



Bruxelles, den 2.3.2017
COM(2017) 200 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**OM EN MERE EFFEKTIV TILBAGESENDELSESPOLITIK I EU – EN NY
HANDLINGSPLAN**

DA

DA

Den 9. september 2015 vedtog Kommissionen EU's handlingsplan for tilbagesendelse¹, der omfattede 36 konkrete foranstaltninger til at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsessystem. De fleste af disse foranstaltninger er iværksat eller gennemført som beskrevet i bilaget til denne meddelelse. Til trods herfor har den samlede indvirkning på antallet af tilbagesendelser i hele EU været begrænset, hvilket viser, at der skal en større indsats til for at opnå målbare resultater for tilbagesendelse af irregulære migranter.

Siden handlingsplanen blev vedtaget, er EU's udfordringer i forbindelse med dets tilbagesendelsespolitik kun blevet større, og dette aspekt af EU's overordnede migrationspolitik er nu kommet øverst på dagsordenen. I 2015 var antallet af irregulære migranter, der havde fået påbud om at forlade EU, nået op på 533 395 sammenlignet med 470 080 i 2014. I betragtning af at der i 2015/2016 alene blev indgivet omkring 2,6 millioner asylansøgninger, og at anerkendelsesprocenten i første instans i de første tre kvartaler af 2016 lå på 57 %, kan medlemsstaterne stå over for at skulle tilbagesende mere end 1 million asylansøgere, når deres asylansøgninger er færdigbehandlet. Samtidig er tilbagesendelsesprocenterne på EU-plan ikke steget. Den samlede tilbagesendelsesprocent² steg fra 41,8 % i 2014 til 42,5 % i 2015, men den faktiske procentsats for tilbagesendelser til tredjelande faldt fra 36,6 % til 36,4 %. Hvis der ses bort fra tilbagesendelser til Vestbalkan, er tilbagesendelsesprocenten for EU endnu lavere, nemlig 27 %.

De største udfordringer for EU i forbindelse med dets tilbagesendelsespolitik har altid været både interne, dvs. i EU og medlemsstaterne, og eksterne. For de eksterne aspekter har Kommissionen sammen med EU-Udenrigstjenesten og medlemsstaterne opstillet specifikke rammer for samarbejdet med tredjelande. Med henblik herpå blev der i juni 2016 lanceret en partnerskabsramme på migrationsområdet³, og den tredje statusrapport om denne ramme bliver vedtaget i dag⁴.

En effektiv tilbagesendelsespolitik begynder internt i EU. I Det Europæiske Råds konklusioner fra den 20.-21. oktober 2016⁵ opfordrede medlemsstaterne til at styrke de nationale administrative procedurer for tilbagesendelser. Endvidere fremhævede stats- og regeringscheferne i Maltaerklæringen⁶ af 3. februar 2017 behovet for at indlede en kritisk revision af EU's tilbagesendelsespolitik med en objektiv analyse af, hvordan de retlige, operationelle, finansielle og praktiske redskaber, der er adgang til på EU-plan og nationalt plan, anvendes. Det er derfor nødvendigt at se pragmatisk på anvendelsen af direktivet om tilbagesendelse⁷ og tackle svage punkter, herunder tilskynde medlemsstaterne til at foretage de nødvendige forbedringer af deres nationale systemer for tilbagesendelse for at sikre en bedre koordinering og en tværfaglig tilgang. Desuden må vi sikre den bedst mulige udnyttelse

¹ COM(2015) 453 final.

² Den omfatter tilbagesendelse til tredjelande samt tilbageførsel af irregulære migranter fra en medlemsstat til en anden på grundlag af bilaterale tilbagetagelsesaftaler i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktivet om tilbagesendelse.

³ Meddelelse om oprettelsen af en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration (COM(2016) 385 final af 7.6.2016).

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Tredje statusrapport om partnerskabsrammen med tredjelande i den europæiske dagsorden for migration (COM(2017) 205 final af 1.3.2017).

⁵ EUCO 31/16.

⁶ Pressemeddelelse 43/17 af 3.2.2017.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

af EU's finansielle og operationelle instrumenter for at skabe et fælles rum for udveksling af oplysninger og for at forbedre samarbejdet og koordineringen mellem medlemsstaternes og EU's kompetente organer. Hertil kommer, at det nye mandat for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning er blevet styrket betydeligt, således at det bedre er i stand til at støtte medlemsstaternes fælles eller nationale tilbagesendelsesaktiviteter. De fremskridt, der gøres med den operationelle gennemførelse af det nye mandat, er belyst i den anden rapport om den europæiske grænse- og kystvagt, der blev vedtaget i dag⁸.

Denne nye handlingsplan for tilbagesendelse med yderligere målrettede foranstaltninger, der skal gennemføres parallelt med de igangværende tiltag inden for rammerne af den nuværende handlingsplan, er rettet til medlemsstaterne og til EU's institutioner og agenturer med det formål at øge tilbagesendelsesprocenten væsentligt. Dermed afgives der også et fornyet tilsagn om at fuldføre gennemførelsen af handlingsplanen fra 2015, og det sikres, at der nås målbare resultater med hensyn til forebyggelse af irregulær migration og tilbagesendelse af irregulære migranter. Derfor vedtager Kommissionen også en henstilling om at gøre tilbagesendelsespolitikken mere effektiv ved gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse⁹.

I – EU's tilbagesendelsessystem: de nationale administrative systemer og tilbagesendelsesprocedurerne skal gøres mere effektive

I.1 Direktivet om tilbagesendelse

Den vigtigste retsakt, der regulerer tilbagesendelse af irregulære migranter, er **direktiv 2008/115/EF ("direktivet om tilbagesendelse")**. I dette direktiv fastsættes de fælles standarder og procedurer for en effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter, samtidig med at deres grundlæggende rettigheder og princippet om non-refoulement respekteres. Direktivet giver også medlemsstaterne det nødvendige spillerum til at nå dette mål.

Schengenevalueringsmekanismen¹⁰ og de oplysninger, der er indsamlet gennem Det Europæiske Migrationsnetværk, har givet et sammenhængende billede af de vigtigste udfordringer, som medlemsstaterne står over for i forbindelse med gennemførelsen af tilbagesendelserne. Heraf fremgår det, at medlemsstaterne i fuldt omfang skal udnytte den fleksibilitet, der er fastsat i direktivet om tilbagesendelse, for at styrke deres kapacitet til at tilbagesende det stigende antal irregulære migranter, der opholder sig i EU.

Desuden bør medlemsstaterne med støtte fra Kommissionen fastlægge og udveksle bedste praksis for at fjerne incitamentet til, at tredjelandsstatsborgere tager ulovligt ophold på deres område.

Disse foranstaltninger skal gennemføres i fuld overensstemmelse med den primære ret, herunder EU's charter om grundlæggende rettigheder og den gældende EU-ret vedrørende migration. Med henblik herpå indeholder direktivet om tilbagesendelse en række solide

⁸ Anden rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om den operationelle gennemførelse af den europæiske grænse- og kystvagt (COM(2017) 201 final af 1.3.2017).

⁹ Kommissionens henstilling af 1. marts 2017 om at gøre tilbagesendelse mere effektiv ved gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF (C(2017) 1600).

¹⁰ Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27).

standarder, herunder muligheden for adgang til effektive retsmidler til at anfægte en afgørelse om tilbagesendelse, respekt for familiens enhed og barnets tarv og hensyntagen til sårbare personers særlige behov.

Kommissionen vil fortsat overvåge anvendelsen og overholdelsen af direktivet om tilbagesendelse for at afhjælpe specifikke mangler i de nationale systemer. For at yde vejledning i, hvordan direktivets bestemmelser kan anvendes til at sikre en mere effektiv tilbagesendelsespolitik, vedtager Kommissionen i dag en **henstilling om at gøre tilbagesendelser mere effektive ved gennemførelsen af direktivet om tilbagesendelse**¹¹. Medlemsstaterne bør træffe øjeblikkelige foranstaltninger i overensstemmelse med denne henstilling. Desuden skal håndbogen om tilbagesendelse¹², der giver vejledning om fortolkningen og den praktiske anvendelse af bestemmelserne i direktivet om tilbagesendelse, ajourføres yderligere, bl.a. for at sikre overensstemmelse med henstillingen.

På grundlag af erfaringerne med gennemførelsen af denne henstilling og afhængigt af behovet for at træffe yderligere foranstaltninger for at opnå en betydelig forøgelse af tilbagesendelsesprocenterne er Kommissionen indstillet på at indlede en revision af direktivet om tilbagesendelse.

Videre tiltag

- Medlemsstaterne bør træffe øjeblikkelige foranstaltninger i overensstemmelse med Kommissionens henstilling
- Kommissionen vil senest i midten af 2017 ajourføre håndbogen om tilbagesendelse, idet der også tages hensyn til henstillingen
- Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne fortsat overvåge anvendelsen og overholdelsen af direktivet om tilbagesendelse, navnlig ved hjælp af Schengenevalueringen for så vidt angår tilbagesendelser
- Medlemsstaterne bør i 2017 med støtte fra Kommissionen fastlægge bedste praksis for at fjerne incitamentet til, at tredjelandstatsborgere tager ulovligt ophold.

I. 2 Indsats i forbindelse med misbrug af asylprocedurerne

Afviste asylansøgere udgør en meget stor andel af de irregulære migranter, der opholder sig i EU. Mange af de mennesker, der ankommer til EU, er på flugt fra krig, vold og forfølgelse, men nogle benytter asylansøgninger som et middel til at forlænge deres ophold i Europa og forhindre tilbagesendelse. Det sker ofte, at der i tilbagesendelsesprocedurernes sidste faser indgives klart grundløse asylansøgninger – nogle gange kun få dage eller timer inden udrejse – med det ene formål at forsinke eller forhindre tilbagesendelsen. Det lægger en tung byrde på medlemsstaternes asylsystemer.

Migranter fra Nigeria er et godt eksempel herpå: I 2016 rejste mere end 37 000 nigerianske statsborgere ulovligt ind i EU – og indtog dermed førstepladsen blandt de migranter, der benyttede den centrale Middelhavsrute – og der blev registreret mere end 47 000 asylansøgninger fra nigerianske statsborgere i 2016. I de første tre kvartaler af 2016 var

¹¹ Kommissionens henstilling af 1. marts 2017 om at gøre tilbagesendelse mere effektiv ved gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF, C(2017) 1600.

¹² C(2015) 6250 final.

anerkendelsesprocenten for asylansøgninger indgivet af nigerianske statsborgere på 8 %, hvilket vil sige, at mere end 40 000 af de ansøgninger, der blev indgivet i 2016, sandsynligvis vil blive afvist.

For at undgå sådanne situationer **bør medlemsstaterne straks benytte alle mulighederne i den gældende asylovgivning til at hindre irregulære migranternes misbrug af asylsystemet** – migranter som tydeligvis ikke har behov for international beskyttelse. De bør navnlig benytte bestemmelserne om fremskyndede asylprocedurer, om behandlingen af fornyede ansøgninger og om ikkeautomatisk opsættende virkning af efterprøvelser, navnlig for migranter, der kommer fra lande, der betragtes som sikre, eller lande med en lav anerkendelsesprocent.

Det er afgørende, at asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne fungerer gnidningsløst sammen. En hurtig og effektiv afgørelsesprocedure er til fordel for både medlemsstaterne og de ansøgere, der er i god tro. Derfor er en formel forbindelse mellem de to procedurer og en forbedring af kommunikationen og udvekslingen af oplysninger mellem asylmyndigheder og tilbagesendelsesmyndigheder afgørende.

På længere sigt vil reformen af det fælles europæiske asylsystem, der blev fremsat af Kommissionen i 2016, give nye muligheder for at sikre strømlinede og effektive forbindelser mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne. Navnlig indeholder forslaget om en forordning om asylprocedurer¹³ bestemmelser om indførelse af hurtigere procedurer for åbenbart grundløse asylansøgninger og fornyede, udsigtsløse ansøgninger samt for migranter fra sikre tredjelande og sikre oprindelseslande for derved at mindske risikoen for, at tilbagesendelsesoperationer annulleres eller udsættes på fejlagtigt grundlag.

Videre tiltag

- Medlemsstaterne bør rette asylprocedurerne ind efter den gældende EU-lovgivning for at mindske misbrug af asylsystemet til at forhindre tilbagesendelse
- Medlemsstaterne bør anvende fremskyndede asylprocedurer og afvisningsprocedurer i overensstemmelse med EU-lovgivningen til at behandle klart grundløse asylansøgninger, herunder fornyede ansøgninger. Medlemsstaterne bør i sådanne tilfælde ikke indrømme automatisk opsættende virkning af efterprøvelser
- Medlemsstaterne bør træffe de nødvendige administrative foranstaltninger til at skabe en bedre forbindelse mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne og forbedre koordineringen mellem de ansvarlige myndigheder.

I.3 Øget udveksling af oplysninger for at gennemtvinge tilbagesendelser

Forudsætningen for en effektiv tilbagesendelsespolitik er, at irregulære migranter pågribes, identificeres og overvåges. Det stiller krav om en systematisk udveksling af oplysninger, ikke kun i medlemsstaterne (dvs. deres tilbagesendelsesmyndigheder og andre offentlige myndigheder, herunder sundheds- og uddannelsesmyndigheder samt sociale myndigheder), men også mellem medlemsstaterne og med EU's myndigheder. Adgangen til ajourførte oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne med bedre at målrette og planlægge deres

¹³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 467 final).

tilbagesendelsesaktiviteter. En stor del af de nødvendige oplysninger mangler imidlertid stadig. Da der ikke er oprettet et ind- og udrejsesystem, findes der ingen pålidelige statistikker om personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet, og der findes kun begrænsede oplysninger om, i hvor mange tilfælde det er lykkedes at håndhæve afgørelser om tilbagesendelse.

Medlemsstaterne bør derfor indsamle detaljerede oplysninger på nationalt plan og anvende applikationen for integreret forvaltning af tilbagesendelser (IRMA) for til enhver tid at kunne danne sig et klart og præcist overblik over situationen vedrørende den irregulære migration. Medlemsstaterne har også pligt til at indlæse alle ugyldiggjorte dokumenter, f.eks. opholdstilladelser, i SIS med henblik på beslaglæggelse af disse. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at sikre, at de systematisk opfylder denne forpligtelse.

For at støtte medlemsstaterne arbejder Kommissionen allerede nu på at skabe gunstige betingelser for gennemførelse af tilbagesendelser i hele EU gennem systematisk udveksling af oplysninger. I løbet af 2016 har Kommissionen fremlagt flere forslag for at videreudvikle de nuværende informationssystemer (**Schengeninformationssystemet**¹⁴, **Eurodac**¹⁵) eller oprette nye systemer (**ind- og udrejsesystem**¹⁶, **EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse**¹⁷), der vil bidrage til at løse nogle af de nuværende problemer med manglende oplysninger.

I forbindelse med evalueringen af **visuminformationssystemet (VIS)** har medlemsstaterne tilkendegivet, at de i stigende omfang anvender dette system til identifikation af irregulære migranter. Imidlertid anerkendes oplysninger fra visuminformationssystemet normalt ikke af tredjelande som eneste dokumentation for statsborgerskab, eller yderligere undersøgelser kan være nødvendige. Da der ikke lagres kopier af pas i dette system, skal der anmodes om en kopi fra den ambassade, der har udstedt Schengenvisummet, hvilket er tidskrævende eller endog umuligt. Kommissionen vil derfor **iværksætte en gennemførlighedsundersøgelse** om lagringen i visuminformationssystemet af en kopi af visumansøgeres rejsedokumenter, herunder en kopi af deres pas.

Derudover har Kommissionen indledt en undersøgelse af **den tekniske gennemførlighed af et register over EU-opholdstilladelser**, også for at forenkle situationer, hvor en migrant, der kun har ret til at tage ophold i én medlemsstat, ulovligt begiver sig til en anden medlemsstat¹⁸.

Sideløbende hermed har Kommissionen nedsat en ekspertgruppe på højt niveau vedrørende informationssystemer og interoperabilitet, der skal sikre en effektiv anvendelse af disse redskaber. Denne gruppes arbejde bør komme immigrationsmyndighederne til gode, idet de vil kunne indhente oplysninger om irregulære migranter på alle EU's systemer med én enkelt søgning¹⁹.

Et stadigt vigtigere anliggende for medlemsstaterne er at gøre bedre brug af **oplysninger om domme for strafbare handlinger** i forbindelse med afgørelser om ophør af lovligt ophold og

¹⁴ COM(2016) 881 final, COM(2016) 882 final og COM(2016) 883 final.

¹⁵ COM(2016) 272 final.

¹⁶ COM(2016) 194 final.

¹⁷ COM(2016) 731 final.

¹⁸ Artikel 6, stk. 2, i direktivet om tilbagesendelse.

¹⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Femte statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion (COM(2017) 203 final).

dermed lette tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere og statsløse, hvis straffeattest ikke er ren. I juni fremlægger Kommissionen et revideret lovforslag om oprettelse af en central database med identitetsoplysninger for dømte tredjelandstatsborgere med henblik på at identificere domsstaten(erne) og dermed øge effektiviteten af det eksisterende **europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS)**.

Medlemsstaterne bør allerede nu tage hensyn til domme for alvorlige strafbare handlinger i EU, når de træffer afgørelser om tilbagesendelse, for at vurdere de irregulære migranternes personlige situation, f.eks. fristen for frivillig udrejse, behovet for frihedsberøvelse og varigheden af indrejseforbuddet.

Videre tiltag

- Kommissionen vil iværksætte en konsekvensanalyse og en undersøgelse af gennemførligheden og følgerne af at opbevare en kopi af visumansøgers rejsedokumenter i visuminformationssystemet med henblik på at lette identifikationen af irregulære migranter
- Kommissionen vil senest i september 2017 undersøge den tekniske gennemførlighed af et register over EU-opholdstilladelse
- Medlemsstaterne skal straks indlæse alle inddragede, udløbne og ugyldiggjorte opholdstilladelse i SIS
- Medlemsstaterne bør tage hensyn til tidligere domme for alvorlige strafbare handlinger i EU, når de træffer afgørelser om tilbagesendelse

I.4 Øge antallet af tilbagesendelser og støtte reintegration

I direktivet om tilbagesendelse præciseres det, at **frivillig tilbagevenden på EU-plan foretrækkes frem for tvangsmæssig tilbagesendelse**, hvis det ikke strider imod formålet med tilbagesendelsesproceduren. Pakkerne vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration indeholder generelt incitament, som tilskynder migranterne til at vende tilbage.

Det er afgørende at **forbedre udbredelsen af information om frivillig tilbagevenden** til irregulære migranter, først og fremmest for at sikre, at de har adgang til nøjagtige oplysninger, selv om de sandsynligvis først og fremmest får oplysninger fra uformelle kilder inden for deres egne samfund, men også for det tilfælde, at de ikke er villige til at vende tilbage og/eller nærer mistillid til migrationsmyndighederne.

Oprindelseslandene oplever i stigende grad, at deres irregulære migranter vender tilbage fra forskellige medlemsstater med forskellige reintegrationspakker (bidrag i form af penge eller naturalier). Det kan føre til, at oprindelseslandene begunstiger migranter fra medlemsstater, som tilbyder mere generøse reintegrationspakker, eller endog at irregulære migranter forsætligt misbruger reintegrationspakkerne i EU. For at øge tilbagesendelsesprocenterne er det derfor afgørende, at **reintegrationspakkerne og den generelle praksis for incitament til tilbagesendelse er ens i alle medlemsstater**. Kommissionen vil støtte medlemsstaterne i

disse bestræbelser gennem Det Europæiske Migrationsnetværks Ekspertgruppe vedrørende Tilbagesendelse.

Irregulære migranter vil være mere tilbøjelige til at acceptere tilbud om frivillig tilbagevenden, hvis de ved, at det eneste alternativ er **tvangsmæssig tilbagesendelse, da ulovligt ophold ikke længere er en mulighed.**

Der er behov for fælles standarder, hvis programmerne for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration samt de ledsagende reintegrationsforanstaltninger skal fungere effektivt. Alle medlemsstater bør anvende de ikkebindende **retningslinjer for brug af programmer for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration**, der blev godkendt af Rådet den 9. juni 2016 med det formål at forbedre samarbejdet og koordineringen mellem medlemsstaterne.

På medlemsstatsniveau skal kapaciteten og ekspertisen til at udvikle og forvalte projekter og programmer i forbindelse med tilbagesendelse øges. Derfor vil aktioner, hvor **medlemsstaterne samarbejder til gavn for EU som helhed blive fremmet.** I forbindelse med disse projekter vil der for at øge effektiviteten af tilbagesendelserne blive gennemført aktiviteter i tilknytning til tilbagesendelse, herunder tilbagesendelsesforanstaltninger i forbindelse med alle typer bistand forud for tilbagesendelse, kapacitetsopbygning og reintegration. Disse aktiviteter vil være forbundet med eksisterende initiativer inden for rammerne af forvaltning af integreret tilbagesendelse og anvender applikationen for integreret forvaltning af tilbagesendelser som platform.

Videre tiltag

- Medlemsstaterne bør med støtte fra Kommissionen sikre en sammenhængende tilgang til reintegrationsstøtte og generel praksis for incitament til tilbagesendelse
- Medlemsstaterne bør deltage aktivt i fælles programmer for alle typer bistand forud for tilbagesendelse.

I.5 Samarbejde

Et bedre samarbejde om tilbagesendelse

Medlemsstaterne skal forbedre og styrke deres tilbagesendelseskapacitet for at sikre en **mere integreret og koordineret tilgang til forvaltningen af tilbagesendelser** som anbefalet i henstillingen. Det bør føre til en bedre udveksling af oplysninger, en tværfaglig tilgang og en strømlining af alle spørgsmål knyttet til tilbagesendelse. For at støtte deres styrkede kapacitet kan medlemsstaterne anvende de nationale programmer inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden til at sikre en bedre planlægning, koordinering og opfølgning mellem de respektive retshåndhævende myndigheder og immigrationsmyndigheder, koordinerede indsatser med retslige myndigheder, forvaringsmyndigheder, værgemålsordninger, sundhedstjenester og sociale tjenester, således at der er adgang til hurtige og passende reaktioner, når en tværfaglig indsats er påkrævet.

Kommissionen vil på sin side inden for rammerne af strategien for integreret forvaltning af tilbagesendelse på EU-niveau sørge for en bedre koordinering og opfølgning med de tilsvarende nationale myndigheder, der anvender Det Europæiske Migrationsnetværks

Ekspertgruppe vedrørende Tilbagesendelse og de direkte kontaktpunkters møder i Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning som platform.

Ifølge handlingsplanen for tilbagesendelse fra 2015 skulle Kommissionen oprette et **netværk af kontaktpunkter i medlemsstaterne vedrørende inddragelse af opholdstilladelser**, men det er endnu ikke sket. Medlemsstaterne har allerede nu mulighed for at indlæse alle inddragede, udløbne og ugyldige opholdstilladelser i SIS, hvilket gør det muligt for medarbejdere på stedet at kontrollere status for indehavere af en opholdstilladelse.

Videre tiltag

- Kommissionen og medlemsstaterne bør yderligere forbedre koordineringen inden for rammerne af strategien for integreret forvaltning af tilbagesendelse
- Kommissionen vil i 2017 etablere et netværk af kontaktpunkter i medlemsstaterne vedrørende inddragelse af opholdstilladelser.

Applikationen for integreret forvaltning af tilbagesendelser (IRMA)

IRMA er et **klassificeret system til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes eksperter**, der allerede i dag letter planlægningen, organiseringen og gennemførelsen af medlemsstaternes tilbagesendelses- og tilbagetagelsesaktiviteter med det formål at øge tilbagesendelsesprocenten yderligere. Det indeholder også oplysninger om bedste praksis og retningslinjer for de enkelte tredjelande, lovgivning, programmer for tilbagesendelse, data om tilbagesendelsesoperationer samt statistik.

Systemet er indført i alle medlemsstaterne samt Norge og Schweiz. Oplysningerne fra systemet giver også Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning mulighed for at indtage en mere proaktiv rolle i planlægningen af fælles tilbagesendelsesoperationer og foretage en bedre planlægning heraf.

Der er allerede planlagt en videreudvikling af IRMA for at **forbedre indsamlingen af oplysninger om tilbagesendelsesoperationer og tilbagetagelse**. Kommissionen er inden for rammerne af IRMA ved at udvikle særlige IT-værktøjer, som kan anvendes til at stille disse oplysninger til rådighed for medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning via én kanal. Det vil gøre det muligt at strømline indsamlingen af oplysninger med hensyn til EASO og Eurostat og begrænser således den administrative byrde, der opstår ved flere anmodninger om oplysninger. Oplysningerne vil blive indsamlet på månedsbasis. Kommissionen og medlemsstaterne får begrænset adgang til disse oplysninger. Når det reviderede Schengeninformationssystem er sat i drift, vil denne procedure blive forenklet yderligere. Oplysninger i realtid om de afgørelser om tilbagesendelse, der er truffet, og håndhævelsen heraf vil blive stillet til rådighed for IRMA.

Desuden skal der udvikles et selvstændigt IT-system til håndtering af tilbagesendelsesager på nationalt plan til medlemsstater, der endnu ikke råder over et sådant system. Det vil muliggøre en mere effektiv, standardiseret forvaltning og give et overblik over antallet af tilbagesendte på grundlag af de nationale beslutningsprocedurer.

For at lette samarbejdet med tredjelande er der behov for individuelle oplysninger om tilbagesendte, f.eks. identifikationsoplysninger og dokumentation. Disse oplysninger skal videregives til regeringer i tredjelande på sikker vis, således at den tilbagesendtes statsborgerskab kan bekræftes og de fornødne rejsedokumenter kan fremskaffes. For at kunne gøre dette på en effektiv måde skal IRMA-plattformen have en **fælles IT-grænseflade til forvaltning af tilbagetagelsessager**, uden at tredjelande får adgang til hertil, og uden at medlemsstaterne får adgang til tredjelandes systemer.

Kommissionen stiller inden for rammerne af Det Europæiske Migrationsnetværks flerårige arbejdsprogram for 2017-2018 midler til rådighed hertil.

Videre tiltag

- Medlemsstaterne bør på månedsbasis stille de ønskede oplysninger om tilbagesendelse til rådighed i IRMA
- Kommissionen vil stille et selvstændigt IT-system til rådighed til håndtering af tilbagesendelsessager på nationalt plan samt den tilhørende fælles grænseflade til IRMA
- Kommissionen vil udvikle en fælles IT-grænseflade til IRMA-plattformen til forvaltning af tilbagetagelsessager
- Kommissionen vil inden for rammerne af IRMA's IT-arkitektur støtte videreudviklingen af medlemsstaternes kapacitet til koordinering af tilbagesendelser.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning er en integreret del af EU's bestræbelser på at skabe en operationel ramme, der gør EU's tilbagesendelsessystem mere effektivt. Med den nye forordning om den europæiske grænse- og kystvagt er tilbagesendelse af irregulære migranter blevet et prioriteret område i agenturets arbejde, hvilket giver det mulighed for i betydelig grad at øge støtten til medlemsstaterne og udvikle nye aktiviteter på tilbagesendelsesområdet. Agenturets fremskridt med gennemførelsen af det nye mandat og de foranstaltninger, der foreslås i denne nye handlingsplan, vil blive belyst i Kommissionens rapporter om arbejdet med at gøre Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning operationelt.

Agenturets mandat i bredere forstand giver det mulighed for at yde omfattende bistand ved tilbagesendelser. Dette gælder for både frivillig udrejse og tvangsmæssig tilbagesendelse og giver agenturet beføjelse til at organisere tilbagesendelsesoperationer (fra en eller flere medlemsstater) og til at samarbejde med tredjelande ved at forbedre deres kapacitet til at samarbejde med medlemsstaterne i forbindelse med tilbagesendelsesoperationer. Agenturet skal udnytte sit mandat fuldt ud ved allerede i år at udvikle nye måder at støtte medlemsstaterne på.

Agenturets rolle i forbindelse med tilbagesendelsesaktiviteter på europæisk niveau starter med aktiviteter forud for tilbagesendelse, som skal intensiveres yderligere, navnlig for at støtte tredjelandes identifikation af irregulære migranter og tilvejebringelse af rejsedokumenter til deres tilbagesendelse. Der bør endvidere organiseres identifikationsmissioner fra vigtige tredjelande, hvor de deltagende myndigheder skal udstede rejsedokumenter under eller umiddelbart efter sådanne missioner. Agenturet bør også udpege og videreudvikle andre redskaber, der kan muliggøre tredjelandes hurtige identifikation og udstedelse af nye papirer til irregulære migranter.

Der er i øjeblikket kun begrænsede oplysninger om de vigtigste operationelle risici og udfordringer, som medlemsstaterne står over for i forbindelse med tilbagesendelse, og om hvordan agenturet kan støtte de nationale myndigheder med henblik på at afhjælpe dem. Så snart Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning er klar med kortlægningen af medlemsstaternes kapacitet og behov, bør det udarbejde særlige, skræddersyede interventionsplaner. Det vil give et klart fingerpeg om, hvilken ekspertise der er behov for i de enkelte medlemsstater, og hvordan agenturet kan yde støtte og iværksætte pilotprojekter.

Der bør også gøres mere brug af såkaldte tredjelandssassisterede tilbagesendelsesoperationer, hvor tredjelandes myndigheder gennemfører tilbagesendelsen af deres egne statsborgere fra EU i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen om Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. Disse operationer har potentialet til yderligere at øge Europas tilbagesendelseskapacitet på en omkostningseffektiv måde; agenturet bør således investere mere i at støtte tredjelandes kapacitet til at deltage i sådanne operationer, herunder gennem målrettet uddannelse. Retningslinjerne for koordinerede, fælles tilbagesendelsesoperationer bør være i overensstemmelse med vejledningen af 12. maj 2016 om fælles tilbagesendelser med fly koordineret af Frontex.

Sidst, men ikke mindst, er der et presserende behov for, at agenturet indfører en ordning for at bistå medlemsstaterne med at gennemføre tilbagesendelser med kommercielle fly, med hvilken såvel frivillig tilbagevenden som tvangsmæssige tilbagesendelser fra medlemsstaterne, der organiseres på denne måde, kan finansieres. Desuden bør agenturet forhandle rammeaftaler med luftfartsselskaber, der kan anvendes af de nationale tilbagesendelsesmyndigheder efter behov, hvori der fastsættes generelle betingelser for brug af kommercielle fly (f.eks. antal tilbagesendte om bord, antal ledsagepersoner), og sikre, at der på flyvninger til centrale tilbagesendelsesdestinationer hurtigt kan stilles et antal pladser til rådighed.

For at håndtere den dermed forbundne ekstra arbejdsbyrde og for fuldt ud at leve op til de forventninger, der er knyttet til det nye mandat, bør agenturet øjeblikkeligt træffe foranstaltninger for at sikre, at de ledige stillinger besættes, og at de midler, der er afsat til tilbagesendelsesaktiviteter, udnyttes fuldt ud.

Videre tiltag

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør i 2017:

- senest i juni øge personalet i sin støtteafdeling for tilbagesendelse
- senest i juni indføre en ordning for kommercielle fly
- senest i juni intensivere bistanden forud for tilbagesendelse ved at organisere identifikationsmissioner
- senest i juni færdiggøre kortlægningen af medlemsstaternes kapacitet og behov for tilbagesendelse
- senest i oktober intensivere uddannelsen af myndighederne i de tredjelande, der deltager

I.6 EU-støtte til tilbagesendelse og tilbagetagelse

Kommissionen yder betydelig finansiel bistand for at støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af effektive tilbagesendelser i overensstemmelse med direktivet om tilbagesendelse og for at lette det praktiske samarbejde og udvekslingen af bedste praksis på området tilbagesendelse og tilbagetagelse. Det vigtigste EU-finansieringsinstrument til at støtte medlemsstaterne på dette område er Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden.

Medlemsstaterne har gennem deres nationale programmer inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden for perioden 2014-2020 fået tildelt ca. 806 mio. EUR til aktiviteter i tilknytning til tilbagesendelse og reintegration. Dette omfatter støtte til medlemsstaternes nationale indsats for tilbagesendelse og for specifikke, fælles europæiske initiativer for tilbagesendelse og integration (især netværket vedrørende det europæiske reintegrationsinstrument (ERIN), den europæiske integrerede strategi for tilbagesendelse til tredjelande (Eurint) og det europæiske netværk af forbindelsesofficerer for tilbagesendelse (EURLO).

Dertil kommer, at der siden 2014 er blevet tildelt i alt 6,2 mio. EUR i nødhjælp for at dække akutte behov i forbindelse med tilbagesendelse, f.eks. støttet frivillig tilbagevenden. Andre foranstaltninger i tilknytning til tilbagesendelse og tilbagetagelse er blevet støttet inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden for EU-foranstaltninger, herunder faciliteten til opbygning af kapacitet med henblik på tilbagetagelser, hvorfra der i 2015-2016 blev stillet et beløb på 12 mio. EUR til rådighed fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden.

Videre tiltag

Kommissionen vil i 2017:

- stille yderligere 200 mio. EUR til rådighed for medlemsstaterne gennem deres nationale programmer inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden til foranstaltninger i tilknytning til tilbagesendelse. Det vil yderligere øge medlemsstaternes operationelle kapacitet med hensyn til bistand forud for tilbagesendelse, kapacitetsopbygning, reintegration osv. for at øge antallet af tilbagesendelser
- forhøje budgettet inden for rammerne af faciliteten til opbygning af kapacitet med

II – Overvindelse af udfordringerne i forbindelse med tilbagetagelse

Som bebudet i handlingsplanen om tilbagesendelse fra 2015 har EU i betydelig grad øget sit engagement med de vigtigste oprindelseslande i både Afrika og Asien. Mens nogle

oprindelseslande samarbejder om tilbagetagelse af deres statsborgere i overensstemmelse med deres folkeretlige forpligtelse (og for AVS-landene også i henhold til Cotonouaftalens artikel 13), er der for mange andre landes vedkommende ikke tale om et tilfredsstillende samarbejde. Medlemsstaterne melder navnlig om vanskeligheder ved at opnå nødpass fra tredjelande eller som alternativ at benytte det europæiske rejsedokument, selv i tilfælde hvor identitet og statsborgerskab er fastslået.

Gennem regelmæssige møder i det blandede tilbagetagelsesudvalg og målrettede projekter har det intensive arbejde med **gennemførelsen af de 17 eksisterende tilbagetagelsesaftaler** bidraget til at fjerne nogle af hindringerne for tilbagetagelse og samtidig forbedret praksis samt kommunikationen mellem de relevante myndigheder. For nogle af disse landes vedkommende overholdes bestemmelserne i disse aftaler ikke fuldt ud i praksis.

Kommissionen har gjort fremskridt i **forhandlingerne om nye tilbagetagelsesaftaler**. Forhandlingerne med Hviderusland er nu næsten afsluttet, mens der er indledt tilsvarende forhandlinger med Tunesien, Jordan og Nigeria sideløbende med forhandlingerne om lempelse af visumreglerne. På den anden side er forhandlingerne med Marokko, der startede i 2003, gået i stå, og der er ikke indledt forhandlinger med Algeriet, på trods af at der blev afgivet forhandlingsmandat helt tilbage i 2002.

For lande, med hvilke der ikke kunne indgås en formel tilbagetagelsesaftale, fokuserede Kommissionen på at **forbedre det praktiske samarbejde** gennem operationelle redskaber og instrumenter såsom operative standardprocedurer.

Efter en række **dialoger på højt plan** er samarbejdet om tilbagetagelsesforpligtelser nu blevet en integreret del af EU's fornyede politiske dialog med tredjelande. I handlingsplanen blev det også bebudet, at EU's bistand og politikker bør anvendes som incitament til at stimulere partnerlandets vilje til at samarbejde og dermed **øge EU's indflydelse, hvad angår tilbagetagelse**. Det førte til, at der i juni 2016 blev stillet forslag om en partnerskabsramme²⁰, som sigter på sammen med oprindelses- og transitlandene at nå til en fælles forvaltning af migration, idet der i første omgang blev fokuseret på Etiopien, Nigeria, Senegal, Mali og Niger.

Nærmere oplysninger om gennemførelsen og resultaterne af **partnerskabsrammen** kan findes i de tre særlige rapporter fra oktober og december 2016 og 1. marts 2017²¹. Samarbejdet med tredjelande inden for partnerskabsrammen med brug af alle tilgængelige politikker og redskaber²² vil skabe et bedre samarbejde med disse tredjelande om identifikation af deres statsborgere samt udstedelse af nye papirer og tilbagetagelse. Generelt bør der anvendes skræddersyede tilgange til at udpege alle de interesser, incitamenter og indflydelsesmuligheder, der står på spil i forhold til et partnerland, for at nå målene og opfylde tilsagnene, og for at EU og berørte medlemsstater kan tilbyde det pågældende partnerland særlige støtteforanstaltninger – f.eks. en effektiv reintegration af tilbagesendte – med henblik på at sikre en bedre forvaltning af migrationen og i den forbindelse yderligere at

²⁰ Meddelelse om oprettelsen af en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration (COM(2016) 385 final af 7.6.2016).

²¹ COM(2016) 700 final af 18.10.2016 og COM(2016) 960 final af 14.12.2016.

²² I overensstemmelse med de humanitære principper kan der ikke knyttes betingelser til behovsbaseret humanitær bistand.

forbedre samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse. For at nå dette resultat skal EU og medlemsstaterne anvende deres samlede indflydelse på en koordineret og effektiv måde.

Videre tiltag

Kommissionen vil:

- overvåge og løse de vedvarende problemer med gennemførelsen af tilbagetagelsesaftaler
- arbejde på en hurtig afslutning af forhandlingerne om tilbagetagelsesaftaler med Nigeria, Tunesien og Jordan og bestræbe sig på at indlede et samarbejde med Marokko og Algeriet
- sammen med medlemsstaterne intensivere bestræbelserne på at styrke det praktiske samarbejde ved at indgå aftaler med tredjelande om tilbagetagelsesprocedurer, kommunikationskanaler og arbejdsgange og samtidig sikre overholdelse af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

EU og dets medlemsstater vil inden for partnerskabsrammen anvende sin samlede styrke på en koordineret og effektiv måde for at indgå aftaler med tredjelande om skræddersyede tilgange til fælles forvaltning af migration og yderligere forbedre samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse.

III – Konklusion

Sammen med henstillingen om at gøre tilbagesendelserne mere effektive ved gennemførelsen af direktivet om tilbagesendelse indeholder denne nye handlingsplan en række målrettede foranstaltninger, der skal gøre det muligt for medlemsstaterne og EU **at øge tilbagesendelsesprocenterne væsentligt**. Det vil samtidig sende et klart budskab til de migranter, der ikke har ret til at opholde sig i EU, om, at den farefulde rejse for at komme til Europa på irregulær vis ikke lønner sig. Det vil også bidrage til ødelæggelse af den forretningsmodel, som menneskesmuglerne anvender.

De kompetente nationale myndigheder i medlemsstaterne skal anvende de standarder og procedurer, der er fastsat i direktivet om tilbagesendelse, på en mere effektiv og direkte måde ved gennemførelsen af tilbagesendelser og samtidig sikre fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og garantierne for en værdig tilbagesendelse i overensstemmelse med henstillingen.

Kommissionen vil for sit vedkommende og med støtte fra relevante EU-agenturer indføre de **operationelle støtteforanstaltninger, der er nævnt i denne nye handlingsplan** for yderligere at styrke og bistå medlemsstaterne i gennemførelsen af EU's tilbagesendelsessystem.

Desuden vil Kommissionen sammen med EU-Udenrigstjenesten intensivere bestræbelserne på at indgå tilbagetagelsesaftaler og forbedre samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelse, idet den samlede indflydelse gøres gældende på en koordineret og effektiv måde inden for partnerskabsrammen på migrationsområdet.

Kommissionen vil vurdere fremskridtene i gennemførelsen af henstillingen og den nye handlingsplan og aflægge rapport herom senest i december 2017.