrollera olaglig invandring. Därför

- går stat X med på att återta medborgare som illegalt befinner sig på en av Europeiska unionens medlemsstaters territorium, på denna medlemsstats begäran och utan ytterligare formaliteter [...]

Europeiska unionens medlemsstater och stat X kommer också att tillhandahålla sina medborgare lämpliga identitetshandlingar för dessa ändamål.

Artikel B

Parterna enas om att på begäran ingå ett avtal mellan stat X och Europeiska gemenskapen som reglerar de särskilda skyldigheter som stat X och Europeiska gemenskapens medlemsstater har i fråga om återtagande, inbegripet en skyldighet att återta andra länders medborgare samt statslösa personer. [...]

06 År 2015 uppmanade Europeiska rådet kommissionen att inrätta ett särskilt europeiskt återvändandeprogram⁶. Som svar på detta utformade kommissionen EU:s handlingsplan för återvändande⁷. I planen fastställdes omedelbara åtgärder och åtgärder på medellång sikt för att göra EU:s system för återvändande ändamålsenligare. År 2017 antog kommissionen en förnyad handlingsplan⁸, med ytterligare åtgärder som ska genomföras parallellt med den befintliga handlingsplanen.

⁶ Punkt 5 g i [Europeiska rådets slutsatser, 25 och 26 juni 2015](#), EUCO 22/15.

⁷ [Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, EU:s handlingsplan för återvändande](#), COM(2015) 453 final.

⁸ [Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om en effektivare återvändandepolitik inom Europeiska unionen – en förnyad handlingsplan](#), COM(2017) 200 final.

Återtagandeavtal och återtagandearrangemang

07 Länder får ingå återtagandeavtal för att underlätta det praktiska genomförandet av sina återtagandeskyldigheter. Ett fungerande återtagandesamarbete kan dock finnas mellan länder utan att det finns något särskilt återtagandeavtal. Ett återtagandeavtal är däremot ingen garanti för ett smidigt samarbete.

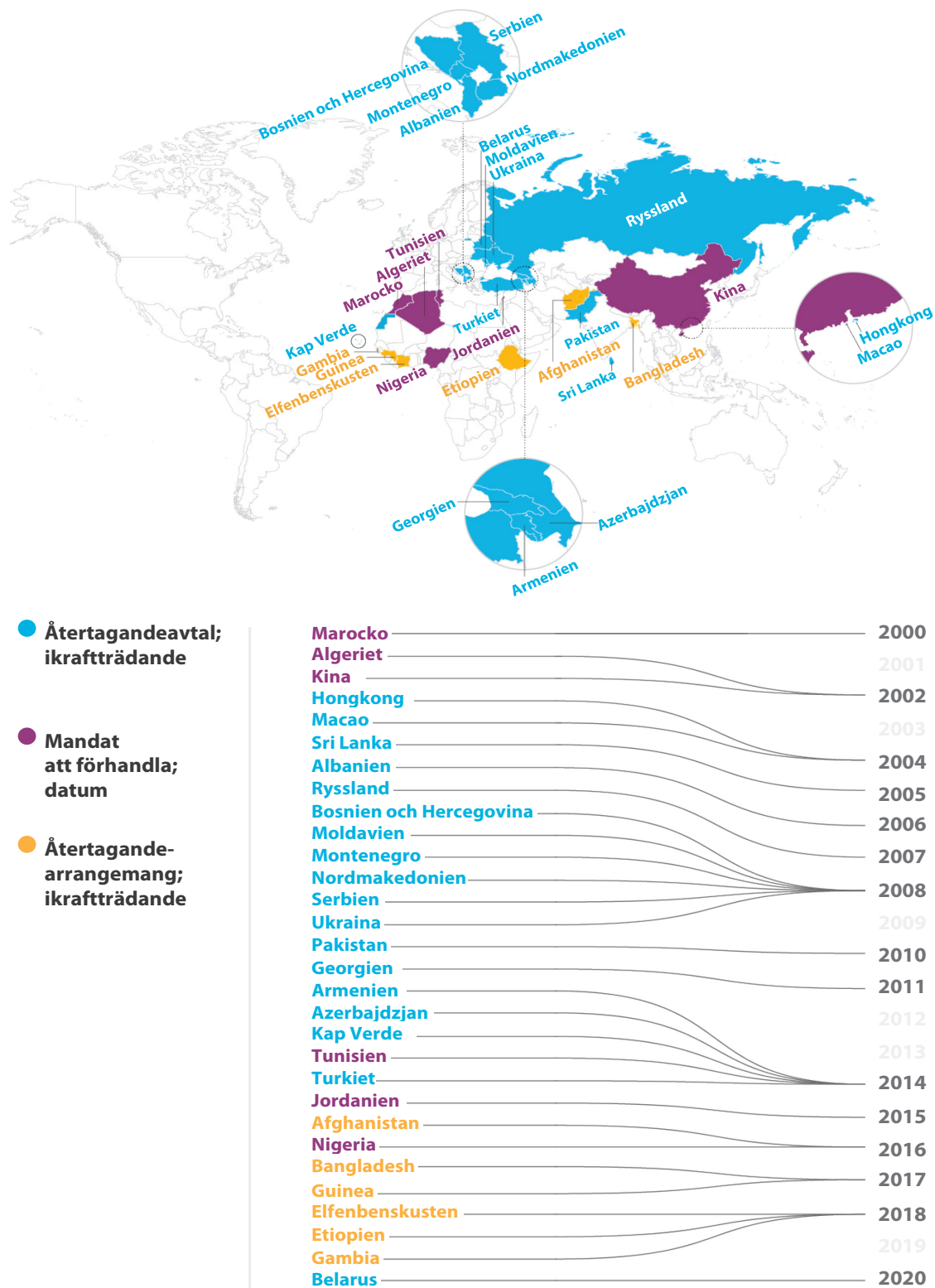
08 EU:s återtagandeavtal ingås mellan EU och länder utanför EU. De fungerar parallellt med, men har företräde framför, bilaterala återtagandeavtal som ingåtts av enskilda EU-medlemsstater⁹. EU har ingått 18 rättsligt bindande återtagandeavtal. För ytterligare sex länder har rådet gett kommissionen mandat att inleda förhandlingar (se [figur 3](#)).

09 Tredjeländer kan vara ovilliga att delta i förhandlingar om återtagandeavtal, främst på grund av interna politiska överväganden (sådana avtal kan leda till en fientlig inställning hos allmänheten i vissa länder). Sedan 2016 har kommissionen därför fokuserat på att utveckla praktiska samarbetsarrangemang med tredjeländer och förhandlat fram sex rättsligt icke-bindande arrangemang för återvändande och återtagande (se [figur 3](#)). Innehållet i dessa praktiska arrangemang, med undantag för Afghanistan¹⁰, är fortfarande konfidentiellt.

⁹ *EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants*, briefing från Europaparlamentets utredningstjänst, april 2015, EPRS_BRI(2015)554212_EN.

¹⁰ Se *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*.

Figur 3 – Karta över EU:s återtagandeavtal och icke-bindande återtagandearrangemang



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

Styrning

10 EU fick befogenheter på viserings-, asyl- och invandringsområdet, inbegripet befogenheten att ingå återtagandeavtal, när Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999¹¹. Dessa befogenheter delas mellan EU och medlemsstaterna ("delad befogenhet")¹².

11 EU-återtagandeavtal förhandlas med ett tredjeland på grundval av ett förhandlingsmandat som rådet beviljar kommissionen. Kommissionen ansvarar (som huvudaktör) tillsammans med Europeiska utrikestjänsten för att förhandla fram EU-återtagandeavtal och förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer. Återtagandeavtal antas genom ett rådsbeslut, efter det att Europaparlamentet har gett sitt samtycke.

12 När det gäller rättsligt icke-bindande återtagandearrangemang är processen enklare. Kommissionen begär tillstånd från rådet innan den inleder en förhandling, och rådet måste bekräfta utfallet. Europaparlamentets godkännande krävs dock inte.

13 När ett EU-återtagandeavtal väl har trätt i kraft övervakas det av en gemensam återtagandekommitté. En gemensam återtagandekommitté består av experter och företrädare från EU:s medlemsstater och tredjelandet och leds gemensamt av kommissionen och tredjelandet. På samma sätt övervakas återtagandearrangemangen av gemensamma arbetsgrupper.

¹¹ Artikel 63 i [Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem](#).

¹² Artikel 4 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt \(EUF-fördraget\)](#).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

14 Svårigheten att samarbeta med migranternas ursprungsländer är en av orsakerna till att andelen irreguljära migranter som återvänder är liten, vilket vi noterade i särskild rapport 24/2019. Med tanke på hur viktig frågan är beslutade vi att undersöka den ytterligare. Vi förväntar oss att vår rapport ska bidra till EU:s pågående insatser och till debatten om kommissionens nya migrations- och asylpakt, som lades fram i september 2020.

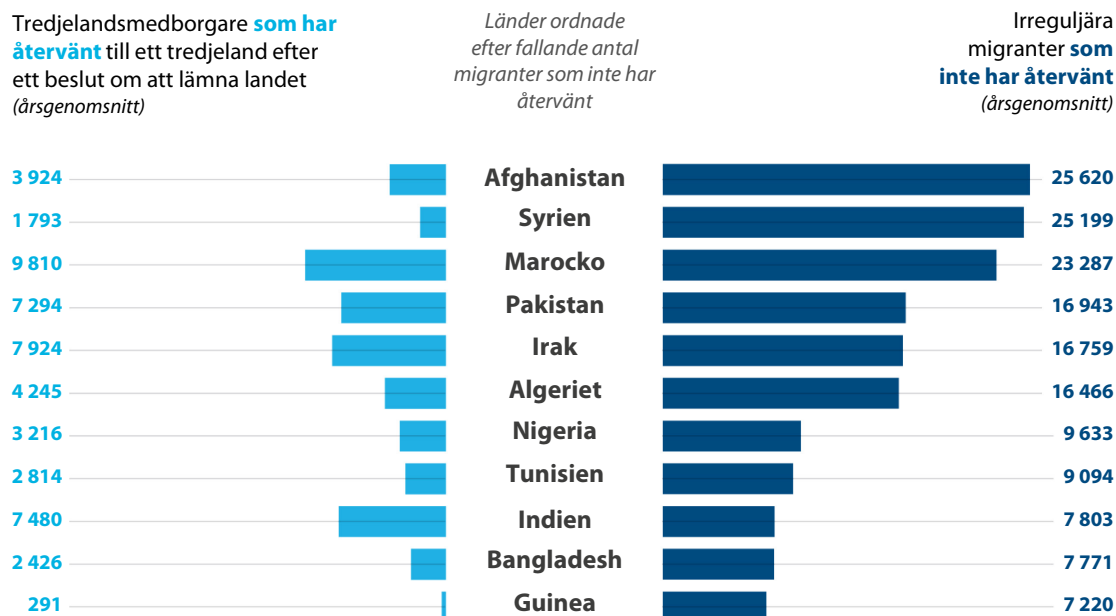
15 Syftet med revisionen var att fastställa om EU ändamålsenligt har förbättrat återtagandesamarbetet med tredjeländer. För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställde vi två delfrågor:

1. Har EU gjort framsteg när det gäller att ingå relevanta återtagandeavtal eller liknande arrangemang med tredjeländer?
2. Har EU:s åtgärder underlättat ett ändamålsenligt genomförande av tredjeländers återtagandeskyldigheter?

16 Revisionen fokuserade på perioden från 2015, då kommissionen offentliggjorde handlingsplanen för återvändande, fram till mitten av 2020.

17 Vi använde det genomsnittliga antalet irreguljära migranter som inte återvänt som kriterium för att upprätta en förteckning över tio tredjeländer för granskning (se [figur 4](#)). Medborgare från dessa tio länder (med undantag för Syrien) utgjorde 38 % av alla beslut om återvändande som utfärdades under perioden 2014–2018 samt 46 % av alla irreguljära migranter som inte hade återvänt från EU. Vi uteslöt Syrien från vår revision, eftersom EU i maj 2011 avbröt allt bilateralt samarbete med de syriska myndigheterna.

Figur 4 – Genomsnittligt antal irreguljära migranter som återvände per år (2014–2018)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat (dataset migr_eiord och migr_eirtn).

18 Våra viktigaste revisionsobjekt var kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och Frontex. Vi samrådde också med företrädare för nätverk för det integrerade systemet för hantering av återvändande (se punkt 80), rådets sekretariat och myndigheter i Tyskland, Frankrike och Spanien. Vi valde ut dessa tre medlemsstater på grund av deras respektive betydelse när det gäller migrationstryck och antalet återvändanden (antalet asylansökningar och beslut om återvändande) och vår tidigare granskning av Italien och Grekland på detta område.

19 På grund av covid-19-restriktionerna kunde vi inte besöka tredjeländer som planerat. Detta innebär att vi i stor utsträckning var tvungna att förlita oss på skrivbordsgranskningar av tillgängliga dokument och på intervjuer med intressenter i EU. Vi kontaktade dock tre tredjeländers ambassader för att få deras synpunkter på återtagandesamarbetet med EU. Dessutom samrådde vi med intressenter från Europaparlamentet, Internationella organisationen för migration (IOM) och Europeiska rådet för flyktingar och fördrivna.

20 För att återvändandet av irreguljära migranter ska fungera ändamålsenligt krävs det att EU:s återvändandepolitik har en ändamålsenlig "intern dimension", det vill säga att man identifierar och lokaliserar irreguljära migranter, rapporterar asylsökande som fått avslag och genomför medlemsstaternas beslut om återvändande. Eftersom vi redan har tagit upp den interna dimensionen av EU:s återvändandepolitik¹³ har vi i denna revision enbart fokuserat på samarbete med tredjeländer när det gäller återtagande.

21 Vi gick inte in på sakfrågan i enskilda beslut om återvändande. Beslut om återvändande utfärdas av de nationella myndigheterna, och medlemsstaterna är ensamt ansvariga för dessa beslut. De nationella myndigheterna ansvarar också för att genomföra återvändandeinsatser (eventuellt med stöd av Frontex). Beslut om återvändande omfattas av de administrativa och rättsliga åtgärder som föreskrivs i europeisk och nationell lagstiftning. Om ett beslut överklagas bedömer de nationella myndigheterna eller domstolarna varje mål på grundval av sakfrågan, inbegripet huruvida det är säkert för en migrant att återvända till tredjelandet.

22 Revisionen omfattade inte EU-medlemsstaternas bilaterala återtagandeavtal, återtagandearrangemang, samförståndsavtal eller eventuella andra former av bilateralt samarbete mellan medlemsstaterna och tredjeländer. Dessa ligger fortfarande inom medlemsstaternas ansvarsområde och kommissionen har inte tillgång till dem.

¹³ Revisionsrättens särskilda rapport 24/2019 *Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat.*

lakttagelser

Resultaten av förhandlingarna med tredjeländer är suboptimala på grund av otillräcklig användning av synergier med medlemsstaterna och mellan olika EU-politikområden

23 I detta avsnitt undersöker vi om kommissionen och Europeiska utrikestjänsten

- a) hade inlett återtagandeförhandlingar med de tio tredjeländer varifrån flest irreguljära migranter som inte hade återvänt härstammade,
- b) hade fört förhandlingarna på ett ändamålsenligt sätt,
- c) hade tagit fram verktyg som skulle skapa incitament för att genomföra återtagandeskyldigheter.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten inledde en återtagandedialog med de tredjeländer varifrån flest irreguljära migranter som inte hade återvänt härstammade

24 De tio tredjeländer med flest irreguljära migranter som inte hade återvänt under perioden 2014–2018 (exklusive Syrien) var, i fallande ordning, Afghanistan, Marocko, Pakistan, Irak, Algeriet, Nigeria, Tunisien, Indien, Bangladesh och Guinea (se punkt [17](#) och [figur 4](#)). Rådet och kommissionen har formellt identifierat åtta av dessa länder som prioriterade för att förhandla om ett EU-återtagandeavtal eller ett återtagandearrangemang. Kommissionen

- o fick mandat av rådet att förhandla om ett EU-återtagandeavtal med Algeriet (2002), Marocko (2003), Tunisien (2014) och Nigeria (2016); ett EU-återtagandeavtal med Pakistan har funnits sedan 2010,
- o inledde förhandlingar om rättsligt icke-bindande arrangemang med Afghanistan (2016), Bangladesh (2016) och Guinea (2017),
- o har inlett en migrationsdialog med Irak och Indien, även om dessa länder inte formellt identifierats som prioriterade länder för förhandlingar (se [ruta 2](#)).

Ruta 2

Återtagandesamarbete inom ramen för migrationsdialogen med Irak och Indien

Under 2014–2017 var de politiska och säkerhetsmässiga förhållandena i Irak inte lämpliga för en återtagandedialog. Under 2018 identifierades i EU:s strategi för Irak¹⁴ som ett av EU:s strategiska mål att inleda en dialog om migration med Irak, ”inbegripet överenskommelser om förfaranden för att underlätta identifiering av återvändare och deras återvändande”. De EU-åtgärder som vidtagits sedan dess har inte lett till några konkreta resultat när det gäller samarbete om påtvingat återvändande.

EU och Indiens regering har träffats regelbundet som en del av högnivådialogen mellan EU och Indien om migration och rörlighet och upprättade 2016 en gemensam agenda för migration och rörlighet. På området irreguljär migration enades EU och Indien om att undersöka möjligheterna till ett återtagandeavtal¹⁵, även om inga konkreta framsteg hittills har gjorts.

25 Utöver migrationstrycket och antalet personer som väntar på återvändande tog kommissionen även vederbörlig hänsyn till andra faktorer när den beslutade om den skulle inleda återtagandeförhandlingar med ett tredjeland, och om den i så fall skulle förhandla fram ett EU-återtagandeavtal eller ett rättsligt icke-bindande arrangemang. Dessa faktorer inbegriper följande:

- a) Möjligheten att förhandla fram ett avtal om förenklade viseringsförfaranden. Sådana avtal kan vara ett incitament för tredjeländer att ingå ett EU-återtagandeavtal (se punkt 50).
- b) Politisk vilja. Vissa tredjeländer kan vara intresserade av att förhandla fram ett EU-återtagandeavtal i stället för att förhandla om separata avtal med enskilda medlemsstater. Rättsligt icke-bindande arrangemang kan däremot vara politiskt mer godtagbara för andra tredjeländer.
- c) Hur brådskande situationen är. Under 2015 ökade antalet upptäckta illegala inresor till EU kraftigt till 1,8 miljoner, från 0,3 miljoner 2014. **Figur 5** visar de

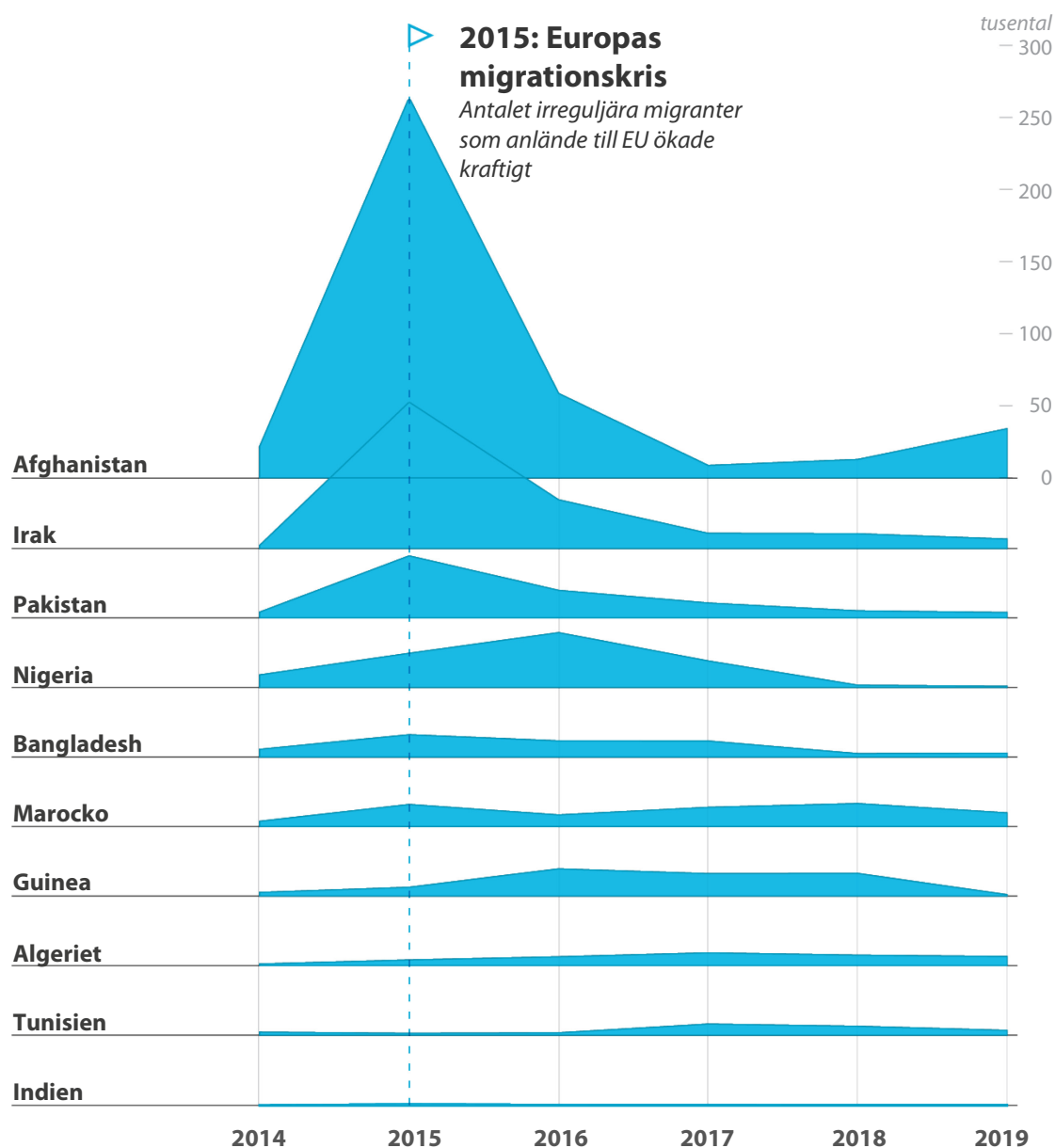
¹⁴ *EU:s strategi för Irak*, JOIN(2018) 1 final, Bryssel, 8.1.2018.

¹⁵ Punkt 4 x i *Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States*, Bryssel, 29 mars 2016.

respektive förändringarna för de länder som omfattades av vår revision. I fall där samarbetet med ett visst ursprungsland krävde omedelbara förbättringar, men där ingåendet av ett EU-återtagandeavtal inte verkade genomförbart på kort sikt, försökte kommissionen ingå mindre formella (rättsligt icke-bindande) arrangemang.

- d) Tidsaspekter. Kommissionen kanske inte kan inleda eller fortsätta förhandlingar på grund av politiska faktorer i eller rörande ett tredjeland. På samma sätt kan kommissionen inleda sådana förhandlingar när det uppstår en möjlighet (såsom ett gynnsamt politiskt klimat), även om migrationsströmmarna vid den aktuella tidpunkten inte kräver detta.

Figur 5 – Upptäckter av olagliga gränspassager vid EU:s gränser



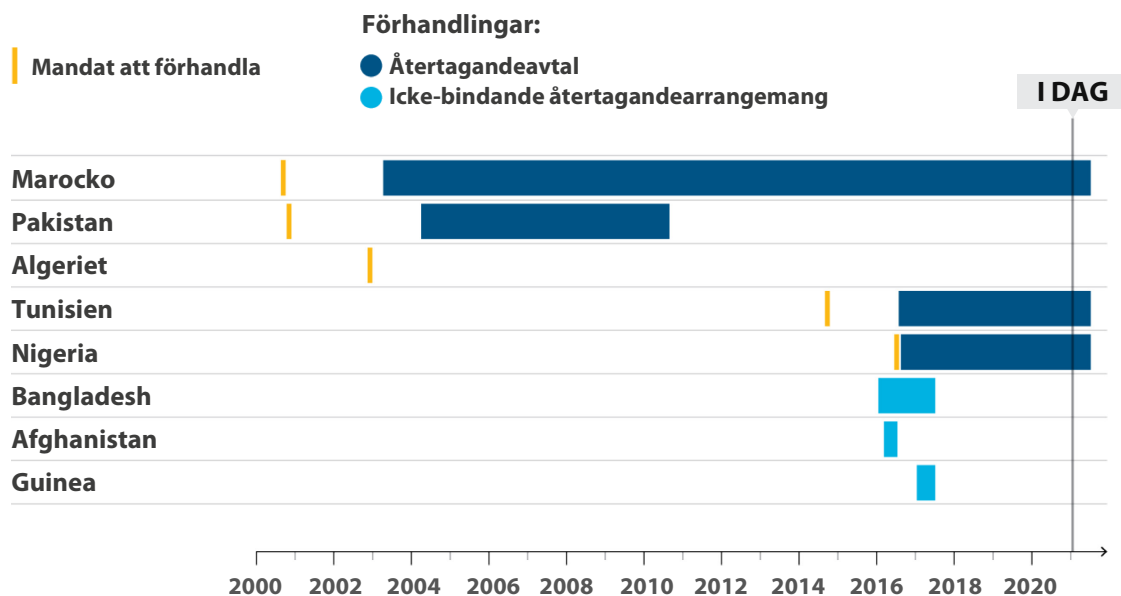
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Frontex nätverk för riskanalys per den 28 juli 2020.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten gjorde begränsade framsteg när det gäller att ingå återtagandeavtal, men lyckades bättre med att förhandla om rättsligt icke-bindande återtagandearrangemang

26 Vi har granskat förhandlingarna om EU-återtagandeavtal/återtagandearrangemang med länder som omfattades av vår revision, med fokus på perioden efter 2015. Vi bedömde de rättsligt bindande och

icke-bindande avtalen separat på grund av betydande skillnader i förhandlingsprocessen. **Figur 6** visar tidslinjen för förhandlingarna.

Figur 6 – Tidslinje för förhandlingarna



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

EU-återttagandeavtal

27 Tredjeländers politiska vilja är avgörande för framgångsrika förhandlingar. Algeriets preferens för att samarbeta bilateralt med medlemsstaterna om återvändande och återttagande och hantera migration på egen hand, utan EU-stöd, förklarar varför förhandlingarna aldrig officiellt inleddes. Det faktum att högnivådialogen mellan EU och Marocko avbröts i december 2015 på grund av en orelaterad fråga innebar också att förhandlingarna om EU-återttagandeavtal avbröts mellan 2015 och 2019. Behovet av politiskt stöd på hög nivå innebär också att förhandlingarna riskerar att avbrytas under valperioderna.

28 Förhandlingarna om EU-återttagandeavtal anordnas i formella rundor. Långa fördröjningar från det att ett mandat tas emot till dess att förhandlingar faktiskt inleds (Marocko, Pakistan och Tunisien) och mellan förhandlingsrundor är tecken på att myndigheter i tredjeländer saknar vilja att fortsätta förhandlingarna. Detta kan bero på inrikespolitiska överväganden som är svåra att göra något åt men också på otillräckliga EU-incidenter för att stödja förhandlingarna (se punkterna 47–72). Vi såg exempel på tillfällen då kommissionen och Europeiska utrikestjänsten gav politiskt stöd för att

återuppta de avbrutna förhandlingarna. De nationella intressenter som vi intervjuade ansåg dock att kommissionens och utrikestjänstens politiska engagemang i tredjeländer måste stärkas, bland annat genom politiskt erkännande och högnivåbesök, och anpassas mer till medlemsstaterna.

29 Kommissionen förhandlar fram EU-återtagandeaftalen efter förhandlingsdirektiv som utfärdats av rådet på grundval av ett förslag från kommissionen. Innehållet i direktiven var i stort sett likartat för alla EU-återtagandeaftal. Två delar i direktiven brukar vara särskilt kontroversiella under förhandlingarna: klausulen om tredjelandsmedborgare (se [ruta 3](#)) och användningen av den europeiska resehandlingen för återvändande¹⁶.

Ruta 3

Klausulen om tredjelandsmedborgare

Klausulen om tredjelandsmedborgare gör det möjligt för människor att återvända till ett tredjeland som de passerade innan de reste in i EU. Detta är en standardklausul i alla EU-återtagandeaftal som hittills ingåtts, även med mer avlägsna länder som Pakistan. Tredjeländer har en tendens att motsätta sig klausulen eftersom den är politiskt mycket känslig och inte förankrad i internationell rätt.

I praktiken tillämpas klausulen sporadiskt av rättsliga, operativa och människorättsrelaterade skäl. När den används är det i allmänhet med de länder som gränsar till EU. Vissa medlemsstater insisterar dock på att ha med klausulen om tredjelandsmedborgare på grund av dess symboliska värde (det innebär ett åtagande från ett tredjeland att samarbeta för att hantera migration genom sitt territorium) och på grund av farhågor om att fastställa ett felaktigt prejudikat. I vissa fall kan klausulen om tredjelandsmedborgare komplettera medlemsstaternas bilaterala avtal, om de inte innehåller klausulen. I andra fall kan det hända att medlemsstater vars bilaterala avtal omfattar klausulen om tredjelandsmedborgare inte godkänner ett EU-återtagandeaftal som inte innehåller klausulen.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1953 av den 26 oktober 2016 om inrättandet av en europeisk resehandling för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om upphävande av rådets rekommendation av den 30 november 1994.

30 Kommissionens enda utvärdering av EU-återtagandeavtal är från 2011¹⁷.

Utvärderingen visade att de främsta orsakerna till alltför stora fördröjningar i förhandlingarna om EU-återtagandeavtal är ”bristen på incitament för partnerländerna och [...] bristen på flexibilitet från medlemsstaternas sida i vissa (tekniska) frågor” (främst klausulen om tredjelandsmedborgare). Kommissionen rekommenderade¹⁸ att det konkreta behovet av tredjelandsmedborgarklausulen och andra förfaranden som inte används i stor utsträckning i praktiken bör utvärderas noga för varje land innan de tas med i förhandlingsdirektiven. Detta gjordes dock inte för de länder som omfattades av vår revision.

31 Alla tredjeländer med pågående förhandlingar om EU-återtagandeavtal som omfattades av vår revision har kategoriskt motsatt sig klausulen om tredjelandsmedborgare redan från början (även om den ingår i vissa av deras bilaterala avtal med medlemsstaterna). Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten har därför valt att skjuta upp klausulen, tillsammans med andra kontroversiella frågor som inte kan lösas på teknisk nivå, i syfte att diskutera dem i slutet av förhandlingarna. Trots detta tenderade klausulen om tredjelandsmedborgare att återkomma regelbundet och äventyra förhandlingarna.

32 Till skillnad från klausulen om tredjelandsmedborgare kan möjligheten att använda den europeiska resehandlingen för återvändande, enligt de intressenter vi intervjuade, vara ändamålsenlig för att hantera svårigheter i återtagandesamarbetet med vissa länder (en översikt över svårigheterna finns i punkt 74). De flesta tredjeländer insisterar dock på sin rätt att utfärda nya handlingar till sina medborgare och vill inte acceptera europeiska resehandlingar. Kommissionen har endast lyckats inkludera den europeiska resehandlingen i ett av de förhandlade avtalen i vårt urval.

33 På det hela taget gjorde EU under perioden 2015–2020 inga konkreta framsteg i förhandlingarna om EU-återtagandeavtal med Algeriet och Marocko. Förhandlingarna om EU-återtagandeavtal med Tunisien och Nigeria gick framåt när det gällde tekniska frågor, men de mest omtvistade punkterna åsidosattes. Förhandlingarnas längd innebar dessutom att framsteg som gjorts i en förhandlingsrunda eventuellt behövde

¹⁷ *Utvärdering av EU:s återtagandeavtal*, KOM(2011) 76 slutlig, 23 februari 2011.

¹⁸ Rekommendationerna 4, 5 och 8 i *KOM(2011) 76 slutlig*.

bekräftas på nytt i nästa runda (t.ex. på grund av en förändring av motparterna eller den politiska situationen i tredjelandet).

Återtagandearrangemang

34 Förhandlingsprocessen för återtagandearrangemang är mycket mer flexibel än för EU-återtagandeaftalen. Kommissionen har inga strikta förhandlingsdirektiv, och det finns inga formella förhandlingsrundor. Fokus ligger på att förhandlingarna ska gå snabbt och på att hitta pragmatiska lösningar för att förbättra återtagandesamarbetet.

35 Med Europeiska utrikestjänstens stöd lyckades kommissionen förhandla fram de tre rättsligt icke-bindande återtagandearrangemang som omfattades av vår revision (med Bangladesh, Afghanistan och Guinea). Tekniska frågor som orsakade utmaningar under förhandlingarna var bland annat användningen av den europeiska resehandlingen (i alla tre fallen) och charterflygningar (i två av fallen). Stötestenar löstes på politisk nivå genom positiva incitament, anpassning till medlemsstaterna (bland annat genom gemensamma högnivåuppdrag för EU och medlemsstaterna, se punkt [45](#)) och i ett fall genom möjligheten att tillämpa viseringsrestriktioner.

36 EU-återtagandeaftalen är standardiserade offentliga handlingar. Återtagandearrangemangen är mer flexibla, men har också gemensamma egenskaper. Med undantag för arrangemanget "Joint Way Forward", som ingåtts med Afghanistan, är arrangemangen konfidentiella och vi kan därför inte avslöja innehållet i enskilda arrangemang. En jämförelse mellan EU-återtagandeaftalet för Pakistan och "Joint Way Forward" ger dock en bra inblick (se [figur 7](#)).

Figur 7 – Jämförelse mellan "Joint Way Forward" för Afghanistan och EU-återtagandeavtalet för Pakistan

Joint Way Forward Afghanistan		EU- återtagandeavtal Pakistan
Rättsligt icke-bindande arrangemang	Typ av återtagandesamarbete	EU-återtagandeavtal
4 oktober 2016	Ikraftträdande	1 december 2010
	Företräde framför medlemsstaternas bilaterala avtal	
Ej angivet 	Återtagande av tredjelandsmedborgare	
	Användning av EU:s standardresehandling för återvändande	 Ej angivet
Inom överenskomna gränser 	Godtagande av reguljär- och charterflygningar	 Ej angivet
	Godtagande av Frontex-organiserade återvändandeinsatser	 Ej angivet
Visering för ledsagare 	Särskilda krav för ledsagare	 Anges i ett genomförandeprotokoll
	Stödpaket definieras i handlingen	
Gemensam arbetsgrupp 	Regelbundna möten	 Gemensam återtagandekommitté
	Särskilda bestämmelser om omhändertagande av ensamkommande barn	

Källa: Revisionsrätten.

37 Återtagandearrangemang har samma mål som EU-återtagandeaftalen, alltså att underlätta samarbetet kring återvändande. Betydande aspekter som skiljer dem från EU-återtagandeaftal är bland annat följande:

- a) Inga hänvisningar till internationellt skydd av flyktingar och mänskliga rättigheter. Av de länder som omfattades av vår revision hade endast ”Joint Way Forward” med Afghanistan hänvisningar som var likvärdiga med dem i EU-återtagandeaftalen.
- b) Bristande ömsesidighet.
- c) Skräddarsydda för varje land och utelämnar vissa kontroversiella frågor ur texten (t.ex. klausulen om tredjelandsmedborgare).
- d) Inga bilagor som innehåller handlingar för fastställande av nationalitet.
- e) Större flexibilitet för att komma överens om ömsesidiga mål och eventuellt inkludera ett stödpaket för landet i arrangemanget. I arrangemanget med Afghanistan ingick omfattande stödåtgärder för att ta itu med återvändarnas och värdsamhällenas behov på kort, medellång och lång sikt, däribland hållbar återanpassning och förbättrade sysselsättningsmöjligheter. Stödet är även riktat till internflyktingar i Afghanistan, återvändare från Iran och Pakistan samt deras värdsamhällen, till ett sammanlagt värde av 219 miljoner euro¹⁹.

38 Organisationer i det civila samhället och Europaparlamentet har kritiserat arrangemangen för deras bristande öppenhet och de potentiella konsekvenserna för återvändarnas mänskliga rättigheter²⁰. Däremot välkomnade de nationella intressenter som vi intervjuade i allmänhet kommissionens utveckling av rättsligt icke-bindande arrangemang som ett pragmatiskt verktyg för att förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer, särskilt när snabba resultat behövdes. Medlemsstaterna har också undersökt liknande arrangemang när förhandlingarna om formella återtagandeaftal inte har gått framåt. Kommissionen har med sitt formella

¹⁹ Kommissionens svar på en skriftlig fråga från Europaparlamentet, ref.: E002442/2020(ASW), 18 augusti 2020.

²⁰ Se till exempel artikeln *An ”Informal” Turn in the European Union’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa*, som finns tillgänglig på migrationpolicy.org, och Europaparlamentets utredningstjänsts studie *European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC*, PE 642.840 – juni 2020, sidan 11.

förhandlingsmandat dock inte möjlighet att avbryta förhandlingarna om ett formellt EU-återtagandeavtal till förmån för ett snabbare arrangemang.

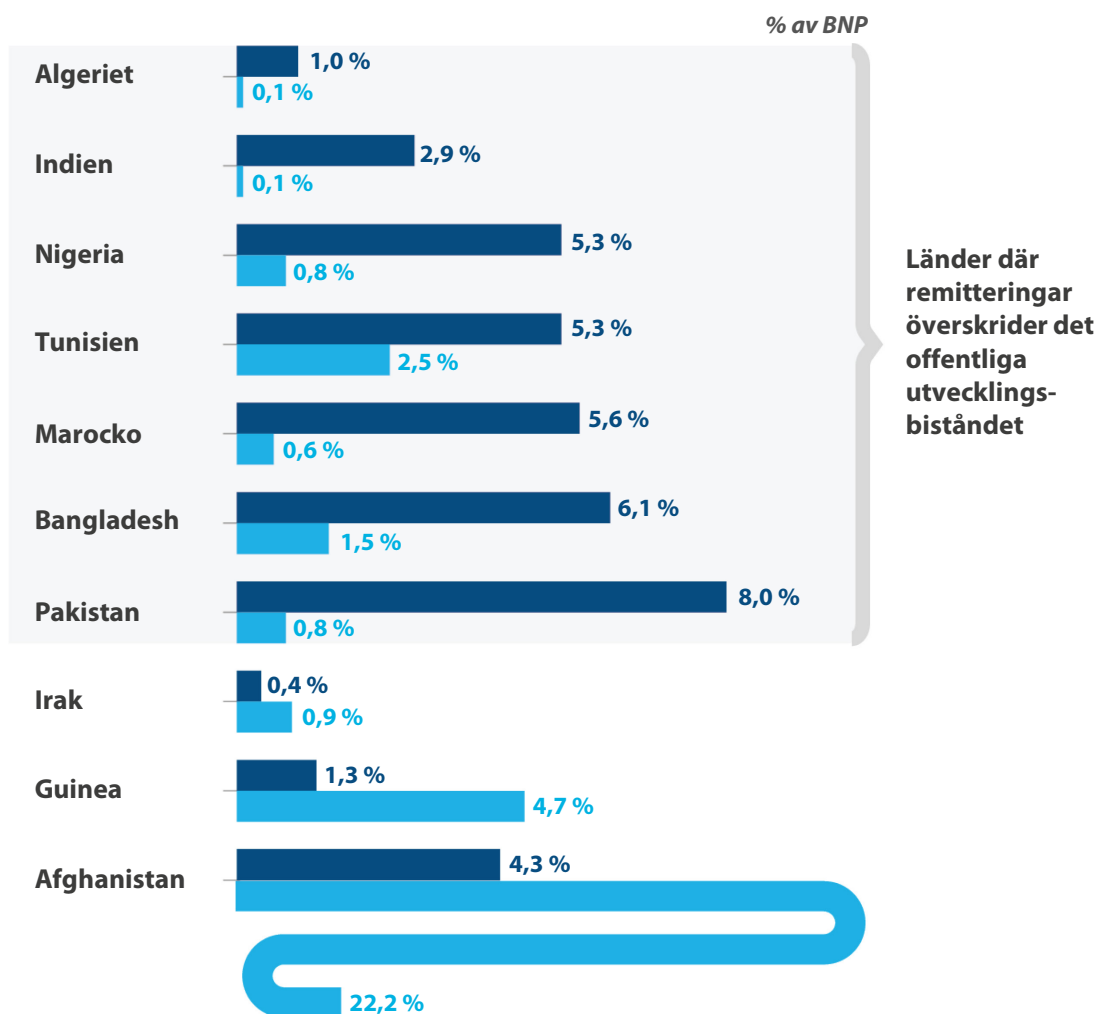
Framstegen när det gällde att skapa synergier med medlemsstaterna och mellan olika EU-politikområden var otillräckliga

39 När det gäller internationella förbindelser förhandlar länderna vanligtvis om avtal till ömsesidig nytta. Däremot kan tredjeländer uppfatta att återtagandeavtal huvudsakligen gynnar EU, även om de upprättats i en anda av ömsesidighet. Dessutom kan sådana avtal (och påtvingat återvändande) leda till motstånd hos allmänheten i vissa länder. Detta hänger samman med det faktum att de remitteringar som diasporan (vilken också omfattar irreguljära migranter) skickar hem kan försörja hela samhällen, utgöra en viktig källa till utländsk valuta och vida överskrida det offentliga utvecklingsbiståndet. Det senare gäller för sju länder i vårt urval (*figur 8*). Dessa överväganden kan påverka tredjeländers åsikter och uppfattningar om återtagandeavtal och också förklara behovet av att EU utvecklar incitament för att stödja återtagandeförhandlingar.

Figur 8 – Remitteringar och offentligt utvecklingsbistånd som andel av BNP 2019

● Inflöde av remitteringar från migranter

● Mottaget offentligt nettoutvecklingsbistånd



Anmärkning: Diagrammet ger en övergripande bild och skiljer inte mellan remitteringarnas ursprungsland och remitteringar från irreguljära respektive reguljära migranter.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Världsbankens dataset: BNP (aktuell USD), mottaget offentligt nettoutvecklingsbistånd (aktuell USD) och inflöde av remitteringar från migranter (USD). Finns på data.worldbank.org.

40 Europeiska rådet har upprepade gånger efterlyst att man genom att tillvarata alla relevanta EU-politikområden, EU-instrument och EU-verktyg skapar och utnyttjar nödvändiga påtryckningsmöjligheter för att uppnå mätbara resultat när det gäller att förhindra irreguljär migration och återsända irreguljära migranter. Kommissionen har

också efterlyst ytterligare åtgärder för att utnyttja sitt inflytande i syfte att öka återtagandet (se [bilaga II](#)).

41 I följande punkter bedömer vi de framsteg som kommissionen har gjort när det gäller att öka sitt inflytande i återtagandeförhandlingar genom att

- tala med en röst och skapa synergier med medlemsstaterna,
- utveckla incitament genom den politik som ingår i dess ansvarsområde.

Tala med en röst och synergier med medlemsstaterna

42 När kommissionen fick mandat/bemyndigande från rådet att inleda förhandlingar om ett EU-återtagandeavtal/återtagandearrangemang försökte den inte samtidigt nå en överenskommelse med medlemsstaterna i rådet om möjliga incitament och verktyg för att stödja förhandlingarna, och den utarbetade inte heller ett ”skräddarsytt stödpaket” när förhandlingarna med tredjeländer inleddes. Vissa tredjeländer ville inte delta i förhandlingarna, eftersom de inte såg något tydligt mervärde i ett EU-återvändandeavtal jämfört med det bilaterala samarbetet med medlemsstaterna. Detta var särskilt fallet för de nordafrikanska länderna, som hade generösa bilaterala avtal med vissa medlemsstater.

43 Under 2016 utarbetade kommissionen och Europeiska utrikestjänsten gemensamma icke-officiella dokument om ökat samarbete om migration, rörlighet och återtagande för 16 viktiga ursprungs- och/eller transitländer. I dessa beskrevs möjliga komponenter i ett EU-paket, med både positiva och negativa incitament, för att stödja förhandlingarna. Medlemsstaterna uppmanades att bidra, men diskussionerna²¹ om paketen ledde inte till konkreta resultat. Inga liknande diskussioner har ägt rum sedan dess.

44 Förutom samråd i rådets arbetsgrupper har kommissionen inte systematiskt bjudit in viktiga medlemsstater (när det gäller bilaterala förbindelser med ett tredjeland och/eller effekterna av migrationsströmmarna) för att underlätta förhandlingarna med tredjeländer. Detta innebär att kommissionen inte på ett ändamålsenligt sätt kunde dra nytta av medlemsstaternas politiska tyngd eller av den

²¹ Högnivågruppen för asyl och migrations möten den 23 februari 2016 ([rådets dokument 6451/16](#)) och den 22 april 2016 ([rådets dokument 8529/16](#)).

politik som kräver deras aktiva deltagande (såsom viseringslättnader eller arbetskraftsmigration, se även punkt 65), för att stödja diskussionerna.

45 Vid de tillfällen då medlemsstaterna har bjudits in för att underlätta återtagandeförhandlingar har EU:s kollektiva politiska inflytande stärkts. Detta har visat sig vara framgångsrikt när det gäller att ingå återtagandeavtal eller bryta dödlägen i förhandlingar. I april 2017 deltog till exempel fyra medlemsstater och kommissionen i ett gemensamt uppdrag i Guinea där de lyckades inleda återtagandeförhandlingar.

46 Däremot kan det faktum att det saknas en gemensam strategi och att viktiga medlemsstater för parallella förhandlingar om bilaterala avtal exempelvis ha bidragit till att EU har haft svårt att inleda förhandlingar med Algeriet²².

Incitamentbaserad metod

47 EU och dess medlemsstater är inte bara världens största givare av utvecklingsbistånd, utan också viktiga globala handelspartner och utländska investerare²³. Kommissionen kunde använda olika politiska åtgärder på *ad hoc*-basis för att stödja återtagandeförhandlingar. Särskilt när det gäller återtagandearrangemang använde kommissionen ekonomiskt bistånd ändamålsenligt (projekt till stöd för utveckling, återanpassning, migrationshantering och kapacitetsuppbyggnad). För länder där ekonomiskt bistånd inte har varit ett tillräckligt incitament hade kommissionen däremot svårt att använda andra politiska åtgärder för att ge ändamålsenligt stöd till förhandlingar, även om den hade omfattande politiska och ekonomiska förbindelser.

48 I de följande avsnitten analyserar vi de framsteg som EU har gjort när det gäller att tillämpa sin centrala politik (visering, utveckling, handel) för att skapa strukturella incitament för tredjeländer att uppfylla sina återtagandeskyldigheter, vilket Europeiska rådet upprepade gånger har begärt (se *bilaga II*). Vi undersöker också laglig migration,

²² *EU Cooperation with third countries in the field of migration*, studie, generaldirektoratet för unionens interna politik, Europaparlamentet, 2015, sidan 89.

²³ *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, faktablad, Europeiska kommissionen, juni 2020. ISBN 978-92.76.19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

som är av primärt intresse för tredjeländer, användning av negativa incitament och åtgärder för att förbättra samordningen.

Viseringspolitik – viktiga framsteg i utvecklingen av verktyg

49 Viseringspolitiken är till sin natur knuten till migrationshantering och är därför särskilt lämplig att utnyttja för att förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer.

50 Att förhandla fram ett avtal om förenklade viseringsförfaranden²⁴ parallellt med EU-återtagandeaftalen har visat sig vara framgångsrikt tidigare²⁵. Sedan en överenskommelse mellan medlemsstaterna i Coreper gjordes 2005 ska varje erbjudande om att förhandla om ett sådant avtal åtföljas av ett samtidigt inledande av förhandlingar om EU-återtagandeaftal. Men ett EU-avtal om förenklade viseringsförfaranden kanske inte i sig är ett tillräckligt attraktivt incitament för tredjeländer som redan har fördelaktiga bilaterala avtal med viktiga medlemsstater.

51 Viseringskodexen från 2009²⁶ fastställde förfarandena och villkoren för utfärdande av viseringar för kortare vistelse. Den innehöll inga lämpliga verktyg för att använda viseringspolitiken till att förbättra återtagandesamarbetet²⁷. I juni 2018 lade kommissionen fram ett förslag till översyn, som antogs i juni 2019²⁸. Den reviderade viseringskodexen ger nu EU en mekanism och verktyg för att stimulera tredjeländers återtagandesamarbete (möjligheten att inte bara använda positiva incitament utan även restriktiva viseringsåtgärder).

²⁴ En fullständig förteckning över länder som har ingått avtal om förenklade viseringsförfaranden med EU finns på kommissionens [webbplats](#).

²⁵ Se även *EU:s handlingsplan för återvändande*, COM(2015) 453 final, sidan 14.

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

²⁷ Konsekvensbedömning, SWD(2018) 77 final, sidan 23.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 av den 20 juni 2019 om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

Utvecklingsbistånd – vissa framsteg

52 EU har tillhandahållit utvecklingsbistånd via en mängd olika instrument. Dessa främjar främst socioekonomisk utveckling och syftar vanligtvis inte till att koppla biståndet eller de belopp som tilldelas enskilda tredjeländer till dessa länders samarbete om migrationshantering i allmänhet eller om återtagande i synnerhet.

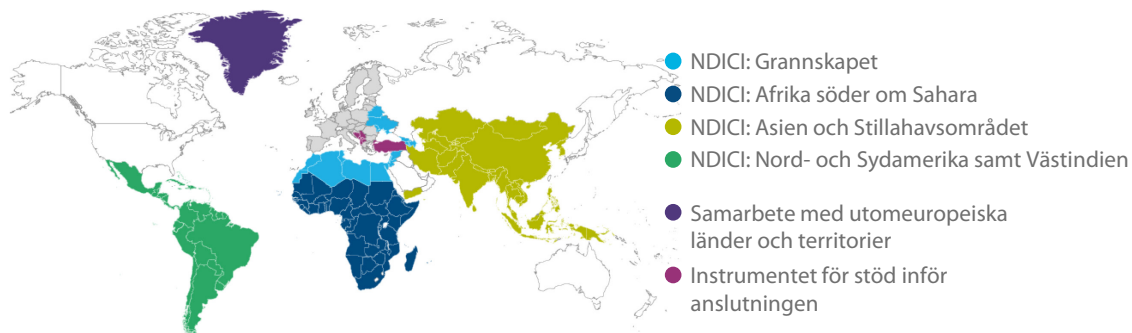
53 När migrationskrisen kulminerade inrättade europeiska och afrikanska stats- och regeringschefer vid toppmötet i Valletta i november 2015 EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika²⁹ i syfte att mobilisera medel för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och främja samarbete om migrationshantering. Fram till oktober 2020 hade fem miljarder euro anslagits till förvaltningsfonden. EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika har visat sig vara användbar för att stödja diskussioner om återtagandesamarbete.

54 Inför perioden 2021–2027 föreslog kommissionen att EU:s instrument för utvecklingsbistånd skulle ses över. Det nya instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (NDICI)³⁰, med en budget på 79,5 miljarder euro, kommer att omfatta praktiskt taget hela världen (se [figur 9](#)).

²⁹ År 2018 granskade vi förvaltningsfonden och offentliggjorde särskild rapport 32/2018 [EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika: Flexibel men saknar fokus](#).

³⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, COM(2018) 460 final, 14.6.2018.

Figur 9 – EU:s externa instrument under den fleråriga budgetramen 2021–2027



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens faktablad *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, juni 2020, ISBN 978-92.76.19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

55 Kommissionen föreslog specifikt att grannskapsprogrammet skulle tilldelas 10 % av de tillhörande medlen för att belöna framsteg mot ”demokrati, mänskliga rättigheter, [...] migrationssamarbete samt ekonomisk styrning och reformer”. Den tioprocentiga incitamentbaserade strategin fanns även inom det föregående europeiska grannskapsinstrumentet för att belöna framstegen mot demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Migrationssamarbete och ekonomisk styrning är nya indikatorer. Kommissionen hade inga planer på någon sådan incitamentbaserad strategi för andra regioner.

56 Som en del av NDICI föreslog kommissionen dessutom ett övergripande utgiftsmål på 10 % för att hjälpa till att ”möjliggöra för unionen att reagera på utmaningar och möjligheter i samband med migration”³¹.

57 Sedan oktober 2019 har NDICI varit föremål för förhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet. En av de mest kontroversiella frågorna i förhandlingarna har varit huruvida migrationen ska bli ett villkorligt inslag³². Rådet och parlamentet nådde en överenskommelse efter det att vår revision hade avslutats och antog förordningen om

³¹ Skäl 30 i COM(2018) 460 final.

³² Den rättsliga tågordningen för NDICI per den 20 september 2020.

inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen i juni 2021³³.

Handel – ännu inga framsteg

58 EU:s handelsavtal (EU:s associeringsavtal samt partnerskaps- och samarbetsavtal) har innehållit återtagandeklausuler sedan 1990-talet (se punkt **05**). Som noterades i en studie från Europaparlamentet³⁴ har klausulerna inte direkt effekt (vilket innebär att klausulerna inte kan träda i kraft utan genomförandeavtal). Avtalen innehåller ingen fungerande mekanism för att belöna samarbete, eller för att straffa tredjeländer för bristande återtagandesamarbete.

59 Genom avtalet mellan Europeiska unionen och Japan om ett ekonomiskt partnerskap³⁵ kopplades underlättandet av fysiska personers rörlighet för affärsändamål till ett åtagande om att samarbeta om återvändande och återtagande. Liknande bestämmelser saknas i andra avtal, förutom i ett partnerskaps- och samarbetsavtal som man för närvarande förhandlar om.

60 År 1971 införde Europeiska gemenskapen för första gången ett allmänt preferenssystem för att stödja utvecklingsländer. Sex av de tio länder som omfattades av vår revision får stöd genom detta system. Systemet har haft en betydande inverkan på skapandet av arbetstillfällen: till exempel har uppskattningsvis fem miljoner människor i Bangladesh fått anställning tack vare detta³⁶.

61 Alla förmånsländer måste respektera principerna i 15 grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter. För att få

³³ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2021/947](#) av den 9 juni 2021 om inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen.

³⁴ Studie från Europaparlamentets utredningstjänst, [European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#), PE 642.840, juni 2020, sidorna 166–167.

³⁵ Artikel 7 i [bilaga 8-C till avtalet mellan Europeiska unionen och Japan om ett ekonomiskt partnerskap](#) (trädde i kraft den 1 februari 2019).

³⁶ Viktiga fakta om 2019 års tvåårsrapport om det allmänna preferenssystemet, Europeiska kommissionen, februari 2020.

ytterligare fördelar måste förmånsländerna också respektera tolv konventioner med anknytning till miljön och principerna för goda styrelseformer³⁷. Det finns inga villkor gällande samarbete om migrationshantering och återtagande.

62 Den nuvarande förordningen om EU:s allmänna preferenssystem kommer att vara i kraft fram till slutet av 2023. Vid tidpunkten för revisionen hade kommissionen inte utarbetat någon bedömning av om och hur migrations- och återtagandesamarbete skulle kunna införlivas i nästa förordning (t.ex. efterlevnad av Världshandelsorganisationens regler eller potentiella kostnader kontra fördelar).

Laglig migration – arbete och utbildning – synergier behövs med medlemsstaterna

63 Tredjeländer anser att ett fördjupat samarbete om laglig migration är en viktig del av (och ett viktigt incitament för) deras samarbete med EU om migrationshantering. Flera EU-direktiv har harmoniserat inrese- och uppehållsrätten för vissa kategorier av arbetstagare. Trots detta har medlemsstaterna kvar viktiga befogenheter (t.ex. att fastställa antalet arbetskraftsinvandrare som kan tas emot), och deras aktiva deltagande krävs för att genomföra denna politik.

64 I linje med partnerskapsramen³⁸ lanserade kommissionen i september 2017 idén om pilotprojekt om laglig migration³⁹. Hittills har fyra pilotprojekt fått stöd inom ramen för instrumentet för partnerskap för rörlighet⁴⁰, ett inom ramen för Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif)⁴¹ och ett inom ramen för EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika⁴². Projekten har varit användbara för att

³⁷ Se bilaga VIII till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 av den 25 oktober 2012 om tillämpning av det allmänna preferenssystemet och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 732/2008.

³⁸ Meddelande från kommissionen om en ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan, COM(2016) 385 final.

³⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska och sociala kommittén samt regionkommittén om de resultat som uppnåts genom den europeiska migrationsagendan, COM(2017) 558 final.

⁴⁰ Projektbeskrivningar finns på mobilitypartnershipfacility.eu.

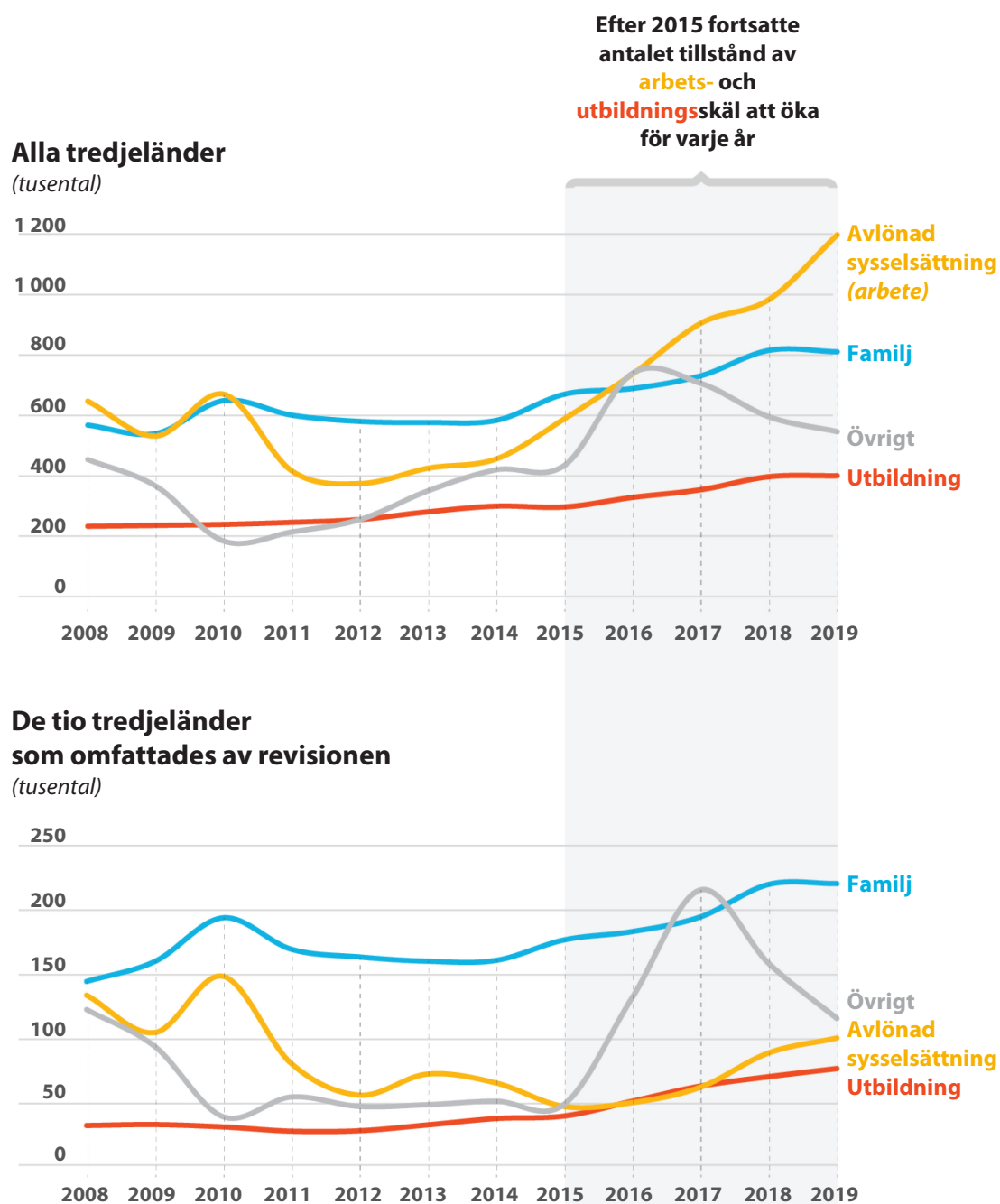
⁴¹ Projektet *Match*.

⁴² Projektet *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*.

utforska nya strategier. Men kommissionen har ännu inte lyckats utöka projekten och använda dem som ett ändamålsenligt incitament för tredjeländer.

65 Samtidigt har medlemsstaterna utfärdat ett stort antal uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare, bland annat för arbetskraftsmigration (se [figur 10](#)). EU har dock inte utnyttjat de framgångsrika bilaterala samarbetsprogrammen i förhandlingarna om återtagande (se punkt [44](#)).

Figur 10 – Första uppehållstillstånd per skäl



Anmärkning: "Övrigt" omfattar bland annat diskretionära tillstånd som inte avser asyl, tillstånd till pensionerade personer med egna medel och tillstånd till diplomater.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat om EU-27 (dataset migr_resfirst).

66 Deltagande i studentutbyten är ett intressant incitament för tredjeländer. År 2019 kom totalt nästan 4 000 studenter från de tio länder som omfattades av vår revision till EU inom ramen för de populära Erasmus+-program som förvaltas av kommissionen. Det motsvarade dock bara 5,3 % av alla första uppehållstillstånd som medlemsstaterna utfärdade för dessa tio länder för utbildningsändamål samma år.

Användning av negativa incitament – blandade ståndpunkter i medlemsstaterna

67 EU har inte velat använda negativa incitament för att stödja återtagandeförhandlingar. Så har det varit även för länder som får omfattande politiskt, ekonomiskt och/eller militärt stöd, samtidigt som de fortfarande vägrar att samarbeta för att återta sina irreguljära migranter. Oron har varit att användningen av negativa incitament skulle skada partnerskap med tredjeländer och i slutändan vara kontraproduktiv. Det skulle kunna förvärra den (svåra) socioekonomiska situationen i tredjeländer ytterligare, eller göra transitländer utanför EU mindre villiga att samarbeta om migrationshantering och därmed öka den irreguljära migrationen till EU. Möjligheten att tillämpa restriktiva viseringsåtgärder bidrog dock till att påskynda förhandlingarna om ett återtagandeavtal med ett land som omfattades av vår revision.

68 De nationella företrädare som vi intervjuade bekräftade deras medlemsstaters blandade ståndpunkter om att använda negativa incitament i förhandlingar. Även om vissa ansåg att detta alternativ var nödvändigt ansåg andra att de kunde skada förbindelserna på lång sikt och att fokus borde ligga på att stärka övergripande ömsesidiga förbindelser genom större politiskt engagemang och ökat samarbete på alla områden.

Bättre samordning för att skapa synergier och hävstångseffekter

69 I juni 2016 upprättade kommissionen en arbetsgrupp som skulle stödja genomförandet av partnerskapsramen. Arbetsgruppen har varit ett forum för samordning och diskussion mellan högre tjänstemän inom kommissionen och utrikestjänsten med ansvar för både migration och bredare yttre förbindelser. Vid veckomötena har deltagarna diskuterat den viktigaste utvecklingen (främst i migrationsagendan) i viktiga länder av intresse. I december 2019 upprättade kommissionen en permanent projektgrupp om migration för kommissionsledamöter för att förbättra samordningen på politisk nivå. Ett av gruppens mål har varit att

utveckla ett starkare samarbete med ursprungs- och transitländer och ett robustare system för återtagande och återvändande⁴³.

70 I rådet upprättade Coreper 2017 en informell mekanism för att använda visering som incitament⁴⁴. Denna bestod av en verktygslåda med möjliga viseringsåtgärder när ett tredjelands återtagandesamarbete var otillfredsställande. Enligt de intressenter som vi intervjuade räckte det att nämna möjligheten att använda mekanismen för att förbättra samarbetet med flera tredjeländer. Under 2019 formaliserades mekanismen i den reviderade viseringskodexen (se punkt 51).

71 De positiva erfarenheterna av mekanismen för att använda visering som incitament fick Coreper att utveckla en övergripande hävstångsmekanism⁴⁵. Detta är en informell allmän samarbetsmekanism för att aktivera olika politiska åtgärder (som faller inom EU:s och/eller medlemsstaternas ansvarsområde) i syfte att förbättra samarbetet med tredjeländer om återvändande och återtagande. När revisionen gjordes hade mekanismen ännu inte använts.

72 I september 2020 presenterade kommissionen sin nya migrations- och asylpakt⁴⁶. I artikel 7 i förslaget till en ny förordning om asyl- och migrationshantering⁴⁷ föreslår kommissionen en mekanism som bygger vidare på Corepers informella övergripande hävstångsmekanism.

⁴³ Kommissionens grupp för "främjande av vår europeiska livsstil", *Principles and key workstreams*, 6 december 2019 (ej offentligt tillgänglig).

⁴⁴ *Link between return/readmission and visa policies*, 9097/1/17 REV 1, Bryssel, 19 maj 2017 (ej offentligt tillgänglig).

⁴⁵ *Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the cooperation of third countries on the return/readmission of their nationals*, 8954/1/20 REV 1, Bryssel, 25.6.2020 (ej offentligt tillgänglig).

⁴⁶ COM(2020) 609 final.

⁴⁷ COM(2020) 610 final.

EU:s åtgärder för att underlätta återtagande var relevanta, men resultaten var ojämna och effekterna kunde inte bedömas

73 I detta avsnitt undersöker vi om kommissionen

- a) förbättrade det praktiska återtagandesamarbetet med tredjeländer, i samarbete med Frontex och medlemsstaterna,
- b) tillhandahöll lämpligt kapacitetsuppbyggnads- och återanpassningsstöd till tredjeländer för att underlätta återtagande,
- c) i samarbete med Frontex övervakade i vilken utsträckning tredjeländer hade genomfört sina återtagandeskyldigheter.

Åtgärder för att förbättra det praktiska återtagandesamarbetet har gett ojämna resultat

74 I de flesta fall bestrider inte tredjeländer formellt återtagande av sina medborgare. De kan dock hindra återtagandeprocessen och faktiska återvändanden på olika sätt, särskilt för irreguljära migranter utan giltiga resehandlingar (se [figur 11](#)). Dessutom finns ett antal flaskhalsar som påverkar återvändandeprocessen i medlemsstaterna (se särskild rapport 24/2019 och [bilaga I](#)).

Figur 11 – Tredjeländers deltagande i återtagandeprocessen och potentiella utmaningar



UTMANINGAR

- Begränsningar av typer av dokument som godtas
- Långvariga förseningar (otillräcklig administrativ kapacitet eller bristande samarbetsvilja)
- Medborgarskap bekräftat endast i ett begränsat antal fall (främst för frivilliga återvändanden)
- Långa handläggningstider för utfärdande av dokument vilket ökar risken för avvikande
- Resehandlingar som utfärdas med kort giltighet eller till och med för en viss återvändandedag
- Europeisk resehandling för återvändande godkänns inte
- Viseringskrav för ledsagare (även om de inte lämnar flygplanet/flygplatsen) och hindrande förfaranden för utfärdande av viseringar
- Kvantitativa begränsningar (antal flygningar per månad eller återvändare per flygning)
- Begränsningar för godkända transportmedel (begränsning av användningen av färjor, båtar, charterflygningar eller flygbolag)

Källa: Revisionsrätten.

75 EU och medlemsstaterna har försökt ta itu med utmaningar i återtagandesamarbetet genom att exempelvis

- ingå återtagandeavtal och återtagandearrangemang (även om deras genomförande inte alltid har varit tillfredsställande i praktiken),
- skapa nätverk som framgångsrikt har samlat nationella resurser,
- öka stödet från Frontex.

Återtagandeavtal och återtagandearrangemang

76 Vi har granskat avtalen som ingåtts med de länder som omfattades av vår revision och rapporterna från den gemensamma återtagandekommittén/de gemensamma arbetsgrupperna i syfte att bedöma deras ändamålsenlighet när det gäller att förbättra återtagandesamarbetet. Vi konstaterade att EU-återtagandeavtalen/återtagandearrangemangen omfattade de flesta av de vanliga hindren för ett smidigt återtagande. Undantag värda att notera var följande:

- a) Godtagandet av europeiska resehandlingar för återvändande, vilket angavs i endast ett av de fyra granskade avtalen (se även punkt [32](#)).
- b) Viseringskrav för ledsagare – viseringar krävdes i ett av avtalen, men nämndes inte i de tre andra. Viseringskrav hade en negativ inverkan på återtagandeprocessen i två av de tredjeländerna.
- c) De kvantitativa begränsningarna för det högsta antalet återvändare per flygning och/eller månad som angavs i två arrangemang (detta hindrade inte återtagande i praktiken). I de övriga arrangemangen angavs inte om några gränser kunde tillämpas.

77 Det faktum att en specifik skyldighet har fastställts i ett EU-återtagandeavtal innebär inte nödvändigtvis att den kommer att uppfyllas i praktiken och att samarbetet kommer att vara smidigt. Tredjeländer införde ibland ytterligare krav, kontroller eller tillstånd, vilket försvårade det praktiska samarbetet.

78 Regelbundna möten anordnades för de gemensamma återtagandekommittéerna och de gemensamma arbetsgrupperna en eller två gånger om året för att bedöma genomförandet av EU-återtagandeavtal/återtagandearrangemang och diskutera den senaste politiska utvecklingen och samarbetet inom andra områden för migrationshantering. Den återkommande karaktären hos vissa av frågorna som diskuterades i de gemensamma återtagandekommittéerna och de gemensamma arbetsgrupperna visade dock att deras ändamålsenlighet var begränsad.

79 För länder som saknar återtagandeavtal eller återtagandearrangemang med EU finns det ingen motsvarighet till den gemensamma återtagandekommittén eller den gemensamma arbetsgruppen där man kan diskutera det praktiska återtagandesamarbetet. Den dialog om migration och rörlighet som äger rum i andra

forum organiseras vanligtvis på en högre nivå, dess tillämpningsområde är bredare och den är inte inriktad på specifika hinder för återtagandesamarbete.

Nätverk för integrerat system för hantering av återvändande

80 För att förbättra det praktiska återtagandesamarbetet använde kommissionen Amif för att stödja utvecklingen av det integrerade systemet för hantering av återvändande. Systemet omfattar följande tre EU-nätverk, som medlemsstaterna deltar i på frivillig basis och där kommissionen och Frontex har samordnande roller:

- a) Europeiskt samlat system för återvändande till tredjeländer (Eurint).
- b) Europeiska nätverket för sambandsmän för återvändande (Eurlo).
- c) Europeiska nätverket för återanpassningsinstrument (Erin), som 2018 blev det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning (Errin) och fick utökat ansvarsområde.

81 Frontex har i takt med utökningen av sitt mandat (se punkt **84**) gradvis tagit över verksamhet från nätverken. Överlämningen av Eurint till Frontex slutfördes i december 2019, inleddes för Eurlo i december 2019 (med ett gradvis överlämnande fram till senast i september 2021) och planeras vara klar för Errins återanpassningsåtgärder senast i juli 2022.

82 Vid tidpunkten för vår revision hade överlämningen av Eurint avslutats, och överlämningen av Eurlo var på rätt spår. Frontex Europeiska centrum för återvändande tilldelades dock ingen ytterligare personal för denna verksamhet under 2019 eller 2020. Detta berodde på att kommissionen ändrade Frontex tjänsteförteckning avsevärt under 2018⁴⁸ utan att rådfråga Frontex i förväg. I mars 2019 bad Frontex (utan framgång) om att få skjuta upp överlämningen av Eurlo på grund av brist på personal och finansiella resurser. Av samma skäl har slutförandet av Errin-överlämningen skjutits upp med två år.

⁴⁸ Se punkt 3.2.3.1 första tabellen i finansieringsöversikten i [COM\(2018\) 631](#) jämfört med punkt 3.2.3.1 i finansieringsöversikten i [COM\(2015\) 671](#) över tillfälligt anställda (AD-tjänster).

83 EU-nätverken har lyckats samla nationella resurser och har i allmänhet uppskattats av de deltagande länderna för sina resultat:

- a) **Eurint** har visat sitt mervärde som en plattform för kunskaps- och informationsutbyte för yrkesverksamma – en förutsättning för att utveckla en mer integrerad och samordnad strategi för faktiska återvändanden⁴⁹.
- b) **Eurlos** inverkan på irreguljära migranternas faktiska återvändande har förvisso varit begränsad, men intressenter såg Eurlo-programmets tydliga mervärde och dess fördelar när det gäller ändamålsenlighet och effektivitet jämfört med nationell återvändandeverksamhet. Eurlos kontinuerliga fysiska närvaro på plats har gjort det möjligt att utveckla förbindelser med myndigheter i tredjeländer och har förbättrat samarbetet. Intressenterna framhöll också oväntade ytterligare utfall, till exempel att Eurlo stödde strategiska initiativ, såsom förhandlingar om återtagandeavtal med lokala myndigheter, eller förbättrade Frontex rykte och synlighet i ursprungsländerna⁵⁰.
- c) **Errins** verksamhet – och mervärde – består främst i att säkerställa gemensam upphandling av avtal om återanpassningsstöd med tjänsteleverantörer i tredjeländer och att hantera och övervaka dem (parametrarna för återanpassningsstödet och kriterierna för stödberättigande fastställdes av enskilda medlemsstater). Sedan det blev Errin har dess verksamhet utökats till att omfatta stöd till nya initiativ och återanpassningsstrategier. Errin har i stort sett varit på rätt spår när det gäller att genomföra sin verksamhet och har överträffat sina mål för tillhandahållande av återanpassningsstöd (i mitten av 2020 närmade sig antalet återvändandeärenden 22 000, vilket kan jämföras med målet på 20 000)⁵¹.

⁴⁹ Utvärdering av Eurint-programmet, PBLQ, december 2018, sidorna 2–3 (ej offentligt tillgänglig).

⁵⁰ Utvärderingsrapport för Eurlo-programmet, BearingPoint, november 2018, sidorna 6–7 (ej offentligt tillgänglig).

⁵¹ Errins resultattavla, juni 2020 (ej offentligt tillgänglig).

Stöd från Frontex

84 Sedan 2015 har Frontex mandat förstärkts två gånger⁵². Frontex har därför i allt högre grad medverkat till att hjälpa medlemsstater med verksamhet inför återvändande och återvändandeinsatser till tredjeländer. När det gäller verksamhet inför återvändande har Frontex gett medlemsstaterna operativt stöd (t.ex. genom utplacering av återvändandeexperter) och verktyg för att förbättra samarbetet med tredjeländer (bästa praxis, konsulära workshoppar, identifiering via videokonferenser och identifieringsuppdrag).

85 Återvändandeexperter ger medlemsstaterna skräddarsytt stöd i deras återvändanderelaterade verksamhet, till exempel genom att stärka återvändandeförfarandena, förbättra det konsulära samarbetet med tredjeländer och tillhandahålla it-stöd och annat stöd. De första utplaceringarna ägde rum 2016 när sju tjänstemän utplacerades i Grekland. Verksamheten har växt långsamt sedan dess, och under 2019 placerade Frontex ut totalt 15 återvändandeexperter i fem medlemsstater. På grund av karaktären hos återvändandeexperternas arbete utarbetades inga gemensamma indikatorer för deras ändamålsenlighet/effektivitet. Frontex rapporter⁵³ innehåller dock en förteckning över experternas konkreta resultat och visar därmed deras mervärde.

86 Av de tio tredjeländer som omfattades av vår revision har Frontex dokument om **bästa praxis** med två. Det ena har bidragit till att underlätta gemensamma återvändandeinsatser, och det andra har tjänat som grund för att organisera en konsulär workshop och flera identifieringsuppdrag.

87 I ett försök att harmonisera sättet på vilket nyligen förhandlade arrangemang tillämpas har kommissionen och/eller Frontex anordnat **workshoppar för** de berörda **konsulaten** i Europa. Dessa workshoppar omfattade ett åsiktsutbyte om praktiska förhållanden, såsom utfärdande av resehandlingar i tid och förfaranden för att organisera charterflygningar. Resultaten var dock blandade, eftersom

⁵² Förordning 2016/1624 och förordning 2019/1896, varav den sistnämnda stärkte Frontex roll i återvändandeinsatser, både inför och efter återvändandet.

⁵³ Årliga utvärderingsrapporter från Frontex om den flexibla operativa verksamheten för återvändande (ej offentligt tillgängliga).

medlemsstaterna vid senare möten i den gemensamma arbetsgruppen noterade vissa förbättringar, men även fortsatta svårigheter.

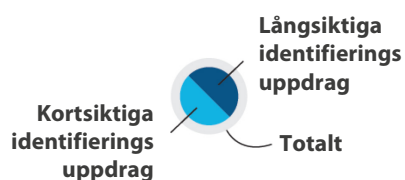
88 Frontex inledde ett pilotprojekt för ett **videokonferenssystem** som skulle användas i **identifierings**processen 2018. Pilotprojektet genomfördes i samarbete med Eurlo-programmet, som upphandlade videokonferensutrustningen, och IOM. Systemet bidrog 2019 till att underlätta identifieringen av migranter. Tre fjärdedelar av dem som identifierades ansökte dock därefter om internationellt skydd och kunde därför inte återsändas.

89 Medlemsstaterna utvecklade konceptet **identifieringsuppdrag** för att ta itu med problem med det konsulära samarbetet med tredjeländer (t.ex. när ett konsulat inte vill samarbeta kring identifiering, inte har mandat att göra detta eller inte är fysiskt närvarande i en medlemsstat). Frontex har hjälpt medlemsstater med identifieringsuppdrag sedan slutet av 2016, då verksamheten togs över från Eurint. Frontex stöd bygger på förfrågningar från medlemsstaterna, och dess exakta form definieras från fall till fall.

90 I mitten av 2020 hade Frontex gett stöd till 25 kortsiktiga uppdrag (vanligtvis krävs en eller två veckor för att utföra identifieringsverksamhet i en eller flera medlemsstater) och fem långsiktiga uppdrag (utplaceringar på en enda plats, eventuellt i flera år). Resultaten av uppdragen visas i **figur 12**.

Figur 12 – Identifieringsuppdrag som fått stöd från Frontex (oktober 2016–maj 2020)

Betydande brister i uppdragens effektivitet och resultat



7 420

migranter kallade till intervju

4 146

intervjuade

- Medlemsstaternas svårigheter att lokalisera irreguljära migranter, hindra dem från att avvika och se till att de deltog i intervjuer var en stor källa till ineffektivitet
- Betydande skillnader mellan medlemsstaterna. För flera uppdrag intervjuades alla kallade personer, för ett uppdrag endast 23 %

2 862

bekräftade medborgarskap

- Inkonsekvent andel intervjuade migranter vars identitet/medborgarskap har bekräftats (mellan 0 % och 100 %)
- Högre när beslut fattas efter varje intervju, eller i slutet av varje dag

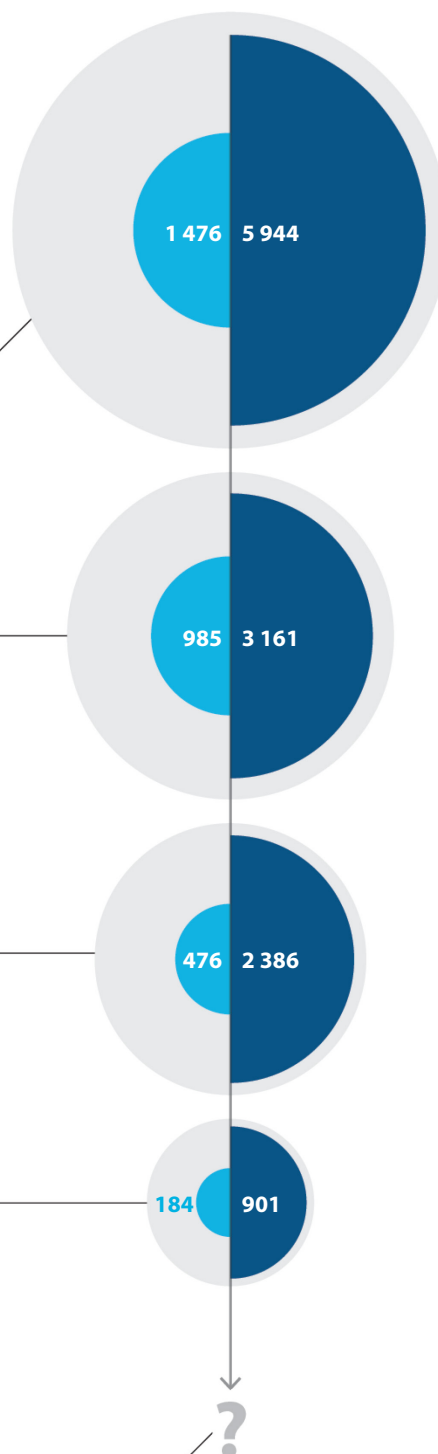
1 085

utfärdade resehandlingar

- De flesta identifieringsuppdrag utfärdar inte provisoriska resehandlingar, vilka då måste begäras av konsulära myndigheter
- Ett lågt rapporterat antal utfärdade provisoriska resehandlingar kan bero på följande:
 - De konsulära myndigheternas ovilja att utfärda handlingar.
 - Medlemsstater begär inte handlingar (t.ex. när migranter avviker eller ansöker om asyl)
 - Nationella rapporteringssystem kan inte länka provisoriska resehandlingar utfärdade till enskilda intervjuade migranter

faktiskt antal återvända

- De flesta medlemsstater kan inte tillhandahålla uppgifter till Frontex
- Identifieringsuppdragens övergripande ändamålsenlighet är därför omöjlig att utvärdera

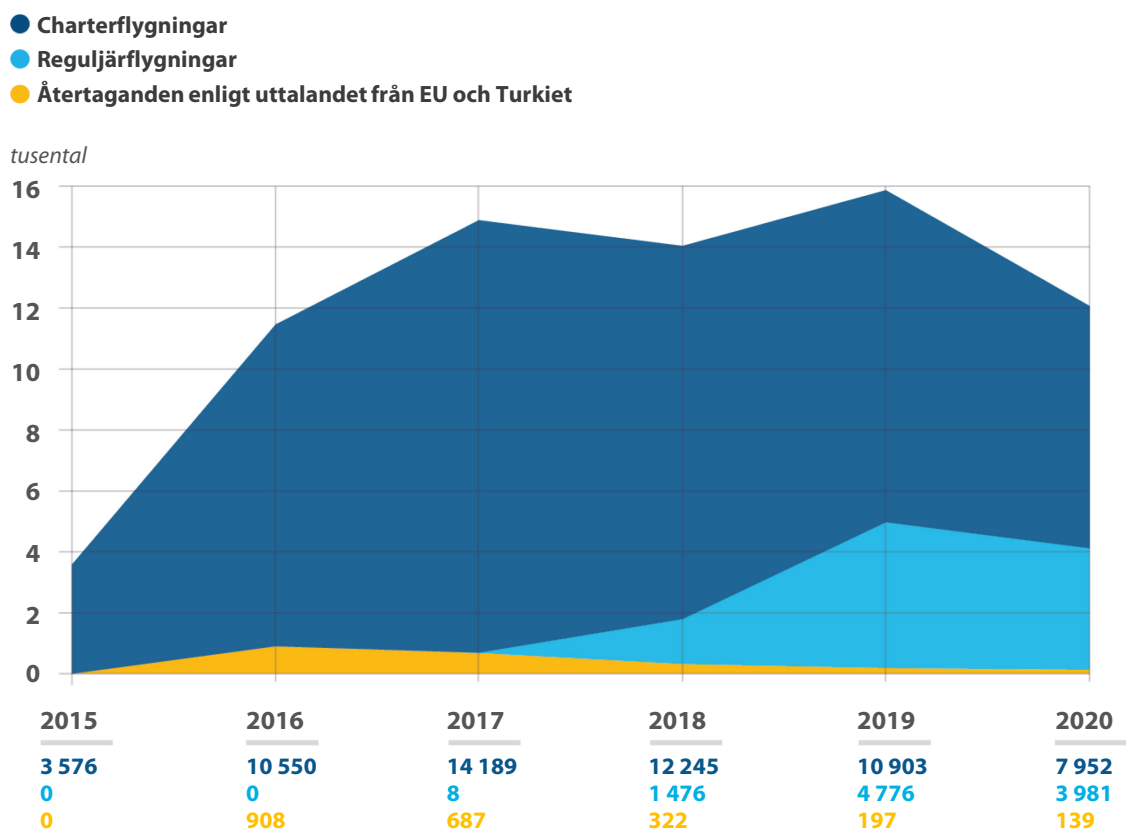


Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Frontex.

91 Vid **återvändandeinsatser** tillhandahåller Frontex ekonomiskt och operativt stöd (t.ex. genom att organisera flygningar och tillhandahålla ledsagare och övervakare). Frontex har traditionellt huvudsakligen gett stöd till charterflygningar. Frontex uppskattar att de flesta av dessa flygningar för närvarande får stöd från byrån. Charterflygningar kan dock endast användas med samtycke från återvändandelandet. Två av de tio länder som omfattades av vår revision vägrar att använda Frontex charterflygningar. Flera av charterflygningarna anordnades med endast ett fåtal återvändare ombord⁵⁴.

92 I den förnyade handlingsplanen för återvändande från mars 2017 uppmanade kommissionen Frontex att "införa en mekanism för att bistå medlemsstaterna i verkställandet av återvändanden med kommersiella flygningar". Följaktligen ingick Frontex nödvändiga avtal med flygbolag och inrättade interna system samt organiserade en första kommersiell flygning i december 2017. Sedan dess har antalet ökat betydligt (se [figur 13](#)). Frontex har dessutom bistått med frivilliga avresor sedan 2019 och med frivilliga återvändanden sedan 2020. Antalet fall som får stöd har ökat snabbt, från 155 fall med frivilliga avresor 2019 till 1 532 fall med frivilliga avresor eller frivilliga återvändanden 2020. Detta kompenserade delvis för minskningen av andra återvändandeinsatser under 2020, som orsakades av covid-19-restriktioner.

⁵⁴ Mer information om stöd till och utmaningar för charterinsatserns kostnadseffektivitet finns i revisionsrättens särskilda rapport 24/2019 *Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat*.

Figur 13 – Antal tredjelandsmedborgare som återvänt med Frontex

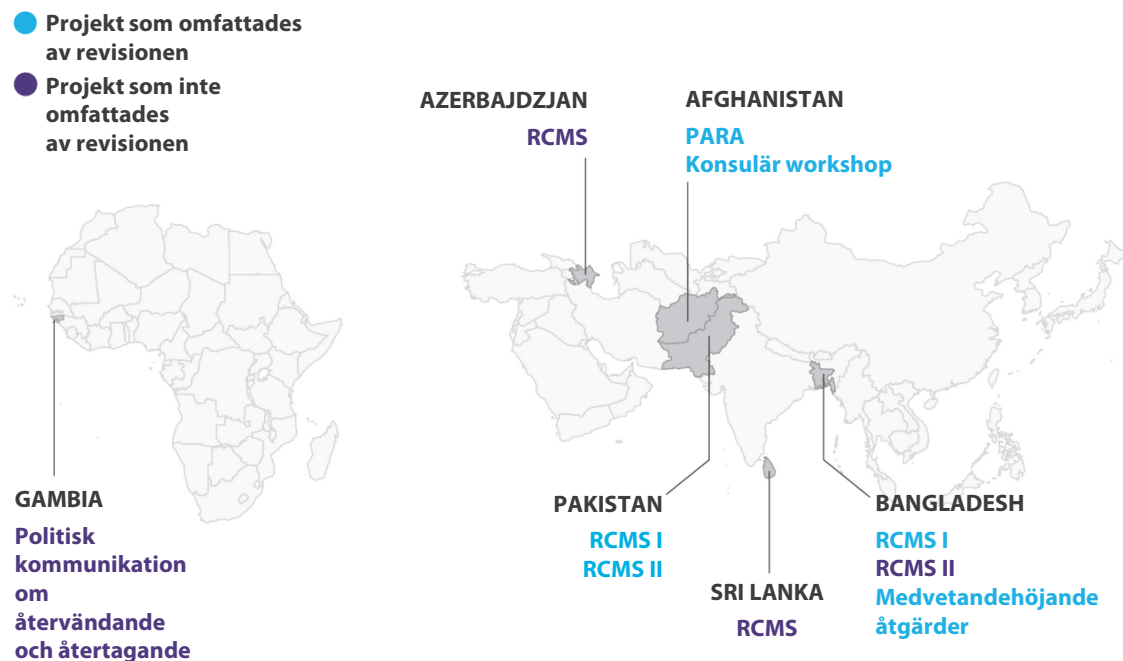
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Frontex.

Kapacitetsuppbyggnadsstöd och återanpassningsprojekt var relevanta och levererade till största delen den planerade outputen

Kapacitetsuppbyggnadsstöd

93 År 2016 inrättade kommissionen fonden för uppbyggnad av återtagandekapacitet. Den syftar till att stärka partnerländernas kapacitet att hantera återvändande och samarbeta kring återtagande med EU samt förhindra irreguljär migration. Fonden har en budget på 38,5 miljoner euro (som finansieras genom Amif) och genomförs av IOM. [Figur 14](#) ger en översikt över fondens stödåtgärder. Vår bedömning av sex åtgärder som genomförts i de länder som omfattades av revisionen finns i [bilaga III](#). Vi fann att åtgärderna var relevanta och i allmänhet levererade förväntad output. De utfall som uppnåddes var delvis tillfredsställande.

Figur 14 – Stödåtgärder från fonden för uppbyggnad av återtagandekapacitet, 2016–2023



Källa: Revisionsrätten, på grundval av ett originaldokument från IOM.

94 Tre av fondens åtgärder som vi undersökte syftade till att bygga upp och driva det elektroniska ärendehanteringssystemet för återtagande (RCMS). RCMS syftar till att automatisera processer och förfaranden för återtagande, integrera intressenter (i tredjeländer och medlemsstater), minska den totala handläggningstiden för ärenden och tillhandahålla aktuell statistik och information. RCMS har därför potential att strukturellt förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer.

95 RCMS för Bangladesh har utvecklats och använts framgångsrikt sedan november 2020, och medlemsstaterna har börjat använda det för att lämna in förfrågningar om återtagande. RCMS för Pakistan har framgångsrikt utformats och utvecklats, och systemet används i pilotprojekt i fyra medlemsstater (sedan april 2018). De nationella företrädare som vi intervjuade pekade på blandade resultat under pilotfasen. De värdesatte RCMS som verktyg och ansåg att det borde främjas och utökas. Myndigheterna var mer benägna att svara på förfrågningar om återtagande och gjorde det snabbare. Många utmaningar kvarstod dock. I slutändan är RCMS ett tekniskt verktyg vars framgång även beror på hur villiga tredjeländernas myndigheter är att samarbeta.

96 I slutet av 2018 godkände kommissionen den andra fasen av RCMS-projektet för Pakistan, i syfte att göra systemet tillgängligt för andra medlemsstater. Denna utökning drabbades dock av stora förseningar. IOM och de pakistanska myndigheterna undertecknade inte det nödvändiga tjänsteavtalet förrän 18 månader senare, i juli 2020, på grund av hinder från Pakistans sida.

97 Vi granskade ytterligare tre kapacitetsuppbyggnadsåtgärder som uppfyllde de särskilda behov som överenskommits under de gemensamma arbetsgruppernas möten. Dessa åtgärder bidrog till att upprätta ett samarbete inom ramen för de nyligen förhandlade återtagandearrangemangen.

Återanpassningsstöd

98 I enlighet med återvändandedirektivet är frivilligt återvändande att föredra framför påtvingat avlägsnande⁵⁵. Socioekonomisk återanpassning är också ett viktigt incitament för migranter att återvända frivilligt. Det ger återvändare utsikter till försörjningsmöjligheter och gör därför deras återvändande värdigt och mer hållbart. Under förhandlingarna om EU-återtagandeeftersättelser och vid de därpå följande mötena i de gemensamma återtagandekommittéerna/de gemensamma arbetsgrupperna har de länder som omfattades av vår revision regelbundet betonat vikten av ett värdigt återvändande för sina medborgare och av att de återanpassas. *Bilaga IV* innehåller vår bedömning av det återanpassningsstöd som ges i de länder som omfattades av vår revision.

99 Kommissionen finansierade återanpassningsstöd i alla de tio länder som omfattades av vår revision. Detta gjorde den genom Amif och andra av EU:s utvecklingsfonder:

- a) Inom ramen för Amif medfinansierade kommissionen frivilliga återvändanden och påtvingade återvändanden som utfördes av medlemsstaterna. Mellan 2015 och 2019 medfinansierade Amif totalt omkring 276 000 återvändanden globalt (av vilka 159 000 var frivilliga). Omkring 40 % av återvändarna fick

⁵⁵ Skäl 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

återanpassningsstöd⁵⁶. Kommissionen fastställde dock inte gemensamma minimikrav eller normer för sådant stöd, som främst utformades på nationell basis.

- b) EU:s utvecklingsfonder finansierade frivilliga återvändanden och återanpassningsstöd för internflyktingar, migranter i tredjeländer eller personer som blivit strandsatta längs med migrationsvägar. De underliggande projekten har haft en stark humanitär dimension samt starka dimensioner av utveckling och/eller migrationshantering. I allmänhet utgjorde återvändarna från Europa endast en bråkdel av dem som fick stöd på grund av deras mestadels låga antal. Till exempel återvände över 820 000 människor till Afghanistan från Iran och Pakistan 2018⁵⁷, vilket kan jämföras med 3 120 afghaner som återvände från EU.

100 Vi granskade 14 återanpassningsprojekt och konstaterade att de var relevanta för återvändarnas och tredjeländernas behov. Projekten var inriktade på återvändares ekonomiska, sociala och psykosociala återanpassning, förbättring av levnadsvillkoren för mottagargrupper och/eller stärkande av ursprungsländernas kapacitet att hantera migration och återanpassa återvändande migranter.

101 Vi konstaterade att elva projekt hade levererat (eller sannolikt kommer att leverera) den planerade outputen. I två av de elva fallen drabbades dock projektens genomförande av förseningar (på grund av den svåra säkerhetssituationen i Afghanistan). Tre av de 14 projekten hade större svårigheter. Vid tidpunkten för revisionen pågick de tre projekten, och kommissionen och dess genomförandepartner vidtog ett antal mildrande åtgärder som svar på svårigheterna.

102 I flera fall (Afghanistan, Guinea och Nigeria) överskred efterfrågan på återanpassningsstöd den budget som ursprungligen tilldelats projekten. I sådana fall reagerade kommissionen och EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika med flexibilitet genom att tillhandahålla det ytterligare stöd som behövdes (se [ruta 4](#)).

⁵⁶ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten – *Årlig förvaltnings- och resultatrapport för EU:s budget 2019*, COM(2020) 265 final, sidorna 32 och 155.

⁵⁷ *Returns to Afghanistan in 2018: Joint IOM-UNHCR Summary Report*, offentliggjord i Kabul, maj 2019, sidan 4.

Ruta 4

EU:s stöd för att ta itu med migrationskrisen i Libyen

År 2019 godkände EU den regionala åtgärden för Sahel- och Tchadsjöregionen till ett sammanlagt värde på 121 miljoner euro. Åtgärden tillhandahöll resurser för att underlätta 9 000 frivilliga (humanitära) återvändanden, skydda 12 400 migranter som var strandsatta eller i en utsatt situation, leta upp och rädda 10 000 migranter som var strandsatta i öknen och stödja 38 050 återvändare med återanpassning. Åtgärden utvecklades av IOM efter ett mandat från Afrikanska unionens, EU:s och Förenta nationernas gemensamma arbetsgrupp parallellt med andra EU-IOM-program inriktade på migrationskrisen i Libyen.

Åtgärden kompletterar 13 nationella åtgärder som genomförs i Sahel- och Tchadsjöregionen sedan 2017 inom ramen för det gemensamma initiativet EU-IOM. Dessa visade sig vara otillräckliga mot bakgrund av den efterföljande krisen i Libyen. I Guinea var till exempel den ursprungliga planen att den nationella åtgärden skulle hjälpa 2 000 återvändare, men faktum var att 9 200 personer begärde återanpassningsstöd i slutet av 2018.

I slutet av 2020 gick EU med på att förlänga den regionala åtgärden med 18 månader och ökade åtgärdens totala bidrag till 188 miljoner euro för att ge ytterligare skydd åt tusentals utsatta och strandsatta migranter samt göra det lättare för dem att återvända frivilligt under säkra och värdiga former.

På det hela taget bidrog EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika avsevärt till att över 50 000 migranter från Libyen återvände frivilligt och återanpassades i sina ursprungsländer inom ramen för arbetsgruppen EU-AU-FN. Den har också bidragit till att stabilisera samhällen i Libyen genom att ge 3,5 miljoner människor tillgång till förbättrad hälso- och sjukvård och genom att tillhandahålla grundläggande utbildning för 70 000 barn⁵⁸.

103 Återanpassningsprojekten pågick vid tidpunkten för vår revision, och med den information som fanns tillgänglig kunde vi inte bedöma sannolikheten för att deras planerade utfall skulle uppnås. I detta avseende innehöll projekten i Afghanistan, Bangladesh, Guinea, Irak, Marocko, Nigeria och Tunisien komponenter för att förbättra migrationsstyrningen, däribland de nationella myndigheternas kapacitet att tillhandahålla stöd efter ankomsten och återanpassningsstöd. Uppnåendet av en

⁵⁸ Faktablad om Libyen från EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika, 2020, kort version_V.17.

”hållbar återanpassning av återvändande migranter” kommer också att bero på externa faktorer och tillgängliga resurser för att fortsätta att tillhandahålla stöd efter projektet.

104 De intressenter som vi intervjuade betonade vikten av säkra och värdiga återvändanden samt hållbar återanpassning av återvändarna. Alla utom ett av återanpassningsprojekten som vi granskade innefattade (i tillämpliga fall) en övervakningskomponent för att bedöma återanpassningens hållbarhet över tid. I synnerhet har IOM (som genomför sju av de 14 återanpassningsprojekt som vi granskade) utarbetat en övergripande metod för att bedöma hållbarheten i sitt återanpassningsstöd och gradvis tillämpat den på sina återanpassningsprojekt sedan 2017⁵⁹. Detta skulle kunna göra det möjligt att jämföra resultaten mellan olika projekt och länder samt över tid, och att bättre identifiera framgångsfaktorer för återanpassning.

105 Enligt IOM:s definition kan återanpassningen anses vara hållbar när återvändarna har nått en nivå av ekonomisk självförsörjning, social stabilitet i sina samhällen och psykosocialt välbefinnande som gör det möjligt för dem att hantera drivkrafter för (åter-)migration⁶⁰. IOM:s återanpassningsrapporter inom ramen för det gemensamma EU-IOM-initiativet⁶¹, tillsammans med preliminära uppgifter från andra länder, visade att hållbara resultat i allmänhet hade uppnåtts (även om den ekonomiska återanpassningskomponenten fick lägre poäng än den sociala och psykosociala) för de personer som kunde lokaliseras och som samtyckte till undersökningen. Däremot visade en halvtidsutvärdering av två program som genomförts av andra organisationer i Afghanistan dålig hållbarhet när det gäller stöd.

⁵⁹ En detaljerad beskrivning av metoden finns i *IOM Biannual Reintegration Report #2*, november 2019, sidorna 32–37.

⁶⁰ *IOM Biannual Reintegration Report #2*, november 2019, sidan 30.

⁶¹ Finns på migrationjointinitiative.org.

De tillgängliga uppgifterna möjliggjorde inte omfattande övervakning av återtaganden

106 Kommissionen (Eurostat) har sammanställt europeisk statistik om migration och internationellt skydd sedan 2008. Medlemsstaterna tillhandahåller uppgifterna i enlighet med en EU-förordning, som uppdaterades 2020⁶². Statistiken om återvändande⁶³ innehöll årliga uppgifter om

- a) antalet tredjelandsmedborgare som beordrats att lämna landet, uppdelat efter de berörda personernas medborgarskap,
- b) antalet tredjelandsmedborgare som faktiskt lämnat landet till följd av ett administrativt eller rättsligt beslut eller en rättsakt, i enlighet med led a, uppdelat efter de återvända personernas medborgarskap ("tredjelandsmedborgare som har återvänt").

107 Enligt den uppdaterade förordningen ska rapporteringsfrekvensen för uppgifterna öka från och med referensåret 2021 (från årsvis till kvartalsvis) och ytterligare uppdelning av uppgifterna ska göras (ålder, kön, ensamkommande barn, typ av återvändande, mottaget stöd, destinationsland).

108 En viktig indikator på återvändandepolitikens ändamålsenlighet är den "faktiska andelen återvändanden", som beräknas som antalet människor som faktiskt lämnat EU:s territorium dividerat med antalet människor som beordrats att lämna (indikatorerna b) respektive a) ovan). Kommissionen använder indikatorn i sina dokument⁶⁴, men är samtidigt medveten om de utmaningar som påverkar de underliggande uppgifterna⁶⁵. Dessa utmaningar beror på skillnader i nationella förfaranden och nationell lagstiftning och på brister i EU:s rättsliga ram och informationssystem för gränsförvaltning. De viktigaste problemen, och de åtgärder

⁶² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/851 av den 18 juni 2020 om ändring av förordning (EG) nr 862/2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd.

⁶³ Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007.

⁶⁴ Till exempel i COM(2018) 634 final, sidan 2.

⁶⁵ Se till exempel Eurostat, *Statistics Explained – Enforcement of immigration legislation statistics*, 11 juli 2019, avsnittet "Non-EU citizens ordered to leave the EU".

som kommissionen har vidtagit under de senaste åren för att ta itu med dem, sammanfattas i [bilaga V](#).

109 I övervakningssyfte och i avsaknad av tillräckliga europeiska uppgifter har Frontex riskanalysenhet sedan 2011 månadsvis samlat in uppgifter från medlemsstaterna om beslut om återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om deras faktiska återvändande.

110 Som en del av sitt nätverk för riskanalys samlar Frontex in uppgifterna via olika kanaler och använder andra metoder än Eurostat. Detta innebär att uppgifterna inte är jämförbara (se [figur 15](#)). Liksom när det gäller Eurostat har Frontex uppgifter brister⁶⁶. Flera medlemsstater tillhandahåller dessutom inte uppgifterna⁶⁷.

Figur 15 – Eurostats och Frontex uppgifter om beslut om återvändande



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat (statistiska tabeller "Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019", [migr_eiord]) och Frontex (riskanalys för 2020, tabell 11 i bilagan: "Return decisions issued in 2019").

111 Medlemsstaterna, kommissionen och Frontex har delat information om återtagandesamarbete med prioriterade tredjeländer i olika forum. I synnerhet har kommissionen anordnat månatliga möten med expertgruppen för återtagande för att utbyta operativ information med nationella experter. Uppgifterna samlades och lämnades dock inte in systematiskt och var inte fullständiga.

112 Enligt den reviderade viseringskodexen (se punkt [51](#)) ska kommissionen "regelbundet och minst en gång om året bedöma tredjeländernas samarbete kring återtagande" på grundval av tillförlitliga uppgifter⁶⁸. Indikatorerna avser

a) antalet beslut om återvändande,

⁶⁶ Frontex förklarade bristerna i avsnitten 5.7 och 6.3 i sin [riskanalys för 2019](#).

⁶⁷ Se Frontex [riskanalys för 2019](#), sidan 25, och [riskanalys för 2020](#), sidan 32.

⁶⁸ Artikel 25a.2 i [förordningen om viseringskodexen](#).

- b) antalet faktiska tvångsvisa återvändanden som en procentandel av antalet utfärdade beslut,
- c) antalet ansökningar om återtagande som godkänts av tredjelandet som en procentandel av antalet sådana ansökningar som lämnats in till landet i fråga,
- d) graden av praktiskt samarbete vad gäller återvändande i de olika skedena av återvändandeförfarandet (identifiering, utfärdande av resehandlingar och godtagande av europeiska resehandlingar, godtagande av återtagande av personer och godtagande av återvändandeflygningar och återvändandeinsatser).

113 De nödvändiga uppgifterna om återvändanden och återtagandesamarbete är dock varken fullständiga eller jämförbara mellan medlemsstaterna (leden a och b ovan, se punkt **108** och *[bilaga V](#)*) eller har inte funnits på EU-nivå (leden c⁶⁹ och d).

114 För att kompensera för bristen på tillgängliga uppgifter inledde kommissionen och Frontex i januari 2020 en undersökning för att samla in uppgifter som åtföljdes av detaljerade kvalitativa frågeformulär om graden av medlemsstaternas återtagandesamarbete med 39 tredjeländer av intresse.

115 De kvantitativa uppgifter som samlas in är följande: utfärdade beslut om återvändande (antal beslut och antal människor), faktiska återvändanden, begärda provisoriska resehandlingar och utfärdade provisoriska resehandlingar. Indikatorerna för beslut om återvändande och för faktiska återvändanden motsvarar dem som tidigare samlats in genom Frontex nätverk för riskanalys och har samma brister (se punkt **108**). Indikatorerna för begärda och utfärdade provisoriska resehandlingar är nya, och endast 20 medlemsstater tillhandahöll uppgifterna. Uppgifterna visar att medlemsstaterna begärde provisoriska resehandlingar för endast en bråkdel av de beslut om återvändande som utfärdades (för tolv medlemsstater var andelen under 3 %). Provisoriska resehandlingar behövs inte alltid (t.ex. om migranter har resehandlingar, återvänder frivilligt eller avviker), och flera återvändandebeslut skulle kunna utfärdas för samma person, men uppgifterna tyder på att merparten av medlemsstaterna i en överväldigande majoritet av ärendena inte sökte samarbete med ursprungsländerna avseende ny dokumentation för och återtagande av irreguljära migranter. I de fall där samarbete söktes var skillnaden mellan medlemsstaterna stor

⁶⁹ Frontex började samla in dessa uppgifter från medlemsstaterna varje månad 2020.

när det gällde den rapporterade andel provisoriska resehandlingar som togs emot och den andel som begärdes – mellan 13 % och 100 %.

116 Det kvalitativa frågeformuläret innehöll 14 detaljerade frågor om återtagandesamarbete för vart och ett av de 39 tredjeländerna. En av frågorna gällde att hålla tidsfristerna för utfärdande av resehandlingar, såsom föreskrivs i återtagandeavtalen. Uppgifter om processens faktiska (genomsnittliga) längd samlades dock inte in.

117 Kommissionen slutförde och överlämnade sin bedömning av undersökningsresultaten till rådet den 10 februari 2021⁷⁰. Rådet kan, på grundval av ett förslag från kommissionen och med beaktande av unionens övergripande förbindelser med tredjelandet, aktivera de positiva eller negativa incitament som anges i den reviderade viseringskodexen⁷¹.

118 Denna nya process har potential att förbättra EU:s återtagandesamarbete med tredjeländer genom att

- a) stärka medlemsstaternas insamling och utbyte av uppgifter på området återtagandesamarbete; för första gången någonsin kommer kvantitativa och kvalitativa uppgifter om återtagandesamarbete med prioriterade tredjeländer att finnas tillgängliga på EU-nivå,
- b) utarbeta en regelbunden årlig bedömning av berörda tredjeländers samarbete som gör det möjligt att (efter flera sådana bedömningar) fastställa tydliga tendenser i samarbetet,
- c) möjliggöra evidensbaserade politiska beslut på området för återtagandesamarbete.

119 Avsaknaden av en motsvarande process för att samla in uppgifter om tidigare återtagandesamarbete, i kombination med brister i uppgifterna om återvändande (se

⁷⁰ Rapport från kommissionen till rådet – bedömning av tredjeländers samarbetsnivå vad gäller återtagande under 2019, COM(2021) 55 final (ej offentligt tillgänglig).

⁷¹ Artikel 25a.5 och 25a.8 i [förordningen om viseringskodexen](#).

punkterna **108–110** och ***bilaga V***), gjorde att vi inte kunde bedöma den övergripande effekten av EU:s åtgärder för att förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer.

Slutsatser och rekommendationer

120 På det hela taget drar vi slutsatsen att EU:s åtgärder för att förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer var relevanta men gav begränsade resultat.

121 Vi valde ut de tio länder som har det högsta absoluta antalet irreguljära migranter som inte återvänt under perioden 2014–2018 (se punkt [17](#)). Vi konstaterade att rådet och kommissionen formellt identifierade åtta av dessa tio tredjeländer som prioriterade och hade inlett återtagandeförhandlingar med dem. Kommissionen har också inlett en migrationsdialog med de andra två länderna, men utan några konkreta framsteg i fråga om återtagande (punkterna [24](#) och [25](#)).

122 Under perioden 2015–2020 gjorde EU begränsade framsteg när det gäller att ingå återtagandeavtal, men lyckades bättre med att förhandla om rättsligt icke-bindande återtagandearrangemang. Tredjeländers politiska vilja har varit avgörande för framgångsrika återtagandeförhandlingar. Även om kommissionen och utrikestjänsten gav politiskt stöd för att återuppta uppskjutna förhandlingar, ansåg de nationella intressenter som vi intervjuade att kommissionens och utrikestjänstens politiska engagemang i tredjeländer måste stärkas (punkterna [26–28](#)).

123 Kommissionen och medlemsstaterna tog inte tillräcklig hänsyn till de lärdomar som dragits av tidigare EU-återtagandeavtal, och långvariga problem (främst kravet på klausulen om tredjelandsmedborgare och tredjeländers ovilja att godta den, även när den förekommer i bilaterala avtal) har fortsatt att vara stora stötestenar i förhandlingarna om återtagandeavtal. Däremot har kommissionen och medlemsstaterna inte insisterat på att den europeiska resehandlingen ska inkluderas i de förhandlade avtalen, trots resehandlingens potential att ändamålsenligt hantera svårigheter med återtagandesamarbete (punkterna [29–33](#)).

124 Återtagandearrangemangen har samma mål som EU-återtagandeavtalen, men är mer flexibla i sitt innehåll. Kommissionen har med sitt formella förhandlingsmandat dock inte möjlighet att överge misslyckade förhandlingar om EU-återtagandeavtal och sträva efter ett snabbare återtagandearrangemang (punkterna [34–38](#)).

Rekommendation 1 – Anta en flexibel strategi i förhandlingarna om EU-återtagandeavtal

Kommissionen bör komma överens med rådet om en flexiblare strategi i förhandlingarna om EU-återtagandeavtal genom att

- anpassa innehållet i EU-återtagandeavtalet till särskilda inslag i återtagandesamarbetet med det berörda tredjelandet, och bedöma det faktiska behovet av att inkludera (eller inte inkludera) klausulen om tredjlandsmedborgare, den europeiska resehandlingen och andra känsliga klausuler när förslag till förhandlingsdirektiv läggs fram för rådet,
- enas om ett förfarande för att, i förekommande fall, eftersträva alternativa återtagandearrangemang i händelse av långvarigt misslyckade förhandlingar om EU-återtagandeavtal.

Tidsram: Senast den 31 december 2022.

125 Kommissionen och medlemsstaterna har inte utvecklat någon strategi som omfattar EU-politik och nationell politik för att skapa omfattande paket till stöd för förhandlingar om EU-återtagandeavtal. Dessutom har kommissionen och medlemsstaterna inte systematiskt "talat med en röst" till tredjeländer, och kommissionen har inte alltid bjudit in viktiga medlemsstater att delta i processen med att underlätta förhandlingar med tredjeländer. När medlemsstaterna bjöds in att delta förbättrades EU:s kollektiva politiska inflytande, och det visade sig vara gynnsamt för att uppnå resultat (punkterna [39–46](#)).

Rekommendation 2 – Skapa synergier med medlemsstaterna

Kommissionen bör skapa synergier med medlemsstaterna för att underlätta förhandlingar om EU-återtagandeavtal och återtagandearrangemang genom att

- innan förhandlingar inleds komma överens med medlemsstaterna om EU-politik och nationell politik som potentiellt skulle kunna användas som incitament,
- systematiskt bjuda in viktiga medlemsstater att delta i processen för att underlätta förhandlingar med tredjeländer.

Tidsram: Omgående.

126 EU har gjort begränsade framsteg med att skapa strukturella incitament för tredjeländer att genomföra sina återtagandeskyldigheter. Inom viseringspolitiken gav den reviderade viseringskodexen EU en mekanism och verktyg för att stimulera tredjeländers återtagandesamarbete. I det nya instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen föreslog kommissionen att man skulle behålla ett prestationsbaserat incitament för grannskapsländerna samtidigt som man lade till migrationssamarbete bland kriterierna för att belöna framsteg i fråga om god samhällsstyrning. Kommissionen föreslog också ett övergripande utgiftsmål på 10 % för att hjälpa till att ”möjliggöra för unionen att reagera på utmaningar och möjligheter i samband med migration”. På det handelspolitiska området har inga konkreta framsteg gjorts sedan 2015 när det gäller att skapa incitament för att stimulera tredjeländers återtagandesamarbete. När det gäller laglig migration har medlemsstaternas bilaterala arbets- och utbildningssystem inte utnyttjats tillräckligt på EU-nivå. EU har inte velat använda negativa incitament för att stödja återtagandeförhandlingar för den händelse att det visar sig vara kontraproduktivt (punkterna [47–68](#)).

127 Framsteg har gjorts när det gäller att öka samordningen mellan kommissionens avdelningar och mellan medlemsstaterna. Kommissionens arbetsgrupp, som inrättades 2016 för att stödja genomförandet av partnerskapsramen, har fungerat som ett forum för samordning och diskussion mellan kommissionens avdelningar och utrikestjänsten. I december 2019 upprättade kommissionen en permanent projektgrupp om migration för kommissionsledamöter för att förbättra samordningen på politisk nivå. Corepers informella mekanism för att använda visering som incitament har gett en verktygslåda för viseringsåtgärder som kan användas om tredjeländer inte samarbetar om återtagande. Bara det faktum att mekanismen existerar bidrog vid flera tillfällen till att förbättra återtagandesamarbetet. Denna positiva erfarenhet ledde till att Coreper utvecklade en informell ”övergripande hävstångsmekanism” som skulle kunna göra det möjligt att aktivera olika politiska åtgärder för att förbättra tredjeländers återvändande- och återtagandesamarbete (punkterna [69–72](#)).

Rekommendation 3 – Stärk incitamenten för tredjeländers återtagandesamarbete

Kommissionen bör redan i inledningsfasen utvärdera vilken potential alla nyligen föreslagna avtal, instrument och politiska åtgärder som rör tredjeländer har att användas som incitament för migrationshantering och återtagandesamarbete.

Tidsram: Senast den 31 december 2022.

128 Ändamålsenliga återtaganden kan hindras av flera utmaningar. Innehållet i EU-återtagandeaftalen/återtagandearrangemangen tog upp de flesta av de vanliga hindren för ett smidigt återtagande. Mot denna bakgrund tillhandahöll de gemensamma återtagandekommittéerna/de gemensamma arbetsgrupperna forum för att regelbundet utvärdera återtagandesamarbetet. Den återkommande karaktären hos vissa av frågorna som diskuterades visade dock att deras ändamålsenlighet var begränsad (punkterna [74–79](#)).

129 EU:s nätverk för återvändande (Eurint, Eurlo och Errin) har lyckats samla nationella resurser och har uppskattats av de deltagande länderna för sina resultat. Frontex har i takt med utökningen av sitt mandat gradvis tagit över verksamhet från nätverken. Överlämningarna av Eurlo och Errin innebar dock utmaningar på grund av Frontex brist på personal och finansiella resurser (punkterna [80–83](#)).

130 Sedan 2015 har Frontex mandat förstärkts två gånger, vilket har lett till ökat stöd till medlemsstaterna när det gäller verksamhet inför återvändande och återvändandeinsatser. Medlemsstaternas svårigheter att lokalisera irreguljära migranter, hindra dem från att avvika och se till att de deltog i intervjuer var en stor källa till ineffektivitet när det gäller identifieringsuppdrag. När det gäller återvändandeinsatser har Frontex stöd till återvändande via reguljärflygningar och med frivilliga avresor och frivilligt återvändande ökat snabbt (punkterna [84–92](#)).

131 Vi konstaterade att de sex granskade projekt som kommissionen finansierade inom ramen för fonden för uppbyggnad av återtagandekapacitet var relevanta för att förbättra återtagandesamarbetet. Vi anser att framför allt utvecklingen av elektroniska ärendehanteringssystem för återtagande med tredjeländer kan stärka samarbetet på strukturell nivå (punkterna [93–97](#)).

132 Kommissionen finansierade projekt för återanpassningsstöd i alla de tio länder som omfattades av vår revision. Vi konstaterade att de projekt vi granskade var relevanta för återvändarnas och tredjeländernas behov. Av de 14 projekten har elva levererat (eller kommer sannolikt att leverera) det mesta av den planerade outputen, men i två fall med förseningar (punkterna [98–103](#)).

133 De intressenter som vi intervjuade vid vår revision betonade vikten av säkra och värdiga återvändanden samt hållbar återanpassning av återvändarna. Alla utom ett av återanpassningsprojekten som vi granskade innefattade en övervakningskomponent för att bedöma återanpassningens hållbarhet över tid. Eftersom projekten fortfarande pågick vid tidpunkten för vår revision är de slutliga hållbarhetsresultaten ännu inte tillgängliga. Preliminära uppgifter visade dock uppmuntrande resultat (punkterna [104](#) och [105](#)).

134 Vi konstaterade brister i EU:s uppgifter om återvändande avseende deras fullständighet och jämförbarhet mellan medlemsstater. Det beror på skillnader i nationella förfaranden och nationell lagstiftning och på brister i EU:s rättsliga ram och informationssystem för gränsförvaltning. Under de senaste åren har kommissionen lagt fram lagstiftningsförslag med inriktning på de flesta av dessa brister. Många av de föreslagna ändringarna är dock fortfarande i lagstiftningscykeln eller har inte trätt i kraft fullt ut. Dessutom saknas det fortfarande uppgifter om hur snabbt återtagandeförfarandena går och hur hållbar återanpassningen av återvändare är (punkterna [106–110](#) och [bilaga V](#)).

135 Medlemsstaterna, kommissionen och Frontex har delat operativ information om återtagandesamarbete med prioriterade tredjeländer vid regelbundna möten. Uppgifterna samlades och lämnades dock inte in systematiskt och var inte fullständiga. Sedan översynen av viseringskodexen 2019 har kommissionen ålagts att regelbundet och på grundval av tillförlitliga uppgifter bedöma tredjeländers återtagandesamarbete. Denna regelbundna bedömning har potential att förbättra EU:s insamling och utbyte av uppgifter och underlätta evidensbaserade politiska beslut på området återtagandesamarbete. Avsaknaden av en motsvarande process för att samla in uppgifter om tidigare återtagandesamarbete, i kombination med bristerna i uppgifterna om återvändande, gjorde att vi inte kunde bedöma den övergripande effekten av EU:s åtgärder för att förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer (punkterna [111–119](#)).

Rekommendation 4 – Förbättra insamlingen av uppgifter

Kommissionen bör förbättra insamlingen av uppgifter om återtaganden och återanpassningsåtgärders hållbarhet genom att

- införa ytterligare uppdelning avseende hur snabbt återtagandeförfarandena går med hjälp av uppgifter från medlemsstaterna,
- systematiskt samla in uppgifter om hur hållbar återanpassningen av återvändare är.

Tidsram: Senast den 31 december 2023.

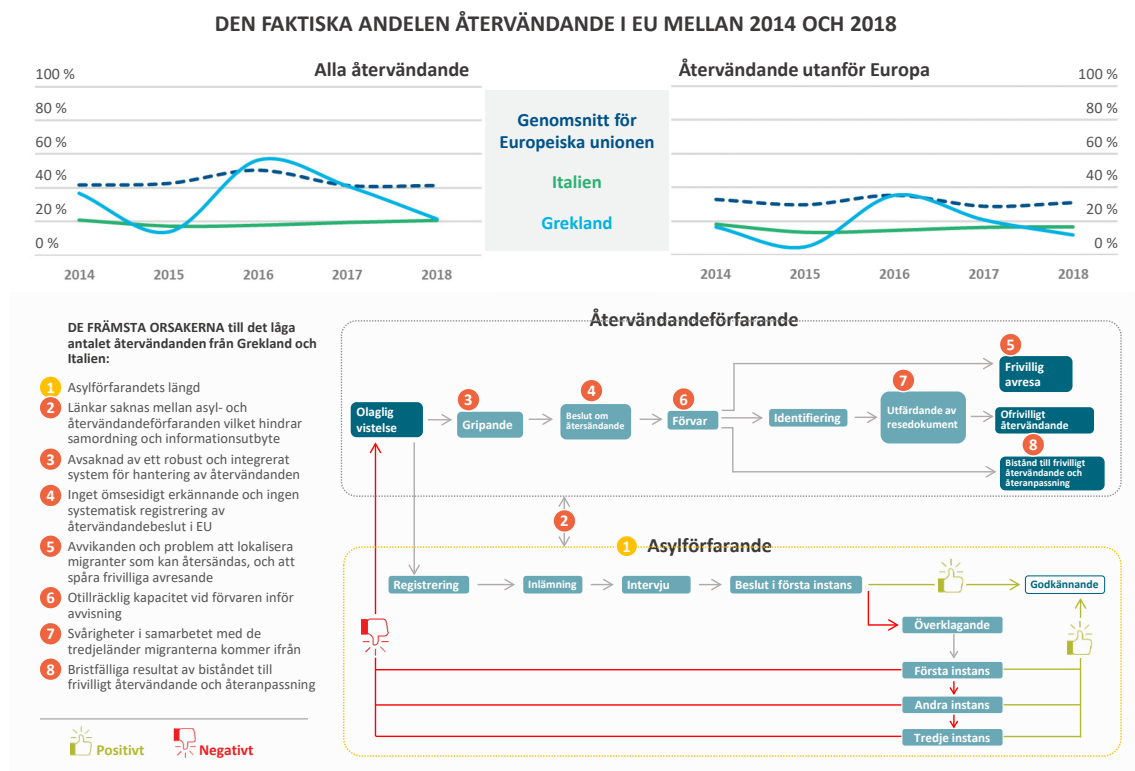
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Bettina Jakobsen som ordförande, i Luxemburg den 6 juli 2021.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – De främsta orsakerna till det låga antalet återvändanden från Grekland och Italien



Källa: Figur 25 i revisionsrättens särskilda rapport 24/2019 *Asyl, omplacering och återvändande när det gäller migranter: dags att intensifiera åtgärderna för att få bukt med skillnaderna mellan mål och resultat.*

Bilaga II – Uppmaningar att skapa och tillämpa incitament

Europeiska rådets slutsatser

Europeiska rådets möte (18 oktober 2018) – Slutsatser, EUCO 13/18

”Mer bör göras för att underlätta faktiska återvändanden. Befintliga återtagandeavtal bör genomföras bättre, på ett sätt som är icke-diskriminerande gentemot alla medlemsstater, och nya avtal och arrangemang bör ingås, samtidigt som man skapar och utnyttjar **nödvändiga påtryckningsmöjligheter** genom att alla relevanta EU-politikområden, EU-instrument och EU-verktyg tillvaratas, **inbegripet inom utveckling, handel och visering.**”

Europeiska rådets möte (19 oktober 2017) – Slutsatser, EUCO 14/17

”Europeiska rådet [manar] dessutom till följande: [...] Skapande och utnyttjande av **nödvändiga påtryckningsmöjligheter** genom att tillvarata alla relevanta EU-politikområden, EU-instrument och EU-verktyg, inbegripet inom **utveckling, handel och visering**, i syfte att åstadkomma mätbara resultat när det gäller att förhindra olaglig migration och se till att irreguljära migranter återvänder.”

Europeiska rådets möte (22 och 23 juni 2017) – Slutsatser, EUCO 8/17

”[V]älfungerande återtagandeavtal och pragmatiska arrangemang med tredjeländer [ska] införas utan ytterligare fördröjning med hjälp av alla tänkbara **medel**, vid behov även genom en omprövning av **viseringspolitiken** gentemot tredjeländer.”

Europeiska rådets möte (20 och 21 oktober 2016) – Slutsatser, EUCO 31/16

Europeiska rådet ”erinrar om vikten av att fortsätta arbetet med genomförandet av en partnerskapsram för samarbete med enskilda ursprungs- eller transitländer [...] [för] att skapa och utnyttja **nödvändiga påtryckningsmöjligheter** genom att tillvarata all relevant EU-politik och alla relevanta EU-instrument och EU-verktyg, inbegripet **utveckling och handel.**”

Europeiska rådets möte (28 juni 2016) – Slutsatser, EUCO 26/16

”EU [kommer] att införa och snabbt genomföra denna [partnerskaps]ram som bygger på effektiva **incitament** och lämplig **villkorlighet**, inledningsvis tillsammans med ett begränsat antal prioriterade ursprungs- och transitländer [...] [för] [a]tt skapa och utnyttja **nödvändiga påtryckningsmöjligheter** genom att tillvarata all relevant EU-politik och alla relevanta EU-instrument och EU-verktyg, inbegripet **utveckling och handel.**”

Europeiska rådets möte (25 och 26 juni 2015) – Slutsatser, EUCO 22/15

”**Man ska använda sig av samtliga verktyg** för att främja ursprungs- och transitländers återtagande av irreguljära migranter. [...] EU:s stöd och politik kommer att användas för att skapa **incitament** för genomförande av befintliga återtagandeavtal och ingående av nya, varvid man kommer att utgå från 'mer för mer-principen'.”

Meddelanden från kommissionen

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om en effektivare återvändandepolitik inom europeiska unionen – en förnyad handlingsplan, COM(2017) 200 final

”Samarbetet med tredjeländer inom partnerskapsramen, med hjälp av **alla tillgängliga strategier och verktyg** kommer att främja bättre samarbete, inriktat på att kartlägga deras medborgare, förse dem med nya handlingar och återta dem. Övergripande, skräddarsydda metoder bör tillämpas för att identifiera vad som står på spel med ett partnerland i form av **intressen, incitament och inflytande** för att [...] ytterligare förbättra samarbetet om återvändande och återtagande.”

Meddelande från kommissionen om en ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan, COM(2016) 385 final

”EU och medlemsstaterna bör samordna sina respektive **instrument och verktyg** för att ingå pakter med tredjeländer för att hantera migrationen bättre. Detta innebär för varje partnerland en kombination av **positiva och negativa incitament** där det tydligt bör framgå att förbindelserna mellan EU och landet kommer att vara beroende av i synnerhet landets förmåga och vilja att samarbeta i fråga om migrationshantering. **All politik, alla finansiella instrument och alla EU:s instrument för yttre förbindelser** kommer att behöva användas.”

Meddelande från kommissionen *EU:s handlingsplan för återvändande*, COM(2015) 453 final

”EU bör **öka sitt inflytande** på återtagande i förbindelserna med samarbetsländerna för att se till att befintliga åtaganden och avtal genomförs och för att underlätta förhandlingar om och ingående av nya avtal. [...] För att uppnå målen för EU:s migrationspolitik bör återvändande och återtagande ingå i ett välbalanserat och konsoliderat EU-paket med inriktning på tredjeland med grund i **alla relevanta politikområden** – i synnerhet rättsliga och inrikes frågor, utrikespolitik, utvecklingsbistånd, handelsfrågor och säkerhet. **Villkor** bör ställas vid behov.”

Bilaga III – Översikt över vår bedömning av kapacitetsuppbyggnadsprojekt inom ramen för fonden för uppbyggnad av återtagandekapacitet (RCBF)

Inledande av verksamhet	Slut på verksamhet	Beskrivning	Avtalsbelopp (euro)	Program	Geografisk omfattning	Relevans <i>Riktat mot tredjeländers behov/hinder för praktiskt samarbete</i>	Output som levererats <i>Planerad output har levererats (eller kommer sannolikt att levereras)</i>	Utfall som uppnått <i>Planerat utfall har uppnått (eller kommer sannolikt att uppnås)</i>
dec 2016	mar 2017	PARA – Stöd vid ankomst till 152 återvändare som återsändes till Afghanistan mellan den 12 december 2016 och den 31 mars 2017 inom ramen för arrangemanget "Joint Way Forward" mellan EU och Afghanistan	267 525	RCBF/ EURCAP I	Afghanistan			
jun 2017	jul 2017	Konsulär workshop – Workshop om kapacitetsuppbyggnad för konsulära tjänstemän vid afghanska ambassader i Europa	33 826	RCBF/ EURCAP I	Afghanistan			
jan 2017	apr 2018	Medvetandehöjande åtgärder – Medvetandegörande kring viktiga teman om säker migration i tolv distrikt, nämligen motståndskraften hos och framgången för reguljära bangladeshiska migranter, riskerna med och alternativen till irreguljär migration till Europa och hur man får tillgång till reguljära mekanismer för migration	920 800	RCBF/ EURCAP I	Bangladesh			
sep 2018	dec 2020	RCMS I – Kapacitetsuppbyggnad av Bangladeshs myndigheter för att förvalta och driva ärendehanteringssystemet för återtagande i syfte att ändamålsenligt styra återvändandeprocessen för migranter som vistas irreguljärt i mottagarländer	4 813 000	RCBF/ EURCAP II	Bangladesh			

Inledande av verksamhet	Slut på verksamhet	Beskrivning	Avtalsbelopp (euro)	Program	Geografisk omfattning	Relevans <i>Riktat mot tredjeländers behov/hinder för praktiskt samarbete</i>	Output som levererats <i>Planerad output har levererats (eller kommer sannolikt att levereras)</i>	Utfall som uppnåtts <i>Planerat utfall har uppnåtts (eller kommer sannolikt att uppnås)</i>
dec 2016	jun 2018	RCMS I – Kapacitetsuppbyggnad av Pakistans myndigheter för att förvalta och driva ärendehanteringssystemet för återtagande samt utvecklingen och införandet av systemet	1 476 000	RCBF/ EURCAP I	Pakistan			
jan 2018	dec 2020	RCMS II – Utökning av ärendehanteringssystemet för återtagande	1 415 220	RCBF/ EURCAP I	Pakistan			



Tillfredsställande



Otillfredsställande



Delvis tillfredsställande



Ej tillämpligt/ingen uppgift

Bilaga IV – Översikt över vår bedömning av återanpassningsprojekt

Inledande av verksamhet	Slut på verksamhet	Titel	Avtalsbelopp (EU-bidrag, euro)	Program	Geografisk omfattning	Relevans <i>Inriktade på återvändarnas/ tredjeländernas behov</i>	Output som levererats avseende återanpassning <i>Planerad output har levererats (eller kommer sannolikt att levereras)</i>	Övervakning <i>Åtgärden avser att övervaka återanpassningsstödet hållbarhet</i>	Hållbarhet <i>Stödet möjliggör en hållbar återanpassning</i>
15.3.2017	14.3.2022	Återanpassning och utvecklingsbistånd i Afghanistan (RADA)	50 000 000	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Afghanistan	☒	☒	☒	☒ <i>På grundval av preliminära uppgifter</i>
14.7.2017	31.3.2021	Hållbar återanpassning och alternativ till irreguljär migration för utsatta afghaner	13 000 000	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Afghanistan	☒	☐	☒	☐
21.11.2017	5.4.2022	Stimulansprogram för att förbättra återanpassningen av återvändare i Afghanistan	39 260 500	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Afghanistan	☒	☒	☐	☐
23.12.2017	22.12.2021	Afghanistan – Initiativ för en etisk livsstil för ekonomisk återanpassning av återvändare och internflyktingar	8 788 046	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Afghanistan	☒	☒	☒	☐
29.3.2018	28.9.2021	Hållbara bosättningar i stadsområden för att stödja återanpassning i Afghanistan (SHURA)	16 700 000	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Afghanistan	☒	☐	☒	☐

Inledande av verksamhet	Slut på verksamhet	Titel	Avtalsbelopp (EU-bidrag, euro)	Program	Geografisk omfattning	Relevans <i>Inriktade på återvändarnas/ tredjeländernas behov</i>	Output som levererats avseende återanpassning <i>Planerad output har levererats (eller kommer sannolikt att levereras)</i>	Övervakning <i>Åtgärden avser att övervaka återanpassningsstödet hållbarhet</i>	Hållbarhet <i>Stödet möjliggör en hållbar återanpassning</i>
4.8.2019	5.10.2023	Program för ekonomiskt svar på regional förflyttning i Afghanistan ("EZ-Kar")	27 000 000	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Afghanistan				
13.4.2017	12.4.2022	Hållbar återanpassning och förbättrad migrationsstyrning i Bangladesh (PROTTASHA)	15 900 000	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Bangladesh				 <i>På grundval av preliminära uppgifter</i>
5.4.2017	4.10.2020	EUTF-IOM-initiativ för skydd och återanpassning av migranter: Guinea	5 400 000	EUTF	Guinea				 <i>På grundval av preliminära uppgifter</i>
6.12.2018	5.12.2023	SAFE RETURN – Återanpassnings- och återhämtningsstöd i återvändandeområden i Irak (AWDA AMINA)	9 000 000	Finansieringsinstrument för utvecklings-samarbete	Irak				
13.4.2017	12.6.2021	EUTF-IOM: Stärka hanteringen och förvaltningen av migration och en hållbar återanpassning av återvändande migranter till Nigeria	15 500 000	EUTF	Nigeria				 <i>På grundval av preliminära uppgifter</i>

Inledande av verksamhet	Slut på verksamhet	Titel	Avtalsbelopp (EU-bidrag, euro)	Program	Geografisk omfattning	Relevans <i>Inriktade på återvändarnas/ tredjeländernas behov</i>	Output som levererats avseende återanpassning <i>Planerad output har levererats (eller kommer sannolikt att levereras)</i>	Övervakning <i>Åtgärden avser att övervaka återanpassningsstödet</i>	Hållbarhet <i>Stödet möjliggör en hållbar återanpassning</i>
1.12.2017	31.5.2022	EUTF-IOM-initiativ för skydd och återanpassning av migranter: regionala åtgärder för Sahel- och Tchadsjöregionen	188 222 021	EUTF	Burkina Faso, Kamerun, Tchad, Elfenbenskusten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal				 <i>På grundval av preliminära uppgifter</i>
15.8.2018	31.12.2021	EUTF-IOM-facilitet för skydd och återanpassning av migranter i Nordafrika	58 000 000	EUTF	Algeriet, Egypten, Libyen, Marocko och Tunisien				
22.5.2017	12.2.2021	PROGRES migration i Tunisien (bl.a. inrättande av en tunisiskledd återanpassningsmekanism)	12 800 000 (inbegripet 2,5 miljoner euro för återanpassning)	EUTF	Tunisien				
1.6.2016	1.7.2022	Europeiska nätverket för återvändande och återanpassning (Errin)	58 455 000	Amif	34 länder världen över				



Tillfredsställande



Otillfredsställande



Delvis tillfredsställande



Ej tillämpligt/saknas

Bilaga V – Brister i EU:s uppgifter om återvändande och åtgärder för att ta itu med dem

Indikator	Problem	Effekt	Åtgärdat?	I kraft?
Faktisk andel återvändanden	Antalet beslut om återvändande som utfärdats under ett visst år gäller andra personer än dem som faktiskt återvänt under samma period, eftersom det finns en tidsfördröjning mellan besluten om återvändande och deras verkställighet.	Indikatorn är metodologiskt otillförlitlig. Detta kan leda till uppgifter som visar anomalier där till exempel antalet faktiska återvändanden är större än antalet beslut om återvändande. Eurostats uppgifter om albaner 2017 resulterar till exempel i en andel återvändanden på 100,9 %.	Nej	
Tredjelandsmedborgare som beordrats att lämna landet	Medlemsstaternas rättsliga ramar har olika definitioner av när ett beslut om återvändande ska utfärdas. Det kan hända att beslut om återvändande – inte utfärdas systematiskt i samband med att den lagliga vistelsen avslutas ("tolererad vistelse"), – utfärdas automatiskt till alla som olagligen reser in på territoriet, eller vistas där irreguljärt, och sedan dras tillbaka eller tillfälligt dras in om ett uppehållstillstånd (t.ex. av humanitära skäl) utfärdas, – utfärdas flera gånger till samma person (t.ex. på grund av en begränsad giltighetstid).	Begränsar uppgifternas jämförbarhet mellan medlemsstaterna.	I det omarbetade "återvändandedirektivet" som kommissionen föreslog 2018 (COM(2018) 634 final) anges i artikel 8.6 att "[m]edlemsstaterna ska utfärda ett beslut om återvändande omedelbart efter att ha fattat ett beslut om att avsluta en tredjelandsmedborgares lagliga vistelse, inklusive ett beslut om att inte bevilja en tredjelandsmedborgare flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande".	 I slutet av 2020 hade medlagstiftarna ännu inte nått en överenskommelse om detta lagförslag.

Indikator	Problem	Effekt	Åtgärdat?	I kraft?
Tredjelandsmedborgare som faktiskt har lämnat landet	Det finns inget system för att registrera var och när en tredjelandsmedborgare passerar EU:s (Schengens) gränser. I synnerhet vid frivilliga avresor tillämpar medlemsstaterna olika kriterier för att registrera och rapportera att en person har återvänt.	Ofullständiga uppgifter	EU:s in- och utresesystem (förordning (EU) 2017/2226) kommer att registrera alla resenärer från tredjeländer varje gång de passerar en av EU:s yttre gränser och även systematiskt identifiera personer som stannar för länge (personer som är kvar i Schengenområdet efter det att deras tillåtna vistelse har löpt ut).	 In- och utresesystemet förväntas inte vara i drift förrän första halvåret 2022.
	En medlemsstat som utfärdat ett beslut om återvändande underrättas inte när en återvändare lämnar EU:s territorium genom en annan medlemsstats territorium.	Ofullständiga uppgifter	Som en del av kommissionens lagstiftningspaket för att stärka Schengens informationssystem krävs enligt artikel 3 i förordning (EU) 2018/1860 att medlemsstaterna för in alla beslut om återvändande i systemet. När en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett registrerat beslut om återvändande kontrolleras när han eller hon lämnar en medlemsstats territorium via de yttre gränserna, måste de nationella myndigheterna informera den medlemsstat som utfärdar beslutet om återvändande om platsen och tidpunkten för avresan (artikel 6).	 Med förstärkningen av Schengens informationssystem bör uppgifterna om efterlevnaden av beslut om återvändande bli mer fullständiga och korrekta. Kommissionen ska senast den 28 december 2021 besluta när förordning (EU) 2018/1860 ska börja tillämpas, efter att ha kontrollerat hur väl förberedda de olika intressenterna är.
	De uppgifter som Eurostat samlat in ger inte tillräckligt detaljerad (uppdelad) information om det förfarande för återvändande som tillämpas och är inte sammanlänkade.	Uppgifterna ger ingen bild av ändamålsenligheten i medlemsstaternas system för återvändande.	Eurostat har sedan referensåret 2014 samlat in årliga uppgifter från medlemsstaterna om tredjelandsmedborgare som återvänt, uppdelade efter typ av återvändande, stöd som erhållits och återtagandeavtal som följts.	 Då det saknades rättslig grund var tillhandahållandet av uppgifter frivilligt, och alla medlemsstater deltog inte. Följaktligen var uppgifterna ofullständiga och inte jämförbara från år till år.

Indikator	Problem	Effekt	Åtgärdat?	I kraft?
			I maj 2018 föreslog kommissionen att Eurostats migrations- och asylstatistik skulle ändras. Förordning (EU) 2020/851 antogs i juni 2020 och för återvändanderelaterad statistik innebär den följande: a) Uppdelning efter ålder och kön och efter ensamkommande barn. b) Referensperioderna förkortas från ett år till tre kalendermånader. c) För det antal tredjelandsmedborgare som faktiskt har lämnat landet ska uppdelningen inte bara göras efter de återvändande personernas medborgarskap, utan även efter typ av återvändande och erhållet stöd och efter destinationsland.	 Den reviderade förordningen går i rätt riktning, och de nya underkategorierna av uppgifter kommer att ge värdefull information om återvändande. Noteras bör dock att – lagstiftare och beslutsfattare kommer fortsatt att sakna en helhetsbild utan uppgifter om hur snabbt återtagandeförfarandena går och hur hållbar återanpassningen av återvändare är, – uppgifterna kommer inte att vara sammanlänkade. Detta innebär att det fortfarande inte kommer att vara möjligt att besvara frågor som "Hur många medborgare i land X har återvänt till destinationsland Y?" eller "Hur många migranter som fått ett beslut om återvändande utfärdat år Z lämnade faktiskt EU, och under vilket år?"



Har åtgärdats ändamålsenligt



Har åtgärdats, men är inte i drift än, eller bara delvis i drift



Har inte åtgärdats/antagits

Akronymer och förkortningar

Amif: Asyl-, migrations- och integrationsfonden.

Errin: det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning.

Eurint: europeiskt samlat system för återvändande till tredjeländer.

Eurlo: europeiska nätverket för sambandsmän för återvändande.

EUTF: Europeiska unionens förvaltningsfond för nödgärder i Afrika.

Frontex: Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

IOM: Internationella organisationen för migration.

NDICI: instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete.

RCBF/EURCAP: fond för uppbyggnad av återtagandekapacitet.

RCMS: ärendehanteringssystem för återtagande.

Ordlista

andel återvändande: förhållandet mellan antalet tredjelandsmedborgare som verkligen återvänder och det antal som beordrats att lämna EU under ett givet år; det här är ett bristfälligt mått på ändamålsenligheten i återvändandet på grund av tidsfördröjningen mellan utfärdandet av beslutet och det faktiska återvändandet.

asyl: skydd som beviljas av en stat till människor från ett annat land som flyr från förföljelse eller allvarlig fara.

avtal om förenklade viseringsförfaranden (EU): avtal som underlättar utfärdandet av tillstånd till medborgare i ett land utanför EU för transitering genom eller en planerad vistelse på EU:s medlemsstaters territorium på högst tre månader under en sexmånadersperiod; förenklade viseringsförfaranden är distinkta och separata från viseringsliberalisering.

beslut om återvändande: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en icke-medborgares vistelse är olaglig och som ålägger en skyldighet att återvända.

Coreper: en akronym för Ständiga representanternas kommitté; i Coreper samlas de ständiga representanterna för EU-ländernas regeringar; som rådets främsta förberedande organ förklaras dess roll och olika formationer i artikel 240.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

frivillig avresa: fullgörande av en skyldighet att lämna ett land inom den tidsfrist som fastställs i ett beslut om återvändande.

frivilligt återvändande: assisterat eller oberoende återvändande till ursprungs- eller transitlandet eller ett annat land på grundval av ett frivilligt beslut av återvändaren.

irreguljär migrant: en person som reser in i eller befinner sig i ett land utan erforderligt tillstånd.

migration: en persons eller en grupp människors förflyttning under en period som överstiger ett år, antingen över en internationell gräns eller inom ett land.

återtagande: åtgärd där en stat godtar återinresa för en person, oftast en egen medborgare, eller en medborgare i en annan stat som tidigare har passerat genom landet eller en fast bosatt person.

återtagandeavtal: avtal mellan två eller flera länder som fastställer ramarna och förfarandena för snabbt och ordnat återvändande av irreguljära migranter till ursprungslandet eller till ett land genom vilket de har passerat.

återvändande: en tredjelandsmedborgares återresa – oavsett om den sker frivilligt i överensstämmelse med en skyldighet att återvända eller med tvång – till ursprungslandet, ett transitland eller, frivilligt, ett annat tredjeland.

Kommissionens, Europeiska utrikestjänstens och Frontex svar

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Frontex (Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån) svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten Bettina Jakobsen är ordförande. Revisionsarbetet leddes av revisionsrättens ledamot Leo Brincat med stöd av Romuald Kayibanda (kanslichef), Annette Farrugia (attaché), Sabine Hiernaux-Fritsch (förstachef), Karel Meixner (uppgiftsansvarig) och Jiri Lang och Piotr Zych (revisorer). Mark Smith gav språkligt stöd.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2021.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-6482-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/152815	QJ-AB-21-017-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-6472-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/427	QJ-AB-21-017-SV-Q

Svårigheter att samarbeta med ursprungsländerna bidrar till att andelen irreguljära migranter som återvänder från Europa är liten. Vid vår granskning bedömde vi om EU ändamålsenligt har förbättrat återtagandesamarbetet med tredjeländer. Vi konstaterade att resultatet av förhandlingarna med tredjeländer var suboptimalt på grund av otillräcklig användning av synergier med medlemsstaterna och mellan EU:s olika politikområden. EU:s åtgärder för att underlätta återtagandesamarbetet var relevanta, men resultaten var ojämna och brister i uppgifterna om återvändanden och återtaganden gjorde att vi inte kunde bedöma deras övergripande effekt. Vi rekommenderar kommissionen att ha en mer flexibel strategi vid förhandlingar om återtagandeavtal, skapa synergier med medlemsstaterna för att underlätta förhandlingar om återtagande, stärka incitamenten för tredjeländer och förbättra insamlingen av uppgifter om återtaganden.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors