



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.04.2002  
KOM(2002) 175 endelig

**GRØNBOG**

**OM EN FÆLLESSKABSPOLITIK FOR TILBAGESENDELSE AF PERSONER MED  
ULOVLIGT OPHOLD**

(forelagt af Kommissionen)

## GRØNBOG

### OM EN FÆLLESSKABSPOLITIK FOR TILBAGESENDELSE AF PERSONER MED ULOVLIGT OPHOLD

## INDHOLDSFORTEGNELSE

### Forord

1.	Indledning .....	6
2.	<b>Del I – Tilbagesendelse som en integrerende del af en samlet indvandrings- og asylpolitik for EU .....</b>	<b>7</b>
2.1.	Tilbagesendelse set i en bredere kontekst .....	7
2.2.	Indvandring og tilbagesendelse.....	8
2.3.	Asyl og tilbagesendelse.....	9
2.4.	Menneskerettigheder og tilbagesendelse.....	11
2.5.	Samarbejde med hjem- og transitlande om tilbagesendelse og tilbagetagelse .....	12
3.	<b>Del II - Indbyrdes tilnærmelse og forbedret samarbejde om tilbagesendelse mellem medlemsstaterne .....</b>	<b>13</b>
3.1.	Fælles standarder.....	13
3.2.	Bestemmelser om tilbagetagelse mellem medlemsstaterne .....	20
3.3.	Bestemmelser om transit mellem medlemsstaterne .....	20
3.4.	Operationelt samarbejde.....	21
3.5.	Programmer for tilbagesendelse.....	23
4.	<b>Del III –Hen imod en fælles tilbagetagelsespolitik.....</b>	<b>26</b>
4.1.	Tilbagetagelsesaftaler og tilbagetagelsesklausuler i associerings- eller samarbejdsaftaler.....	26
4.2.	Transit- og indrejseftaler og aftaler med andre tredjelande .....	28
5.	<b>Afslutning.....</b>	<b>28</b>

### Bilag

## Forord

På sit møde i Laeken den 14. og 15. december 2001 anmodede Det Europæiske Råd Rådet om at udarbejde en handlingsplan på grundlag af Kommissionens meddelelse af 15. november 2001 om en fælles politik mod ulovlig indvandring, jf. punkt 40 i konklusionerne fra mødet. Den 28. februar 2002 vedtog Rådet således en samlet plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel i EU. Denne plan indeholder også en sektion om tilbagetagelses- og tilbagesendelsespolitik, hvori dette politikområde betegnes som en integrerende og meget vigtig del af bekæmpelsen af ulovlig indvandring. I henhold til Rådets handlingsplan er der behov for at finde en løsning på spørgsmålene om transit og tilbagetagelse, identifikation af illegale indvandrere, udstedelse af rejsedokumenter med henblik på tilbagesendelse og fælles standarder for tilbagesendelsesprocedurer.

Allerede i ovennævnte meddelelse om ulovlig indvandring bebudede Kommissionen, at den ville udsende denne grøn bog, idet den henviste til behovet for fælles standarder og fælles foranstaltninger for så vidt angår hjemsendelse.

Grøn bogen bygger på de elementer, der er fremhævet i Rådets handlingsplan, og gennemgår forskellige emner, der har relation til hjemsendelse af tredjelandsstatsborgere. I del I understreges det, at en fælles politik med hensyn til hjemsendelser skal være kompatibel med og supplere Fællesskabets eksisterende politikker på indvandrings- og asylområdet, således som de er beskrevet i de relevante meddelelser fra Kommissionen. Sigtet med disse politikker bekræftes endnu engang. De forskellige sider af frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse i relation til migration gennemgås ganske kort i sammenhæng med asyl og forbindelser til tredjelande. De efterfølgende dele fokuserer på det fremtidige samarbejde mellem medlemsstaterne om hjemsendelsen af personer med ulovligt ophold (del II) og udviklingen i den tilbagetagelsespolitik, der føres sammen med tredjelande (del III).

Grundet tilbagesendelsesproblematikkens meget komplicerede og følsomme karakter tjener dette dokument kun til at åbne en debat om tilbagesendelsen af personer med ulovligt ophold, og det bør ikke betragtes som et forsøg på at behandle alle sider af spørgsmålet om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere.

Debatten om tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold kan f.eks. indledes med at diskutere følgende generelle emner. Derefter kunne man tage hul på nogle af de emner, der er særligt betegnende for dette område, og se nærmere på de forskellige punkter, der er beskrevet i følgende afsnit i grøn bogen:

- (1) Udformning af en fælles tilbagesendelsespolitik som bidrag til en samlet immigrationspolitik, således som Kommissionen gjorde sig til talsmand for i meddelelsen af 22. november 2000.
- (2) Den fælles tilbagesendelsespolitikks forenelighed med behovet for beskyttelse efter international og europæisk ret i sammenhæng med udviklingen af et fælles europæisk asylsystem.
- (3) Gennemførelse – med hensyn til tilbagesendelse – af punkt 40 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Laeken, hvori der efterlyses

en integration af politikken vedrørende migrationsstrømme i EU's udenrigspolitik.

- (4) Behovet for fælles standarder for tilbagesendelsesprocedurer og spørgsmålet om, hvorvidt de skal være juridisk bindende.
- (5) Forbedring af samarbejdet mellem medlemsstaternes tjenestegrene og spørgsmålet om, hvorvidt et særligt finansielt instrument vil kunne bidrage hertil i fremtiden.
- (6) Afgrænsning af en fælles politik for tilbagetagelse, der bør omfatte et afbalanceret samarbejde med de berørte tredjelande.

## 1. INDLEDNING

Med Amsterdam-traktaten fik Fællesskabet tillagt beføjelser på migrations- og asylområdet, og i forlængelse heraf opfordrede Det Europæiske Råd på sit møde i Tammerfors i oktober 1999 til, at der blev udformet en fælles EU-politik på disse områder. Siden da har Kommissionen fremlagt forslag til en fælles asyl- og indvandringspolitik, der tager udgangspunkt i dels vedtagelse af fælles retlige rammer som skitseret i traktaten, dels udvikling af en åben koordinationsmetode.

Formålet med Kommissionens forslag om indvandringspolitikken er at sikre en mere effektiv styring af migrationsstrømme i alle stadier. Den overordnede tilgang hertil fokuserer på vedtagelse af fælles procedurer for tredjelandstatsborgeres lovlige indrejse, hvilket nødvendiggør en tættere dialog med de forskellige hjemlande og en mere koordineret integrationspolitik på nationalt plan. Den underliggende tese, som har modtaget generel anerkendelse i medlemsstaterne under debatten om meddelelsen fra november 2000<sup>1</sup>, lyder således, at migrationspresset vil fortsætte, og at migrationen – i lyset af den aktuelle økonomiske situation og forventningerne til den demografiske udvikling – har en rolle at udfylde som led i den økonomiske og sociale udvikling i EU.

På asylområdet er det målet at skabe et fælles europæisk asylsystem baseret på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen fra 1951, hvorved det garanteres, at ingen sendes tilbage til forfølgelse, dvs. at "non-refoulement"-princippet overholdes. Harmoniseringen er fordelt på to etaper, som på længere sigt vil føre til en fælles asylprocedure og en ensartet retsstilling for dem, der indrømmes asyl.

Kommissionen har understreget, at disse politikker skal ledsages af supplerende foranstaltninger med henblik på at bekæmpe illegal migration og navnlig menneskesmugling og menneskehandel. Kommissionen har for nylig fremsat vidtrækkende forslag til en styrkelse af den fælles indsats på dette område i sin meddelelse om en fælles politik mod ulovlig indvandring<sup>2</sup>. I denne meddelelse understreger Kommissionen, at tilbagesendelsen og tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i EU, må indgå som en integrerende del af den fælles politik. Det fastslås i EF-traktatens artikel 63, stk. 1, nr. 3), litra b), at Rådet vedtager foranstaltninger vedrørende ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder repatriering af personer med ulovligt ophold. Desuden har Amsterdam-traktaten integreret de forholdsvis svage Schengen-regler vedrørende tilbagesendelse i Den Europæiske Union, herunder navnlig artikel 23 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen<sup>3 4</sup>.

---

<sup>1</sup> Jf. KOM(2000) 755 endelig og KOM(2000) 757 endelig af 22. november 2000.

<sup>2</sup> KOM(2001) 672 endelig af 15. november 2001.

<sup>3</sup> Jf. "EU Schengen Catalogue, External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices". Rådet for Den Europæiske Union, 28. februar 2002.

<sup>4</sup> Se også forslaget til Rådets direktiv om betingelserne for, at tredjelandstatsborgere frit kan bevæge sig på medlemsstaternes område i højst tre måneder, indførelse af en særlig rejsetilladelse og fastsættelse af betingelserne for indrejse med henblik på at færdes på medlemsstaternes område i højst seks måneder (KOM(2001) 388 endelig) af 10. juli 2001, der vil bringe Schengen-konventionens artikel 23 over i EU-regi.

Som nævnt i meddelelsen om ulovlig indvandring mener Kommissionen, at spørgsmålet om tilbagesendelse fortjener en tilbundsående analyse med henblik på at udforme en sammenhængende EU-strategi, der tager hensyn til alle de mange aspekter af dette vigtige emne. Forud for affattelsen af denne grønbog har forfatterne gennemlæst mange forskellige publikationer udsendt af internationale organisationer, statslige organer, ikke-statslige organisationer og akademiske kredse<sup>5</sup>. Formålet med grønbogen er at analysere den komplicerede tilbagesendelsesproblematik for personer, der opholder sig ulovligt i EU, og fremsætte forslag til en koordineret og effektiv politik, der bygger på fælles principper og standarder, der respekterer menneskerettighederne og den menneskelige værdighed. Præmisserne er, at der er behov for en tilbagesendelsespolitik for at sikre, at systemerne for indrømmelse af lovbestemt og humanitær opholdstilladelse forbliver troværdige.

## 2. DEL I – TILBAGESENDELSE SOM EN INTEGRERENDE DEL AF EN SAMLET INDVANDRINGS- OG ASYLPOLITIK FOR EU

### 2.1. Tilbagesendelse set i en bredere kontekst

Tilbagesendelsesproblematikken er meget omfattende og dækker en lang række situationer. Den første vedrører personer, der opholder sig **lovligt** i et land, og som efter en vis tid ytrer ønske om at vende tilbage til deres hjemland. I flere tilfælde løber de pågældende personer ind i problemer i den forbindelse, fordi de ikke råder over de fornødne finansielle midler eller har mistet alt i deres hjemland, eller fordi det vil få konsekvenser for deres muligheder for at vende tilbage til den pågældende medlemsstat for igen at tage ophold dér eller for at besøge familie og venner i kortere perioder. Folk, der tilbragt mange år med at arbejde lovligt i EU, kan nære et ønske om at vende tilbage til deres hjemland, når de går på pension, men forhindres i at gøre det, fordi det kan få konsekvenser for deres pensionsrettigheder. En anden situation kan opstå for erhvervsfolk og højt kvalificerede arbejdstagere, der efter en årrække med lovligt ophold i værtslandet ønsker at forlade dette land i en længere periode (midlertidig udrejse). En særlig situation i denne kategori vedrører anerkendte flygtninge, der, når situationen i deres hjemland har stabiliseret sig, ønsker at vende hjem og benytte deres kvalifikationer til at bidrage til genopbygningen og udviklingen af landet. Dette er tilfældet i dag for afghanere, der bor i Europa. EU arbejder for øjeblikket på et program, der kan hjælpe dem med at realisere dette ønske.

Generelt set vil det være muligt at finde konkrete administrative løsninger og udforme støtteprogrammer, der kan være til hjælp for migranter, der ønsker at vende tilbage til deres hjemland. Mulighederne for at tilskynde migranterne til at vende hjem kunne udforskes i dialog med hjemlandene, navnlig med henblik på at forbedre deres fordele af deres statsborgeres emigration. Som led i den åbne metode til

---

<sup>5</sup> Herunder følgende: Henstilling nr. R(99) 12 fra Europarådets ministerkomité om tilbagesendelse af afviste asylansøgere; IOM: *The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants*, Genève, maj 2001; UNHCR: *Legal and practical aspects of the return of persons not in need of international protection*, Genève, maj 2001; ICMPD: *Study on comprehensive EU return policies and practices for displaced persons under temporary protection, other persons whose international protection has ended and rejected asylum seekers*, Wien, januar 2002; IGC: *Modular Structures on Return* (endnu ikke offentliggjort); Nascimbene (ed.): *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries*, Milano, 2001.

koordinering af indvandringspolitikken i EU<sup>6</sup> har Kommissionen foreslået nogle europæiske retningslinjer, der kan tilskynde til udformning af politikker, der kan fremme mobiliteten mellem EU og tredjelande:

- revision af lovgivning, der begrænser migranternes muligheder for at bevæge sig frit mellem deres opholdsland og hjemland
- tilskyndelse af migranter til at engagere sig i udviklingsprojekter, erhvervsprojekter og uddannelsesprojekter i deres hjemlande
- tilrådgivningsbistand af finansiel og anden bistand, herunder venturekapital, for at gøre det nemmere for migranter at genetablere sig i deres hjemland.

Den anden kategori af tilbagesendelser vedrører personer, der ikke har noget specifikt behov for beskyttelse, og som opholder sig **ulovligt** i EU. Disse personer opfylder ikke længere betingelserne for indrejse i, tilstedeværelse eller ophold på EU-medlemsstaternes område, enten fordi de er rejst ulovligt ind i EU eller er blevet længere, end deres visum eller opholdstilladelse giver mulighed for, eller fordi deres ansøgning om asyl er blevet endeligt afvist. Disse personer er ikke i besiddelse af en retsstilling, der giver dem mulighed for at forblive på medlemsstaternes område, og kan enten tilskyndes til at forlade EU frivilligt eller tvinges til at gøre det. Det kan meget vel ske, at illegale migranter eller afviste asylansøgere vil lade sig frivilligt hjemsende. Man kunne opmuntre dem til at træffe dette valg ved at yde dem støtte gennem særlige ordninger.

**Denne grøn bog fokuserer på denne anden kategori af personer, dvs. på såvel tvangsmæssig tilbagesendelse som frivillig tilbagevenden af personer, der opholder sig ulovligt i EU.** Tilbagesendelsen af personer med lovligt ophold i EU behandles ikke her. For mange tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU kan tilbagevenden til hjemlandet imidlertid være såvel et ønske som en relevant mulighed. Det er et vigtigt emne i sig selv og fortjener også en grundig debat, navnlig en debat om virkningerne heraf for hjemlandene. Kommissionen vil derfor tage dette emne op til nærmere overvejelse på et senere tidspunkt.

## 2.2. Indvandring og tilbagesendelse

I sin meddelelse af 22. november 2000<sup>7</sup> om en indvandringspolitik i EU gav Kommissionen udtryk for, at EU bedst vil kunne opfylde sin målsætning om en mere effektiv styring af migrationsstrømme ved at udforme en samlet strategi. Kommissionen hævdede, at som led i en samlet indvandringspolitik kunne indførelsen af fælles procedurer for arbejdssøgende migranter til en vis grad også mindske presset på de kanaler, der benyttes til indrejse begrundet i humanitære årsager, og at ulovlige migranter ville blive yderligere afskrækket fra at trænge ind i EU, hvis der blev gjort en mere effektiv fælles indsats mod menneskesmugling og menneskehandel. Kommissionen bemærkede, at der eksisterede en praksis med at legalisere ulovlige indvandreres stilling, navnlig hvis de opfyldte bestemte kriterier såsom at være beskæftiget i en medlemsstat, og at dette kunne betragtes som en

---

<sup>6</sup> KOM(2001) 387 endelig af 11. juli 2001; se afsnit 3.3.

<sup>7</sup> KOM(2000) 757 endelig.

anerkendelse af behovene på arbejdsmarkedet og som udtryk for vanskelighederne forbundet med at implementere tilbagesendelsespolitikkerne på tilfredsstillende vis.

I princippet skal tredjelandstatsborgere forlade EU, når de ikke længere har en retsstilling, der gør det muligt for dem at forblive i EU på enten permanent eller midlertidig basis, og når en medlemsstat ikke længere er juridisk forpligtet til at tolerere deres ophold. Dette er helt afgørende for at sikre, at indrejsepolitikken ikke undermineres, og for at håndhæve retsstatsprincipperne, der udgør en integrerende del af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Så vidt overhovedet muligt bør der af oplagte menneskelige hensyn tilskyndes til frivillig hjemrejse. Frivillig hjemrejse er desuden forbundet med færre administrative formaliteter end tvangsmæssig tilbagesendelse.

Tvangsmæssig tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold kan imidlertid tjene til at udsende et signal til både denne gruppe af personer og til potentielle illegale migranter uden for EU. Kombineret med en forstærket kamp mod sort arbejde i EU, mere gennemsigtige procedurer, offentlige kampagner rettet mod menneskesmugling samt bedre information om de lovlige indrejsekanaler kan en effektiv tilbagesendelsespolitik tilskynde potentielle migranter til snarere at udforske mulighederne for at opnå lovlig opholdstilladelse i EU og afskrække de personer, der ikke opfylder betingelserne for lovlig indvandring. Tvangsmæssig tilbagesendelse kan også bidrage til at få offentligheden til at acceptere større åbenhed over for nye lovlige indvandrere i forbindelse med lempelsen af indrejsebetingelserne for især arbejdssøgende migranter.

### **2.3. Asyl og tilbagesendelse**

Frivillig tilbagevenden er blevet nævnt som en af de tre langsigtede løsninger på flygtningeproblemet sammen med integration og genbosættelse. Samtidig er der behov for en effektiv tilbagesendelsespolitik for personer, hvis ansøgninger om international beskyttelse afvises, for at beskytte det fælles asylsystems og den fælles asylprocedures integritet, jf. Kommissionens meddelelse af 22. november 2000<sup>8</sup>. Når en person, der søger om beskyttelse, har modtaget en fair og grundig sagsbehandling af høj kvalitet, når alle beskyttelsesbehov er blevet undersøgt, og der ikke findes noget anden grundlag for et lovligt ophold i en medlemsstat, skal den pågældende person forlade medlemsstatens område og rejse tilbage til sit hjemland eller eventuelt transitlandet.

Det følger naturligt af den fælles asylprocedure og den ensartede retsstilling, at personer, der søger beskyttelse og har modtaget international beskyttelse i EU, på lang sigt og alt afhængigt af deres individuelle situation skal kunne forvente en ensartet behandling i alle medlemsstater, når det drejer sig om tilbagesendelse. En af forudsætningerne herfor er en effektivisering og kvalitativ forbedring af asylproceduren og af vurderingen af behovene for beskyttelse. Tilbagesendelsespolitikens effektivitet skal også vurderes på baggrund af det forhold, at skønt en asylansøgning måtte være blevet afvist på grundlag af Genève-konventionen, kan en person stadig på anden vis have behov for international beskyttelse. Det er derfor meget vigtigt at indføre passende subsidiære former for beskyttelse.

---

<sup>8</sup> KOM(2000) 755 endelig.



Igen er det nødvendigt at satse på især frivillig tilbagevenden. Tvangsmæssig tilbagesendelse kan dog være nødvendig som en sidste udvej. Dette kan også gælde for personer, der efter at have modtaget beskyttelse i en medlemsstat i en vis periode ikke længere har behov for denne beskyttelse (i form af tildeling af flygtningestatus eller noget tilsvarende eller beskyttelse i henhold til en ordning for midlertidig beskyttelse). Disse tilbagesendelser skal også overholde reglerne vedrørende international beskyttelse og respekt for de tilbagesendtes menneskerettigheder. Disse omfatter en forpligtelse til at yde beskyttelse mod "refoulement" i overensstemmelse med Genève-konventionen fra 1951 og protokollen fra 1967 om flygtnings retsstilling, særlig artikel 32 og 33. Flygtninge kan ikke lovligt udsendes fra en stats område, medmindre det er begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed og offentlige orden. I relation til forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf skal desuden nævnes den europæiske menneskerettighedskonvention, særlig artikel 3, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis på dette område samt artikel 4 i charteret om grundlæggende rettigheder.

Artikel 18 og 19 i EU's charter om grundlæggende rettigheder er også relevante. Ifølge artikel 18 sikres asylretten under iagttagelse af reglerne i Genève-konventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtnings retsstilling og i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Artikel 19 omhandler beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering og siger for det første, at kollektiv udvisning er forbudt. For det andet må ingen udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Repatriering af store grupper af personer, der har modtaget beskyttelse i kølvandet på en forudgående massetilstrømning, der for det meste skyldes en konfliktsituation, der igen almindeligvis hænger sammen med problemer med genopbygningen og udviklingen i hjemlandet, kan i nogle tilfælde fordrere mere specifikke løsninger og mere fleksible strategier i værtslandene og hjem- og transitlandene. Der kan blive tale om f.eks. at udskyde fuldbyrdelsen af afgørelser om udsendelse, at tillade forberedende besøg eller ophold og at tilbyde særlige former for bistand (det være sig alt fra den mere basale bistand i form af information, transport og mindre økonomiske tilskud til mere sofistikeret og skræddersyet bistand i form af erhvervsuddannelse, incitament til ufaglærte, faglærte og højt kvalificerede personer osv.). Det kan også blive nødvendigt at indgå særlige aftaler om transit og transport.

Den åbne koordinationsmetode på asylområdet, således som foreslået af Kommissionen<sup>9</sup>, kunne også anvendes til at behandle spørgsmål vedrørende tilbagesendelse af afviste asylansøgere og personer, der har været omfattet af en beskyttelsesordning. Nogle af de områder, der undersøges i relation til frivillig tilbagevenden og eventuelt tvangsmæssig tilbagesendelse, kunne være relevante for tilbagesendelsen af personer med ulovligt ophold:

---

<sup>9</sup> KOM(2001) 710 endelig af 28. november 2001; se afsnit 5.2.

- man kunne tage skridt til at forbedre samarbejdet mellem værtslande, hjemlande, UNHCR, Den Internationale Organisation for Ind- og Udvandring (IOM) og ngo'ere for at lette frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse
- man kunne udvikle tjenester, der kan bruges til at tilvejebringe oplysninger og hjælpe med at forberede folk på deres tilbagevenden. Man kunne undersøge fordelene ved at tilrettelægge rejser til hjemlandet for at undersøge forholdene
- man kunne undersøge, hvordan det vil være muligt at forøge antallet af udvisningsafgørelser, der rent faktisk fuldbyrdes, eventuelt ved at opstille specifikke mål og vurdere de konkrete følger
- man kunne udarbejde vejledninger om god praksis vedrørende de forskellige spørgsmål, som tilbagesendelse giver anledning til, herunder ufrivillig repatriering (ledsagelse, transportformer, betingelser for frihedsberøvelse før udsendelse osv.), der eventuelt kunne danne grundlag for udarbejdelse af vejledninger på EU-plan.

#### 2.4. Menneskerettigheder og tilbagesendelse

En europæisk tilbagesendelsespolitik skal ubetinget respektere menneskerettighederne og alle grundlæggende frihedsrettigheder og skal som sådan betragtes som et led i EU's menneskerettighedspolitik såvel inden for EU som uden for EU. Det er således fastsat i artikel 6 i Traktaten om Den Europæiske Union, at Unionen *"bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles"*.

Både den europæiske menneskerettighedskonvention fra 1950 og EU's charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice i december 2000<sup>10</sup> indeholder bestemmelser, der er relevante for en politik vedrørende tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold (artikel 3, 5, 6, 8 og 13 i menneskerettighedskonventionen og artikel 3, 4, 19, 24 og 47 i EU-charteret). De artikler, der specifikt er relevante for alle former for international beskyttelse, er allerede blevet beskrevet i afsnittet om asyl og tilbagesendelse.

Personer med ulovligt ophold skal desuden have tilstrækkelige muligheder for at indbringe deres sag for en domstol som led i tilbagesendelsesproceduren. De relevante artikler på dette punkt er artikel 6 i menneskerettighedskonventionen og artikel 47 i EU-charteret, der sikrer adgang til effektive retsmidler og en upartisk domstol. Spørgsmålet om menneskerettigheder melder sig også i forbindelse med frihedsberøvelse af personer med ulovligt ophold: princippet om domstolskontrol med frihedsberøvelser skal altid overholdes i overensstemmelse med artikel 5 i menneskerettighedskonventionen.

Enhver har ret til respekt for sit familieliv i henhold til artikel 8 i menneskerettighedskonventionen og artikel 7 i EU-charteret. Der erindres også om, at der skal tages særlig hensyn til børns rettigheder, jf. artikel 24 i EU-charteret og konventionen om barnets rettigheder fra 1989. I alle situationer, der involverer børn, skal der først og fremmest tages hensyn til, hvad der er i børnenes bedste interesse.

---

<sup>10</sup> EFT C 364 af 18. december 2000, s. 1.

Endelig er det vigtigt at tage nøje hensyn til retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. artikel 8 i EU-charteret og andre bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger<sup>11</sup>.

## **2.5. Samarbejde med hjem- og transitlande om tilbagesendelse og tilbagetagelse**

En vellykket politik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold afhænger af et frugtbart samarbejde med de berørte hjem- eller transitlande. Det er vigtigt at sikre gensidig forståelse og etablere et godt samarbejde mellem alle involverede myndigheder. Dette samarbejde spiller en kritisk rolle på forskellige stadier og niveauer af tilbagesendelsesprocessen. For eksempel er der brug for bistand på det administrative plan for at tilvejebringe de fornødne rejsedokumenter til personer, der ikke er i besiddelse af gyldige rejsedokumenter. Desuden er der ved ankomsten til bestemmelseslandet ofte behov for bistand med henblik på afvikling af tilbagetagelsesprocedurerne på indrejsestedet, der ofte er lufthavne. Rent faktisk har mange lande etableret et meget åbent og pragmatisk samarbejde på dette område.

Til gengæld findes der også andre lande, der er mere tilbageholdende med at tage imod personer, der vender tilbage, og her er der ofte behov for mere omfattende administrative procedurer for at bestemme den pågældende persons nationalitet og identitet. I sådanne tilfælde kunne det være nyttigt at forhandle en tilbagetagelsesaftale på plads på politisk plan indeholdende bestemmelser om de praktiske procedurer og om transport i forbindelse med tilbagesendelse og tilbagetagelse.

Ikke desto mindre har tilbagesendelsen af personer med ulovligt ophold også betydelige konsekvenser for hjem- og transitlande. Det bør nøje overvejes, om der kan udformes en politik på dette område, der ikke har negative følger for situationen i disse lande. Tilbagesendelse af personer i stort tal kan få meget stor indvirkning på udviklingen i et land og på myndighedernes vilje til at samarbejde om styringen af migrationen. Viljen til at samarbejde vil blive styrket, hvis de berørte lande ser en interesse i at tilbagetage de personer, der har taget ulovligt ophold andetsteds. EU bør derfor overveje, hvilke former for bistand der især vil kunne bidrage til at gøre situationen for de hjemvendte bæredygtig.

Viljen til at rejse frivilligt hjem vil uden tvivl blive større, hvis de personer, der vælger at rejse, tilbydes nye muligheder i deres hjemland. Visse projekter med frivillig tilbagevenden har øjensynligt været mindre vellykkede på grund af utilstrækkelige forberedelser i det land, som folk blev repatrieret til. Samtidig må man erkende, at de tilbagesendte skal have en forsikring om, at de vil få stillet tilstrækkelige midler til rådighed til at kunne etablere sig. Med henblik herpå kunne man overveje at sammensætte en finansiel støtteordning, der kan hjælpe de hjemvendte igennem den første tid i deres hjemland.

Det Europæiske Råd i Tammefors i oktober 1999 understregede, at der er brug for en samlet strategi for migration, som tager fat på de politiske spørgsmål samt spørgsmålene vedrørende menneskerettigheder og udvikling i hjem- og

---

<sup>11</sup> Jf. direktiv 1995/46/EF (EFT L 281 af 23. november 1995, s. 31) og Europarådets konvention af 28. juni 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger og eventuelt den ikke juridisk bindende henstilling nr. R(87) 15 fra Europarådets ministerkomité om politiets brug af personoplysninger.

transitlandene og hjem- og transitregionerne. Samarbejdet med de berørte tredjelande blev fremhævet som nøglen til den eksterne migrationspolitikkes succes, og det inkluderer også tilbagesendelsesaspektet. Desuden understregede Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001, at det var nødvendigt at integrere politikken vedrørende migrationsstrømme i EU's udenrigspolitik. Tilbagesendelse og tilbagetagelse er derfor en blandt flere andre sider af en samlet migrationspolitik for EU vis-a-vis tredjelande, og det er nødvendigt at finde den rette balance mellem indrejse og tilbagetagelse.

### **3. DEL II - INDBYRDES TILNÆRMELSE OG FORBEDRET SAMARBEJDE OM TILBAGESENDELSE MELLEM MEDLEMSSTATERNE**

#### **3.1. Fælles standarder**

Tvangsmæssig tilbagesendelse udgør et meget stort indgreb i de berørte personers frihed og ønsker. Der kunne sættes fælles standarder med hensyn til udvisning, frihedsberøvelse og udsendelse. Disse standarder kunne omfatte et krav om en passende og ensartet behandling af personer, der opholder sig ulovligt i EU, og som er genstand for foranstaltninger, der skal bringe dette ophold til ophør, uanset hvilken medlemsstat der fuldbyrder udsendelsen. Desuden kunne der fastsættes fælles standarder med det formål at lette arbejdet for de involverede myndigheder. Disse standarder kunne også resultere i mere effektive procedurer, takket være anvendelse af de bedste af de former for praksis, der findes i medlemsstaterne.

Kommissionen kunne fremsætte forslag om og forsøge at sætte skub i etableringen af fælles standarder gældende for alle faser af tilbagesendelsen. Der kunne indføres nogle grundlæggende betingelser, der skal være opfyldt for at kunne bringe et lovligt ophold til ophør, især for så vidt angår afgørelser om udvisning. Der kunne endvidere fastsættes nogle minimumsstandarder for frihedsberøvelse og udsendelse. Med henblik herpå og med udgangspunkt i udfaldet af drøftelserne om denne grønne bog påtænker Kommissionen at udarbejde et forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for udsendelsesprocedurer, således som den allerede har tilkendegivet i sin meddelelse om ulovlig indvandring<sup>12</sup>.

##### *3.1.1. Definitioner*

Terminologien på tilbagesendelsesområdet varierer betydeligt som følge af forskelle i medlemsstaternes retssystemer. Ofte skaber synonymier for forskellige udtryk en vis forvirring. Af hensyn til klarheden og for at undgå eventuelle misforståelser er der behov for fælles definitioner. Bilag I indeholder et første sæt forslag til definitioner.

Er dette første sæt fælles definitioner velegnet? Bør der tilføjes andre definitioner?

##### *3.1.2. Afbrydelse af lovligt ophold*

Fuldbyrdelsesforanstaltninger træffes ikke blot over for personer, der er rejst ulovligt ind i en medlemsstat og ikke har ret til at blive. Der udsendes afgørelser om udvisning til personer, der er blevet en fare for den offentlige sikkerhed eller orden, f.eks. fordi de har begået alvorlig kriminalitet. Også personer, der ikke rejser ud af

---

<sup>12</sup> KOM(2001) 672 endelig, jf. afsnit 4.8.

landet, selv om deres opholdstilladelse er udløbet, og personer, der har fået inddraget deres opholdstilladelse, er genstand for tilbagesendelsesforanstaltninger. Alle disse personer er i princippet juridisk forpligtet til at forlade landet øjeblikkeligt eller inden for en given tidsfrist, hvis der gives en sådan frist.

Den juridiske forpligtelse til udrejse kan anses for ikke at være blevet opfyldt af personer, der rejser ind i en anden medlemsstat, som ikke har givet dem indrejse- og opholdstilladelse. Medlemsstaterne bør sikre, at foranstaltninger, der tjener til at bringe et ulovligt ophold til ophør, kan håndhæves i hele EU.

### 3.1.2.1. Forudsætninger for vedtagelse af en afgørelse om udvisning

Et lovligt ophold kan bringes til ophør ved en afgørelse om udvisning, der respekterer bestemte lovfæstede betingelser. Der er blevet fastsat nogle foreløbige standarder for afgørelser om udvisning i direktiv 2001/40/EF om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere, der blev vedtaget i maj 2001<sup>13</sup>. Ifølge dette direktiv er en tredjelandstatsborger omfattet af en afgørelse om udvisning, hvis vedkommende udgør en alvorlig og konkret trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed. Afgørelsen kan træffes i følgende to tilfælde:

For det første kan der træffes afgørelse om udvisning, når tredjelandstatsborgeren er dømt for en lovovertrædelse, der straffes med mindst et års frihedsstraf. Det er desuden tilstrækkeligt, at der foreligger alvorlige grunde til at antage, at tredjelandstatsborgeren har begået alvorlige strafbare handlinger, eller der foreligger reelle indicier for, at han påtænker at begå sådanne handlinger på en medlemsstats område. For det andet kan en tredjelandstatsborger være omfattet af en afgørelse om udvisning på grund af manglende overholdelse af de nationale bestemmelser om udlændinges indrejse eller ophold.

Med udgangspunkt i disse generelle definitioner kunne man imidlertid formulere mere detaljerede og specifikke retlige begrundelser for vedtagelse af en afgørelse om udvisning. I denne forbindelse kunne der f.eks. skelnes mellem afgørelser begrundet i, at den pågældende person udgør en ekstraordinær fare, hvilket vil føre til automatisk udvisning, og afgørelser begrundet i andre legitime forhold, der normalt vil føre til udvisning.

Det kunne derfor overvejes, om der vil være basis for en afgørelse om tvangsmæssig udvisning i følgende tilfælde:

- 1) hvis en tredjelandstatsborger er blevet idømt frihedsstraf af en i fællesskab aftalt varighed for en eller flere forsætlige kriminelle handlinger
- 2) hvis en tredjelandstatsborger er blevet idømt frihedsstraf for bestemte forsætlige kriminelle handlinger (såsom fremstilling, transport og salg af narkotika, menneskesmugling eller menneskehandel, terrorisme og andre anslag mod den nationale sikkerhed).

Man kunne desuden overveje, om der findes andre tvingende grunde til udvisning, f.eks. at en person udgør en trussel mod den nationale eller offentlige sikkerhed.

---

<sup>13</sup> EFT L 149 af 2. juni 2001, s. 34.

Ikke desto mindre kan der ikke træffes en afgørelse om udvisning uden at tage hensyn til tredjelandstatsborgerens retsstilling. Visse grupper har krav på særlig beskyttelse mod udvisning. Det gælder f.eks. fastboende udlændinge<sup>14</sup>, personer, der er i familie med en EU-borger eller en statsborger i den pågældende medlemsstat, flygtninge og personer, der er omfattet af andre former for international beskyttelse. Sådanne personer kan kun udsendes, hvis de udgør en alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed og orden. En særlig beskyttelse kan også komme på tale for tredjelandstatsborgere, der er født i en medlemsstat og aldrig har boet i det land, hvor de har statsborgerret. I en eventuel afgørelse om udvisning skal der gives en grundig redegørelse for, hvorfor sådanne personer anses at udgøre en alvorlig trussel.

Endelig skal det understreges, at der i alle tilfælde skal tages hensyn til den individuelle situation. Der skal tages behørigt hensyn til den pågældende persons menneskerettigheder, og afgørelsen skal stå i et rimeligt forhold til den forseelse, personen har begået, navnlig hvis en automatisk udvisning vil føre til ekstrem modgang, eller hvis en udvisning begrundet i andre forhold vil føre til urimelig modgang.

Bør der fastsættes mere detaljerede forudsætninger for vedtagelse af en afgørelse om udvisning? Hvis ja, hvilke?

Hvilke andre grupper - foruden ovennævnte - har behov for særlig beskyttelse mod udvisning, og hvordan bør denne beskyttelse tage sig ud?

### 3.1.2.2. Andre forudsætninger for afbrydelse af lovligt ophold

Når en tredjelandstatsborgers opholdstilladelse udløber, bør vedkommende være juridisk forpligtet til at forlade landet, hvis opholdstilladelsen ikke forlænges, eller hvis vedkommende ikke på anden måde får lov til at forblive i landet. Hvis der appelleres mod en efterfølgende afgørelse om udsendelse, kunne man overveje, at give denne handling opsættende virkning.

Man kunne også forpligte en person til at forlade landet, hvis vedkommendes ophold uden visum har varet længere end tilladt. Et lovligt ophold kunne derfor blive afbrudt, hvis en person rejser lovligt ind i et land, der ikke kræver visum, men undlader at ansøge om en første opholdstilladelse inden for den gældende tidsfrist.

Mulighederne for tilbagekaldelse af en opholdstilladelse kunne ved lov begrænses til et mindre antal signifikante situationer. Tilbagekaldelsen kunne således begrundes i, at en tredjelandstatsborger ikke er i besiddelse af et gyldigt pas eller en erstatning for passet, at vedkommende har ændret eller mistet sit statsborgerskab, eller at andre vigtige administrative formaliteter ikke er i orden. Under alle omstændigheder bør de ansvarlige myndigheder være forpligtet til at overveje og på behørig vis begrunde, om det er rimeligt at tilbagekalde opholdstilladelsen som følge af de pågældende ændringer, og om den berørte person skal holdes ansvarlig eller ej.

Bør der gælde andre forudsætninger for afbrydelse af lovligt ophold?

Hvilke forhold bør kunne berettige tilbagekaldelsen af en opholdstilladelse?

---

<sup>14</sup> Jf. artikel 13 i KOM (2001) 127 endelig.

### 3.1.3. *Frihedsberøvelse i afventning af udsendelse*

For at sikre gennemførelsen af fuldbyrdelsesforanstaltninger, nemlig udsendelser, er det ofte i praksis nødvendigt at gribe til tvangsforanstaltninger. Det skal bemærkes, at alle tvangsforanstaltninger udgør et meget stort indgreb i de berørte personers personlige frihed, navnlig når der er tale om frihedsberøvelse i afventning af udsendelse, der tjener til at give myndighederne mulighed for at checke personens identitet med henblik på indhentning af rejsedokumenter eller til at hindre personen i at forsvinde før vedkommendes udsendelse af landet.

Der kunne på EU-plan fastsættes minimumsstandarder for afgørelser om frihedsberøvelse med nærmere angivelse af de ansvarlige myndigheders beføjelser og betingelserne for frihedsberøvelse. Det kunne præciseres, hvilke kategorier af personer der almindeligvis ikke eller kun under meget specielle omstændigheder kan berøves deres frihed. Under alle omstændigheder bør afgørelsen om frihedsberøvelse udstedes eller bekræftes af en retsinstant inden for den lovfæstede tidsfrist.

Desuden kunne der fastsættes mindsteregler for, hvordan de tilbageholdte skal behandles, herunder navnlig regler for indkvarteringsforhold, for at sikre en human behandling af alle tilbageholdte i samtlige anbringelsescentre i medlemsstaterne. Hvis der ikke findes særlige anbringelsescentre, eller hvis der ikke er ledig kapacitet i disse centre, skal der under alle omstændigheder være sikkerhed for, at de personer, der afventer hjemsendelse, og som tilbageholdes i almindelige fængsler, holdes adskilt fra fangerne i fængslet for at undgå, at de indblandes i kriminalitet.

Den tilladte varighed af en frihedsberøvelse i afventning af udsendelse varierer betydeligt medlemsstaterne imellem, nemlig fra nogle få dage og op til flere måneder med mulighed for forlængelse. I nogle medlemsstater siger lovgivningen slet intet om varigheden af en sådan frihedsberøvelse. Man kunne foretage en nærmere undersøgelse af, om det vil være muligt at udstikke retningslinjer for den normale og maksimale varighed af frihedsberøvelser med henblik på tilbagesendelse. Endelig bør der foretages en grundig vurdering af, om der findes tekniske og lovgivningsmæssige alternativer til frihedsberøvelse, som vil være lige så effektive.

Bør der indføres bindende standarder for frihedsberøvelse, og hvilke alternativer til frihedsberøvelse bør man overveje?

Hvilke bindende standarder bør der indføres på EU-plan med hensyn til de juridiske forudsætninger for og fuldbyrdelsen af frihedsberøvelse i afventning af udsendelse?

Hvilke grupper bør ikke eller kun under meget exceptionelle omstændigheder udsættes for frihedsberøvelse?

Hvilke regler skal der gælde for de centre, der benyttes til anbringelse af personer, der tilbageholdes i afventning af udsendelse?

Hvor længe bør en person maksimalt kunne tilbageholdes?

### 3.1.4. *Udsendelse*

Udsendelse forstået som fuldbyrdelsen af den berørte persons tilbagesendelse kunne også gøres til genstand for en harmonisering på EU-plan. Der kunne fastsættes minimumsstandarder på fire områder.

For det første kunne man inden for disse rammer forestille sig en endelig sikring af "non-refoulement"-betingelserne i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til international ret, hvis dette ikke er omfattet af anden EU-lovgivning om international beskyttelse.

For det andet kunne der defineres en sæt basale krav til de berørte personers fysiske og mentale tilstand for at kunne reagere ordentligt på en sygdom, som den hjemsendte måtte påberåbe sig umiddelbart før hjemsendelsen. Desuden er det nødvendigt at få fastslået, hvordan sårbare personer såsom mindreårige skal behandles, og at finde en løsning på det følsomme spørgsmål om, hvorvidt det skal være muligt at splitte familier som led i udsendelsesprocedurer.

For det tredje kunne der fastlægges nogle fuldbyrdelsesregler, dvs. regler for sikkerheden i forbindelse med selve udsendelsen, regler for brugen af tvangsmidler og regler for de ledsagende personers beføjelser.

Endelig kunne man se nærmere på, hvordan medlemsstaterne kunne strømline deres nuværende tilbagesendelsespraksis i forhold til bestemte hjemlande, hvor den aktuelle situation sår tvivl om udsendelsernes rimelighed på grund af alvorlige humanitære problemer (som et aktuelt eksempel kan nævnes Angola). Medlemsstaterne bør forsøge at finde frem til en fælles metode til vurdering af udsendelsernes gennemførlighed og opstille en liste over lande, hvortil ingen personer bør udsendes indtil videre. Med henblik herpå kunne der passende tages hensyn til holdningen blandt andre organisationer, f.eks. UNHCR eller FN-administrationer (f.eks. UNMIK i Kosovo) eller andre relevante aktører.

Er det nødvendigt at inkorporere en endelig sikring af "non-refoulement"-betingelserne i et fremtidigt direktiv om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer?

Hvilke standarder bør overvejes med hensyn til de udsendtes fysiske og mentale tilstand?

Hvilke standarder bør gælde med hensyn til brugen af tvangsmidler og ledsagernes beføjelser?

Bør der foretages en fælles vurdering med hensyn til udsendelsen til bestemte lande, hvor den aktuelle situation sår tvivl om det rimelige i at udsende personer til disse lande?

### 3.1.5. *Gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse*

Direktiv 2001/40/EF om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere<sup>15</sup> skal betragtes som et absolut første skridt i retning af at gøre det muligt for en udsendelsesafgørelse udstedt af én medlemsstat at blive fuldbyrdet i en anden medlemsstat, uden at sidstnævnte skal udstede en ny udsendelsesafgørelse.

Med dette direktiv er der imidlertid ikke blevet fastlagt bindende rammer for den gensidige anerkendelse af sådanne afgørelser. Direktivet repræsenterer imidlertid et

---

<sup>15</sup> EFT L 149 af 2. juni 2001, s. 34.



logisk skridt i retning af at effektuere hjemsendelsen af ulovlige indvandrere, der er forsvundet, efter at en medlemsstat har udstedt en afgørelse om udsendelse, og som er blevet pågrebet i en anden medlemsstat. Samme juridiske logik kunne gøres gældende i sager, hvor en ulovlig indvandrer skal rejse gennem andre medlemsstater under udsendelsen. Det kunne være hensigtsmæssigt at indføre nogle fælles retlige normer sammen med juridisk bindende rammebestemmelser for gensidig anerkendelse af alle foranstaltninger truffet for at bringe et ophold til ophør, herunder især afgørelser om udsendelse.

I et fremtidigt forslag om tilbagesendelsesprocedurer kunne der indbygges nogle bindende rammebestemmelser for gensidig anerkendelse af administrative forskrifter eller retsfor skrifter angående tilbagesendelser, og i den forbindelse bør der også tages hensyn til behovet for en harmonisering på asylområdet. Der kan blive tale om at indføre nogle kriterier og praktiske regler for udligningen af de finansielle ulige vægte, der måtte følge af sådanne afgørelser.

Bør der indføres en bindende og samlet ordning for gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse, der går videre end direktiv 2001/40/EF?

Hvilken fremgangsmåde kan sikre en retfærdig løsning på eventuelle finansielle ulige vægte, der måtte opstå som følge af den gensidige anerkendelse af afgørelser og tilbagesendelse?

### 3.1.6. *Udrejsebevis og genindrejse*

Det forekommer vigtigt at stille krav om et tilfredsstillende bevis for udrejse, navnlig i tilfælde af frivillig hjemrejse, for at sikre en bæredygtig hjemvenden og forhindre, at disse personer udelukkes fra igen at rejse lovligt ind i landet på et senere tidspunkt, blot fordi der mangler bevis for deres tidligere frivillige udrejse. Der findes forskellige bevismuligheder. Et bevis for at have krydset grænsen viser kun, at den pågældende person har passeret en medlemsstats grænse, ikke at vedkommende er nået frem til bestemmelseslandet. Efter ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser vil et sådant bevis kun kunne udstedes ved de ydre grænser. En anden mulighed vil være at give de hjemrejste en tilskyndelse til at melde sig personligt på en medlemsstats konsulat i hjemlandet. Hvis det er praktisk muligt, kunne udrejsebeviset også udstedes af en pålidelig organisation, der har været involveret i tilbagesendelsesprocessen. Den hjemvendte persons egen vilje til at samarbejde i denne kontrolproces kunne fremmes på forskellige måder. Således vil støtten fra et program for frivillig tilbagevenden, der tjener til at dække de første omkostninger efter ankomsten eller som igangsætterbistand, kun kunne udbetales i hjemlandet, enten via en myndighed, der tilrettelægger den frivillige tilbagevenden, eller via et konsulat tilhørende den relevante medlemsstat.

Tilbagesendelsens juridiske konsekvenser for en efterfølgende ansøgning om tilladelse til genindrejse kunne også tages op til nærmere overvejelse. Det kunne måske være nyttigt at formulere nogle fælles begrundelser for afslag på fremtidige ansøgninger om indrejsetilladelse. Med henblik herpå vil det være nødvendigt at få fastslået, under hvilke omstændigheder en ny ansøgning om et visum eller en opholdstilladelse vil være udelukket. I denne kontekst kunne man overveje at stille mere harmoniserede krav til indberetningerne om afslag på indrejsetilladelse til Schengen-informationssystemet, jf. artikel 96 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, eller til et fremtidigt europæisk visumidentifikationssystem.

I overensstemmelse med princippet om, at der skal tilskyndes til frivillig tilbagevenden, kunne det overvejes, om der bør indføres en skelnen, således at personer, der er rejst frivilligt hjem, stilles gunstigere end personer, der er blevet udsendt. Et afslag på en ansøgning om visum til en EU-medlemsstat på et eller andet tidspunkt i fremtiden vil måske ikke kun skyldes det forhold, at vedkommende tidligere har opholdt sig ulovligt i en medlemsstat, hvis vedkommende i øvrigt er rejst frivilligt tilbage til sit hjemland. Den frivillige hjemvenden kunne således få myndighederne til at se med mildere øjne på det tidligere ulovlige ophold. Denne juridiske konsekvens vil desuden kunne tjene som et incitament til at opfylde forpligtelsen til at henvende sig hos den ansvarlige myndighed i hjemlandet. På den anden side kunne der indføres restriktioner for personer, der er blevet udvist eller udsendt. Der kunne indføres bestemte tidsfrister for forskellige kategorier af personer såsom tredjelandstatsborgere, der er blevet dømt for alvorlig kriminalitet, eller personer, der er blevet udsendt.

Bør der i et fremtidigt forslag om tilbagesendelsesprocedurer indbygges en mekanisme, der kan benyttes til at bekræfte den tilbagevendendes udrejse, og regler for de juridiske konsekvenser af ansøgninger om tilladelse til genindrejse i EU?

Bør betingelserne for indberetning om afslag på indrejsetilladelse til Schengen-informationssystemet defineres nærmere? Hvilke personkategorier bør indberetningerne omfatte?

### 3.2. Bestemmelser om tilbagetagelse mellem medlemsstaterne

Når bortses fra Dublin-konventionen og mekanismen til afgørelse af ansvaret for behandlingen af en asylansøgning samt artikel 11 i Rådets direktiv 2001/55/EF om midlertidig beskyttelse<sup>16</sup>, reguleres tilbagetagelsen blandt medlemsstaterne udelukkende med udgangspunkt i bilaterale aftaler om tilbagetagelse eller et uformelt samarbejde<sup>17</sup>. I 1999 præsenterede Finland et initiativ med henblik på vedtagelse af en rådsforordning om fastlæggelse af medlemsstaternes indbyrdes forpligtelser med hensyn til tilbagetagelse af tredjelandstatsborgere<sup>18</sup>. Dette initiativ har imidlertid endnu ikke ført til konkrete resultater.

Man kunne undersøge mulighederne for at arbejde videre med det finske initiativ eller for at fremsætte et ændret forslag med det formål at etablere nogle klare juridiske rammer for tilbagetagelse i medlemsstaterne. Dette forekommer både nødvendigt og nyttigt. Et sådant tilbagetagelsessystem vil række videre end systemet for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning i henhold til Dublin-konventionen eller den rådsforordning, der afløste konventionen<sup>19</sup>. Det vil omfatte bestemmelser om tilbagetagelse i andre medlemsstater af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

---

<sup>16</sup> Artikel 11: "En medlemsstat skal tilbagetage en person, der har midlertidig beskyttelse på dens område, hvis den pågældende uden tilladelse forbliver på eller forsøger at indrejse på en anden medlemsstats område i den periode, der er omfattet af den rådsafgørelse, der er omhandlet i artikel 5. Medlemsstaterne kan på grundlag af en bilateral aftale beslutte ikke at anvende denne artikel."

<sup>17</sup> Jf. dog også KOM(2001) 127 endelig. Artikel 26 i forslaget om fastboende udlændinge.

<sup>18</sup> EFT C 353 af 7. december 1999, s. 6.

<sup>19</sup> Jf. KOM(2001) 447 endelig.

Bør der indføres nogle retlige rammer for genindrejse blandt medlemsstaterne, der gælder for alle personer med ulovligt ophold?

### 3.3. Bestemmelser om transit mellem medlemsstaterne

Der kunne etableres nogle fælles rammer for behandlingen af spørgsmål angående transit under tilbagesendelsen. Det er ofte nødvendigt at benytte lufthavne i andre medlemsstater på grund af manglende forbindelser til bestemmelseslandet. I sådanne tilfælde vil det være vigtigt at formulere nogle klare regler for transitproceduren, f.eks. om brugen af ledsagere og om disses beføjelser og om hvad der skal ske, hvis den tilbagesendte ikke når frem til bestemmelseslandet.

Det er desuden nødvendigt at finde en pragmatisk løsning for tilbagerejsende, der skal krydse de indre grænser i EU, navnlig i forbindelse med frivillig tilbagevenden. Dette problem er særligt relevant, når den pågældende person er statsborger i et land, hvorfra der kræves visum, og som derfor har behov for et visum for at kunne rejse gennem andre medlemsstaters områder. For at gøre tilbagesendelsen så "ubureaukratisk" som muligt kunne man forestille sig, at den medlemsstat, der tilbagesender en person, blot udsteder et sikkert standardrejsedokument, som vil være anerkendt af alle medlemsstater og være ligestillet med et visum. Man kunne også forestille sig, at personen blev fritaget fra visumpligten, men dette vil kræve en ændring af den eksisterende EU-lovgivning.

Hvilke forslag er der - under behørig hensyntagen til de igangværende drøftelser i Rådet - behov for for at løse transitproblemerne i forbindelse med tilbagesendelser?

### 3.4. Operationelt samarbejde

Medlemsstaterne løber ofte ind i mange problemer i forbindelse med tilbagesendelser, navnlig tvangsmæssige tilbagesendelser: ukendskab til personens bopæl eller identitet, manglende rejsedokumenter eller samarbejdsvanskeligheder med nogle lande om udstedelsen af identitetsbeviser eller rejsedokumenter, en modstræbende opførsel hos den person, der skal tilbagesendes, mangel på egnede befordringsmidler osv.

En forbedring af samarbejdet mellem medlemsstaterne kunne bidrage til at løse disse praktiske problemer. Samarbejdet vil kunne lattes ved hjælp af den tekniske støttefunktion, der allerede blev foreslået etableret i meddelelsen om en fælles politik mod ulovlig indvandring<sup>20</sup>, og ved at gøre ordentlig brug af den finansielle støtte, der kan tilbydes gennem det foreslåede handlingsprogram ARGO<sup>21</sup>.

Hvordan kunne det operationelle samarbejde på det tekniske plan forbedres?

#### 3.4.1. Bedre kendskab til fænomenet

På EU-plan indsamles der forskellige tal vedrørende tilbagesendelser. Ifølge de foreliggende tal blev der i 2000 udsendt i alt 367 552 personer<sup>22</sup>, mens der i 1999

<sup>20</sup> KOM(2001) 672 endelig.

<sup>21</sup> Jf. KOM(2001) 567 endelig.

<sup>22</sup> Kilde: Eurostat – der findes ingen tal fra IRL, NL og UK, og der mangler tal fra B, DK og LUX.

blev udsendt i alt 324 206 tredjelandstatsborgere<sup>23</sup>. Inden for rammerne af IOM's programmer for assisteret frivillig tilbagevenden emigrerede i alt 87 628 personer frivilligt fra EU i 2000. I 1999 lød tallet på 78 273 personer<sup>24</sup>.

Ikke desto mindre kunne medlemsstaterne udveksle mere komplette<sup>25</sup> og mere detaljerede oplysninger om frivillig tilbagevenden og udsendelser med hinanden på basis af fælles definitioner, der vil gøre tallene umiddelbart sammenlignelige. Kommissionen vil fremlægge en handlingsplan<sup>26</sup> med henblik på gennemførelse af Rådets afgørelse fra maj 2001 om udarbejdelse af årlige offentlige rapporter om asyl og migration. Som led heri vil der blive foretaget en analyse af de forskellige data vedrørende tilbagesendelser. Det europæiske migrationsovervågningscenter, der nu er under opbygning, vil også kunne forbedre vores viden om tilbagesendelser.

**Hvordan kunne informationen om tilbagesendelse forbedres?**

### 3.4.2. *Identifikation og dokumentation*

Den største hindring for en uproblematisk tilbagesendelse opstår, når der hersker usikkerhed om personens identitet, eller når rejsedokumenterne er utilstrækkelige. Hjemlandene forsinker ofte udstedelsen af rejsedokumenter eller nægter at udstede sådanne dokumenter, fordi der mangler oplysninger om nationalitet eller identitet. EU-medlemsstaterne har derfor indført et standardrejsedokument til brug for udsendelse af tredjelandstatsborgere<sup>27</sup>. Ikke desto mindre er det ikke alle modtagerlande, der accepterer dette EU-dokument. Nogle gør det kun i særlige tilfælde, mens andre tager stilling fra sag til sag, og for det meste insisterer de på at benytte deres egne dokumenter.

Nøglen til en løsning på disse problemer ligger derfor i gennemførelse af en grundig identifikation som led i de administrative procedurer, når den berørte person har interesse i at udlevere korrekte data. For så vidt det ikke allerede sker, kunne medlemsstaterne tilstræbe en mere sikker identifikation i forbindelse med behandlingen af visumansøgninger. I sin meddelelse om ulovlig indvandring har Kommissionen tilkendegivet, at den støtter etableringen af et on-line europæisk visumidentifikationssystem, hvis data også kunne benyttes i forbindelse med tilbagesendelser. Rådet har støttet denne tanke i sin plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring af 28. februar 2002. I forbindelse med etableringen af et sådant system skal der foretages en afvejning af på den ene side de reelle behov for identifikation og på den anden side bona fide-migranternes og andre rejsendes krav på beskyttelse af private oplysninger.

**Hvordan kan man forbedre dels identifikationen af personer med ulovligt ophold, der ikke er i besiddelse af et identifikationsbevis, dels udstedelsen af de relevante rejsedokumenter?**

---

<sup>23</sup> Kilde: Eurostat – der findes ingen tal fra DK, IRL, NL og UK, og der mangler tal fra FIN.

<sup>24</sup> Kilde: IOM. De fleste tilfælde af denne form for frivillig tilbagevenden har fundet sted fra Tyskland (i 2000: 68 648; i 1999: 58 469).

<sup>25</sup> Der kan endnu ikke sættes tal på antallet af udsendte udlændinge i 2001, da ikke alle medlemsstater har indberettet de relevante oplysninger.

<sup>26</sup> Jf. også SEK(2001) 602 af 9. april 2001.

<sup>27</sup> EFT C 274 af 19. september 1996, s. 18.

Hvad skal der indbygges i det fremtidige europæiske visumidentifikationssystem for at gøre det muligt at identificere personer med ulovligt ophold, der ikke er i besiddelse af et identifikationsbevis?

### 3.4.3. *Indvandringsforbindelsesofficerernes rolle*

De forbindelsesofficerer, der er placeret i hjem- eller transitlande, kunne også benyttes til opgaver, der har relation til tilbagesendelser. Etablering af kontakter til de lokale myndigheder vil kunne lette indrejsen i det pågældende land. Forbindelsesofficererne vil også kunne bistå de tilbagevendende personer og eventuelle ledsagere. Netværket af forbindelsesofficerer kunne udbygges med henblik på udførelsen af sådanne opgaver.

Kan medlemsstaterne tilbyde hinanden gensidig bistand for at lette tilbagesendelsen af tredjelandsstatsborgere?

### 3.4.4. *Bedste praksis, efteruddannelse og informationsudveksling*

Situationen for alle de personer, der er ansvarlige for udførelsen af den meget vanskelige og krævende opgave, der består i at håndhæve afgørelser om tilbagesendelse, kunne forbedres. Der kunne tilbydes særlige kurser for at sætte de pågældende personer i stand til at gennemføre tilbagesendelserne på korrekt vis.

Ekspertter og andre personer i medlemsstaterne, der er involveret i såvel programmer for frivillig tilbagevenden som tvangsmæssig udsendelse, kunne med fordel udveksle erfaringer med hinanden. Ikke blot seminarer, men også fælles uddannelsestiltag kunne komme på tale.

For at dele de disponible ressourcer kunne der også etableres en udveksling af oplysninger om konkrete tilbagesendelsesoperationer. Det kunne også være nyttigt at etablere en teknisk støttefunktion til koordinering af denne specifikke informationsudveksling.

Hvordan kan man forbedre udvekslingen af oplysninger om bedste praksis?

Bør man gå videre med tanken om fælles uddannelsestiltag for personer, der er involveret i tilbagesendelser?

Hvordan kunne udvekslingen af oplysninger om konkrete tilbagesendelsesoperationer sættes i værk?

## 3.5. **Programmer for tilbagesendelse**

### 3.5.1. *Hidtidige erfaringer fra gennemførelsen af tilbagesendelsesprogrammer*

Kommissionen har erfaringer med forvaltningen af projekter, der tjener til at tilskynde flygtninge, afviste asylansøgere og andre migranter til frivilligt at vende tilbage til deres hjemland. Siden 1997 er der blevet finansieret mange projekter inden for rammerne af både de fælles aktioner<sup>28</sup> og Den Europæiske Flygtningefond<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Jf. EFT L 114 af 1. maj 1999, s. 2; EFT L 138 af 9. maj 1998, s. 6; EFT L 205 af 31. juli 1997, s. 3.

<sup>29</sup> Jf. Rådets beslutning af 28. september 2000 om oprettelse af en europæisk flygtningefond. EFT L 252 af 6. oktober 2000, s. 12.

Projekterne har fokuseret på finansiering af projekter styret af de offentlige myndigheder på både nationalt og regionalt plan og projekter styret af internationale og ikke-statslige organisationer. Der er således blevet lagt vægt på at tilskynde den enkelte og hans eller hendes familie til selv at træffe beslutningen om at vende hjem, og projekterne er hovedsageligt blevet gennemført inden for medlemsstatens egne grænser. Erfaringerne viser imidlertid, at det ofte er meget vigtigt at følge projekterne op med en særlig komponent i hjemlandet, da den hjemvendende ellers har tendens til at forsøge at rejse tilbage til værtslandet på grund af besværligheder, manglende beskæftigelse eller andre problemer i hjemlandet.

De projekter, der blev gennemført som led i de fælles aktioner, fokuserede på følgende elementer: erhvervsfaglig uddannelse, forberedelse af de berørte personer på deres hjemvenden gennem subsidierede besøg i hjemlandet med henblik på sondering af forholdene, generel rådgivning om situationen i hjemlandet, beskæftigelse, hjælp til oprettelse af små virksomheder i hjemlandet, bistand i forlængelse af hjemvendelsen og anden opfølgning. Projekterne gav ganske vist anledning til mange problemer, men de var i mange tilfælde ikke uoverkommelige: politiske forhindringer som følge af situationen i hjemlandet, problemer forårsaget af modvilje mod at vende tilbage til et land med få positive fremtidsudsigter, udstedelse af rejsedokumenter til potentielle hjemrejsende, der efterfølgende havde ret til at vende tilbage til værtslandet, hvis de ønskede det, og hyppige eksempler på misbrug begået af de personer, som projekterne var rettet mod. Det viste sig også hurtigt, at medmindre projekterne blev kombineret med en genopbygningsindsats (f.eks. i Bosnien), tjente det stort set ikke noget formål at forsøge at få folk til at vende tilbage til landsbyer, hvor der ikke var udsigt til at få en bolig eller et arbejde.

Trods disse problemer kan Kommissionen også pege på mere vellykkede hjemrejseprojekter. Der kan nævnes eksempler på faglige uddannelsesprogrammer for især bosniske indvandrere i Tyskland, hvis resultater langt overgik forventningerne. Generelt set kunne det konstateres, at de projekter, der blev forvaltet af organisationer med lang erfaring og en veludviklet metodologi, var de mest succesrige.

Der kan fremhæves følgende forhold, som kendetegnede de mest vellykkede af de projekter, der førte til såkaldt bæredygtig hjemvenden:

- den organisation, der styrede projektet, havde et godt kendskab til forholdene i hjemlandet
- den organisation, der styrede projektet, havde gode forbindelser i hjemlandet, enten gennem eget kontor på stedet, en kontaktperson eller andre organisationer i hjemlandet, og de havde et godt samarbejde med lokale civile organisationer
- potentielle kandidater til hjemrejse blev udvalgt på grundlag af deres behov og det, projekterne kunne tilbyde (professionelt styrede projekter med henblik på oprettelse af små virksomheder, inkl. evaluering af virksomhedernes overlevelsessevne, potentielle igangsætteres færdigheder osv.)
- de mere vidtfavnende projekter var normalt de mest vellykkede, dvs. projekter omfattende rådgivning, oplæring, bistand før og efter tilbagevenden og follow-up

- follow-up og (i det mindste) rådgivning efter tilbagevenden havde ofte betydelig indflydelse på tilbagevendelsens bæredygtighed
- projekter, der i en vis udstrækning var til gavn for det modtagende lokalsamfund, havde de bedste chancer for at blive en succes. Når lokalsamfundene havde fordel af personernes tilbagevenden, var der kun lille eller slet ingen modstand mod deres tilbagevenden
- eftersom projekterne var baseret i EU-medlemsstaterne, var chancen for succes størst for de projekter, der formåede at udnytte det, som kunne tilbydes gennem andre projekter og programmer i hjemlandet (bygninger, infrastrukturer, oprettelse af skoler, oprettelse af arbejdspladser osv.).

Kan De give en generel vurdering af de eksisterende repatrieringsprogrammer?

Er det korrekt, at ovennævnte elementer øger repatrieringsprogrammernes chancer for succes? Hvilke andre elementer kunne man nævne?

### 3.5.2. *Mulighed for et europæisk program for tilbagesendelse/ tilbagevenden*

Da medlemsstaterne har afsat betydelige midler til programmer for frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse, bør alle ovennævnte elementer (og andre) indgå i en fælles evalueringsproces inden for rammerne af den åbne koordinationsmetode. Resultaterne af denne evaluering bør tages med i betragtning i forbindelse med fornyelsen af Den Europæiske Flygtningefond, der ophører med at eksistere i sin nuværende form i 2004.

Med udgangspunkt i erfaringerne med Den Europæiske Flygtningefond kunne man overveje at skabe et selvstændigt og langsigtet europæisk program for tilbagevenden, hvis det ellers kan godtgøres, at et EU-finansieret program vil kunne bidrage med noget ekstra til indsatsen på dette område. Der kan måske være behov for at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at tilbagesende personer med ulovligt ophold ud fra den betragtning, at enhver holdbar tilbagesendelse af en person med ulovligt ophold er i samtlige medlemsstaters fælles interesse for at hindre sekundære bevægelser. Et selvstændigt europæisk program for tilbagevenden/tilbagesendelse kunne dække frivillig tilbagevenden, tvangsmæssig tilbagesendelse og støtte til tilbagesendelse af ulovlige migranter i transitlande.

Repatriering og reintegration kunne være de centrale mål for den politik, der føres med henblik på at fremme frivillig tilbagevenden. Man kunne desuden vælge at yde støtte til etablering i et tredjeland, der er villigt til at modtage migranter. Der kunne ydes støtte til dækning af individuelle rejseomkostninger, udgifter til transport af personlige ejendele og de første udgifter efter tilbagevenden. Der kunne desuden gives begrænset støtte til start-ups.

Finansiel støtte til fyldbyrdesforanstaltninger, f.eks. til dækning af rejseomkostninger for de hjemsendte og ledsagere, kunne udgøre endnu et element i et europæisk program for tilbagevenden og kunne også bidrage til at forøge solidariteten mellem medlemsstaterne i forbindelse med tilbagesendelse af ulovlige indvandrere.

Man kunne endvidere hjælpe tredjelande med at tilbagesende migranter, der ikke opfylder betingelserne for indrejse i det pågældende land, når de pågældende personer er i transit med henblik på ulovlig indrejse i EU.

Vil det være en god ide at udforme et selvstændigt europæisk program for tilbagesendelse/tilbagevenden?

Bør et sådant program dække frivillig tilbagevenden, tvangsmæssig tilbagesendelse og hjælp til tredjelande i deres bestræbelser på at hjemsende migranter?

#### 4. DEL III – HEN IMOD EN FÆLLES TILBAGETAGELSESPOLITIK

Det Europæiske Råd henviste i punkt 26 i konklusionerne fra mødet i Tammerfors i oktober 1999 til staternes internationale forpligtelse til at tilbagetage egne statsborgere. I punkt 27 i samme konklusioner bekræftede det også, at Amsterdam-traktaten havde tillagt Fællesskabet beføjelser med hensyn til tilbagetagelse. Rådet blev derfor opfordret til at indgå tilbagetagelsesaftaler eller til at indsætte standardklausuler i andre aftaler mellem Det Europæiske Fællesskab og relevante tredjelande eller grupper af tredjelande. Denne konklusion byggede på en anerkendelse af, at sådanne aftaler udgør et værdifuldt instrument for en aktiv hjemsendelsespolitik, da de fastsætter nogle klare forpligtelser og procedurer, der kan lette og fremskynde hjemsendelser. Desuden udgør de en pålidelig institutionel ramme for samarbejde og indbyrdes bistand med henblik på at underminere de involverede smuglernetværks finansielle interesser.

Disse principper blev bekræftet og udbygget i punkt 40 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001. Heri blev der efterlyst en integration af politikken vedrørende migrationsstrømme i EU's udenrigspolitik. Det Europæiske Råd henstillede navnlig, at der skulle indgås europæiske tilbagetagelsesaftaler med de berørte lande på grundlag af en ny prioritetsliste og en klar handlingsplan.

Vurderingen af fremtidige mållande kunne tage udgangspunkt i følgende kriterier:

- (1) indvandringspresset på EU og/eller
- (2) den regionale kohærens og/eller
- (3) den geografiske nærhed på EU.

Er der andre kriterier, der bør tages med i betragtning?

#### 4.1. Tilbagetagelsesaftaler og tilbagetagelsesklausuler i associerings- eller samarbejdsaftaler

##### 4.1.1. Tilbagetagelsesaftaler indgået af Fællesskabet

Hvad Fællesskabets tilbagetagelsesaftaler angår har Kommissionen hidtil fået bemyndigelse til at forhandle sådanne aftaler på plads med Rusland, Marokko, Pakistan, Sri Lanka og Kinas særlige administrative områder Hong Kong og Macao i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 300. Den 22. november 2001 paraferede Kommissionen en tilbagetagelsesaftale mellem Fællesskabet og Hong Kong, der nu



med al sandsynlighed bliver den første tilbagetagelsesaftale indgået af Det Europæiske Fællesskab.

Kommissionen vil forsøge at sætte skub i de igangværende forhandlinger for at få dem afsluttet hurtigst muligt og så vidt muligt i overensstemmelse med forhandlingsdirektiverne. Der kan imidlertid allerede drages én vigtig konklusion af det meget forskelligartede forløb af forhandlingerne med disse første seks lande. Da tilbagetagelsesaftaler ene og alene er i Fællesskabets interesse, afhænger udfaldet af forhandlingerne i høj grad af, hvad Kommissionen har at gøre godt med. I denne sammenhæng er det vigtigt at notere sig, at på RIA-området kan der ikke tilbydes meget til gengæld. Især gælder det, at en lempelse af visumreglerne eller ophævelse af visumpligten kun er en realistisk mulighed i exceptionelle tilfælde (f.eks. Hong Kong, Macao). I de fleste tilfælde er det ikke en realistisk mulighed. Kommissionen vil derfor opfordre Rådet til at drøfte dette komplicerede emne mere tilbunds gående og navnlig overveje muligheden for at forøge komplementariteten med andre fællesskabspolitikker med det formål at opfylde Fællesskabets målsætninger på tilbagesendelses- og tilbagetagelsesområdet.

Hvordan kan man forøge komplementariteten og kohærensens mellem Fællesskabets forskellige politikker?

#### 4.1.2. *Standardklausuler om tilbagetagelse*

Parallelt hermed vil Kommissionen også fortsætte med at indsætte standardklausuler om tilbagetagelse i alle fremtidige associerings- eller samarbejdsaftaler. De nuværende klausuler blev vedtaget af Rådet den 3. december 1999<sup>30</sup> som en revision af klausulerne fra 1996<sup>31</sup> med det formål at tilpasse dem den nye situation, der opstod med Amsterdam-traktatens ikrafttræden. Disse klausuler repræsenterer ikke tilbagetagelsesaftaler i ordets egentlige betydning, men udgør kun såkaldt bemyndigelsesklausuler ("enabling clauses"), hvilket vil sige, at de kun tjener til at forpligte de kontraherende parter til at tilbagetage egne statsborgere, tredjelandstatsborgere og statsløse personer. De konkrete operationelle arrangementer og procedurebestemmelser fastsættes imidlertid ved hjælp af gennemførelsesaftaler, der indgås bilateralt af Fællesskabet eller individuelle medlemsstater. Ved vedtagelsen af de nugældende klausuler i december 1999 gjorde Rådet det klart, at de skulle indsættes i alle fremtidige aftaler indgået af Fællesskabet, mens de "gamle" klausuler fra 1996 kun skulle indsættes efter en vurdering foretaget fra sag til sag, hvilket i forhandlingssituationer ofte placerede EU-partneren i en situation, hvor den blev beskyldt for forskelsbehandling. Skønt de til en vis grad har afvejet fra standardformuleringen, er der siden 1996 blevet indsat tilbagetagelsesklausuler i aftaler med bl.a. Algeriet<sup>32</sup>, Armenien<sup>33</sup>, Aserbajdsjan<sup>34</sup>, Kroatien<sup>35</sup>, Egypten<sup>36</sup>, Georgien<sup>37</sup>, Libanon<sup>38</sup>, Makedonien<sup>39</sup>, Usbekistan<sup>40</sup> og

<sup>30</sup> Jf. Rådets dokument nr. 13409/99.

<sup>31</sup> Jf. Rådets dokument nr. 4272/96.

<sup>32</sup> Paraferet den 19. december 2001.

<sup>33</sup> EFT L 239 af 9. september 1999, s. 22.

<sup>34</sup> EFT L 246 af 17. september 1999, s. 23.

<sup>35</sup> KOM(2001) 371 endelig af 9. juli 2001, s. 46.

<sup>36</sup> EFT C 304E af 30. oktober 2001, s. 16.

<sup>37</sup> EFT L 205 af 4. august 1999, s. 22.

<sup>38</sup> Paraferet den 10. januar 2002.

<sup>39</sup> EFT C 213E af 31. juli 2001, s. 44.

<sup>40</sup> EFT L 229 af 31. august 1999, s. 22.

Cotonou-aftalen indgået mellem EU og AVS-landene<sup>41</sup>. Der er indledt forhandlinger herom med en række andre lande.

#### **4.2. Transit- og indrejseaftaler og aftaler med andre tredjelande**

Der kunne også udforskes andre veje til samarbejde med tredjelande om spørgsmål vedrørende tilbagesendelse, bl.a. med henblik på at finde en løsning på det problem, der opstår, når det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at udsende en person direkte til hjemlandet. I tilfælde af manglende eller utilstrækkelige rejseforbindelser til det pågældende land kunne man undersøge, om tredjelande vil være villige til at yde hjælp i form af at tillade transit af de pågældende personer på deres rejse til hjemlandet. Der kunne om nødvendigt indgås særlige aftaler om transit.

Man kunne desuden undersøge muligheden for at rette henvendelse til tredjelande for at finde et alternativ til repatriering. Der kunne også tages hensyn til, om andre tredjelande er villige til at modtage de pågældende personer i et begrænset tidsrum eller som en bæredygtig løsning, hvis dette er acceptabelt for medlemsstaten og hensigtsmæssigt for den tilbagesendte person.

Hvilke alternative repatrieringsmuligheder kunne man udforske i samarbejde med andre tredjelande?

#### **5. AFSLUTNING**

Kommissionen har forsøgt at skitsere, hvordan Fællesskabets politik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold kunne tage sig ud. En sådan politik er nødvendig som led i udformningen af en samlet europæisk asyl- og indvandringspolitik. Hovedformålet med grønbogen er at indhente reaktioner fra interesserede parter og at lancere en bred debat blandt alle involverede parter. Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, kandidatlandene, partnere i tredjelande, internationale statslige organisationer, ikke-statslige organisationer, akademiske kredse og andre interesserede organisationer og privatpersoner fra civilsamfundet opfordres til at bidrage til denne debat.

For at kunne samle resultaterne af den debat, der lanceres med denne grønbog, så betids, at de kan indgå i forberedelserne af en høring om Fællesskabets politik for tilbagesendelse i løbet af sommeren 2002, opfordres alle interesserede parter til at indsende deres bemærkninger til følgende adresse senest den 31. juli 2002:

**Generaldirektøren  
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender  
Europa-Kommissionen  
Rue de Luxembourg 46  
B-1049 Bruxelles**

**[jai-immigration-asile@cec.eu.int](mailto:jai-immigration-asile@cec.eu.int)**

---

<sup>41</sup> EFT L 317 af 15. december 2000, s. 10/11.

## **BILAG I - Definitionforslag**

Udtryk	Definition
Tilbagesendelse	Overbegreb på dette politikområde. Udtrykket tilbagesendelse omfatter alt fra forberedelsen til gennemførelsen af de foranstaltninger, der tager sigte på at sende en person tilbage til hjem- eller transitlandet, uanset om tilbagesendelsen foregår frivilligt eller tvangsmæssigt.
Person med ulovligt ophold	Enhver person, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, tilstedeværelse eller ophold i EU-medlemsstaterne.
Frivillig tilbagevenden	Tilbagevenden til hjemlandet eller transitlandet, der bygger på en beslutning truffet af den tilbagevendende selv, og som sker uden brug af tvangsmidler.
Tvangsmæssig tilbagesendelse	Tilbagesendelse til hjemlandet eller transitlandet med en trussel om og/eller brug af tvangsmidler.
Tvangsmæssig tilbagesendelse af føjelig person	Tvangsmæssig tilbagesendelse med trussel om brug af milde tvangsmidler, f.eks. en ledsager.
Tvangsmæssig tilbagesendelse af ikke-føjelig person	Tvangsmæssig tilbagesendelse med brug af strengere tvangsmidler, f.eks. håndjern.
Tilbagetagelse	Afgørelse truffet af en modtagende stat om en persons genindrejse.
Tilbagetagelsesaftale	Aftale om de praktiske procedurer og transport i forbindelse med de kontraherende parter tilbagesendelse og tilbagetagelse af personer, der opholder sig ulovligt på et område tilhørende en af de kontraherende parter.
Repatriering	Frivillig tilbagevenden eller tvangsmæssig tilbagesendelse til hjemlandet.
Udvisning	Administrativ eller retslig handling, der bringer et tidligere lovligt ophold til ophør, f.eks. i tilfælde af kriminalitet.
Afgørelse om udvisning	Administrativ eller retslig afgørelse, der danner juridisk grundlag for udvisningen.
Frihedsberøvelse	Fuldbyrdelsesforanstaltning bestående i fratagelse af personlig frihed med anbringelse i et lukket center med henblik på retshåndhævelse.
Afgørelse om frihedsberøvelse	Administrativ eller retslig afgørelse, der danner juridisk grundlag for frihedsberøvelsen.
Udsendelse	Fuldbyrdelsesforanstaltning bestående i den fysiske transport ud af landet.
Afgørelse om udsendelse	Administrativ eller retslig afgørelse, der danner juridisk grundlag for udsendelsen.
Genindrejse	Fornytt adgang til en stats område efter tidligere udrejse.
Afvisning	Afslag på (lovlig) indrejse ved en grænseovergang.
Transit	Kortere ophold i eller passage gennem et tredjeland under rejse fra et afgangsland til bestemmelseslandet.