



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.10.2002  
KOM(2002) 564 endelig

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

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

## Indhold

### Forord

<b>1. Tilbagesendelse som en integrerende del af en samlet indvandrings- og asylpolitik for Fællesskabet.....</b>	<b>7</b>
1.1. Indledning.....	7
1.2. Arbejdsgrundlag efter Kommissionens grønbog.....	8
1.2.1. Fokus på tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold .....	8
1.2.2. Sikring af indvandrings- og asylsystemer ved tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold.....	9
1.2.3. Respekt for internationale forpligtelser og menneskerettigheder.....	9
1.2.4. Samarbejde med hjem- og transitlande om tilbagesendelse og tilbagetagelse .....	10
<b>2. Handlingsprogram for tilbagesendelse.....</b>	<b>10</b>
2.1. Gradvis integreret metode for indbyrdes afhængige elementer i EF's tilbagesendelsespolitik .....	10
2.2. Operationelt samarbejde mellem medlemsstater.....	12
2.2.1. Definitioner .....	12
2.2.2. Udveksling af statistik og oplysninger .....	12
2.2.3. Netværk mellem myndigheder .....	12
2.2.4. Bedste praksis og retningslinjer .....	13
2.2.5. Fælles uddannelse .....	14
2.2.6. Forbedret identifikation og dokumentation.....	14
2.2.7. Bestemmelser om tilbagesendelse og transit mellem medlemsstaterne.....	15
2.2.8. Gensidig bistand mellem forbindelsesofficierer .....	16
2.2.9. Fælles tilbagesendelse .....	17
2.2.10. Bedre samordning .....	17
2.3. Fælles mindstestandarder for at sikre effektive tilbagesendelser.....	18
2.3.1. Gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse.....	18
2.3.2. Udsendelse .....	18
2.3.3. Forudsætninger for vedtagelse af en afgørelse om udvisning.....	19
2.3.4. Afbrydelse af lovligt ophold .....	20
2.3.5. Frihedsberøvelse i afventning af udsendelse.....	21
2.3.6. Udrejsebevis og genindrejse.....	22

2.4. Elementer i integrerede hjemsendelsesprogrammer.....	22
2.5. Intensivering af samarbejdet med tredjelande.....	24
2.5.1. Udvidet administrativt samarbejdet .....	24
2.5.2. Tilbagetagelsesaftaler indgået af Fællesskabet .....	24
2.5.3. Transit- og indrejseaftaler og aftaler med andre tredjelande.....	25
<b>3. Konklusioner.....</b>	<b>25</b>

## **Bilag**

## FORORD

Behovet for en fælles politik for tilbagesendelse blev understreget i Kommissionens meddelelse af 15. november 2001 om en fælles politik mod ulovlig indvandring. Som lovet fremlagde Kommissionen den 10. april 2002 en grønbog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, der skulle tjene som grundlag for en bred høring om dette følsomme spørgsmål. Denne proces, der blev afsluttet den 31. juli, har gjort det muligt at indsamle en række bidrag fra medlemsstater, kandidatlande, tredjelande, statslige organisationer og ikke-statslige organisationer samt andre nationale og lokale myndigheder. Processen blev afsluttet med en offentlig høring den 16. juli med deltagelse af over 200 personer og indlæg fra omkring tredive eksperter.

At der er tale om et vigtigt spørgsmål, understreges i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Sevilla, der opfordrede til at give absolut højeste prioritet til vedtagelsen af et handlingsprogram på området inden årets udgang. Tilbagesendelsespolitikken blev ligeledes indgående drøftet på et uformelt ministermøde i København den 13. og 14. september 2002. Både resultaterne af høringen og de retningslinjer, som ovennævnte drøftelser resulterede i, har været særdeles nyttige for udarbejdelsen af denne meddelelse.

Kommissionen minder om, at man kun kan udarbejde en fælles tilgang på tilbagesendelsesområdet inden for rammerne af en generel fælles politik for indvandring og asyl, hvis grundlag findes i Amsterdam-traktaten og i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, Laeken og Sevilla. Meddelelsen er i den henseende kun en del af et større hele, hvis bestanddele fremgår af en række forslag og meddelelser, som Kommissionen har fremlagt i de senere år.

Som det fremgår af selve titlen, er det kun spørgsmålet om tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, der behandles, dvs. personer, der ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse i, tilstedeværelse eller ophold på medlemsstaternes område. Meddelelsen omhandler således ikke det mere omfattende spørgsmål om tilbagesendelse af personer med lovligt ophold, herunder f.eks. valorisering af tilbagesendelse til oprindelseslandet. Sådanne perspektiver vil blive behandlet andetsteds, f.eks. i forbindelse med fremlæggelsen af en kommende meddelelse om forholdet mellem migration og udvikling.

En effektiv fælles indsats vedrørende repatriering af personer med ulovligt ophold er således afgørende for, at der kan føres en troværdig politik til bekæmpelse af ulovlig indvandring. En sådan politik kan imidlertid kun være fuldt ud effektiv, hvis den er et naturligt led i en egentlig forvaltning af migrationsproblematikken, der forudsætter en klar konsolidering af de lovlige indvandringskanaler og af situationen for indvandrere med lovligt ophold, et effektivt og generøst asylsystem baseret på hurtige procedurer, der giver en reel beskyttelse af de personer, der har behov for det, samt en styrket dialog med tredjelandene, med hvilke det i stadig højere grad vil være nødvendigt at indgå partnerskaber i migrationsspørgsmål.

I dette perspektiv og i betragtning af formålet med denne meddelelse, vil Kommissionen lægge særlig vægt på følgende fire forhold:

- behovet for en styrkelse af det operationelle samarbejde skal hurtigt tilgodeses. Medlemsstaterne ønsker helt klart en sådan styrkelse. Det er vigtigt at fremme kontakter og informationsudveksling ved hjælp af fælles referencer, at gøre praksis og uddannelse mere ensartet og at øge den fælles indsats for at fjerne hindringer og forbedre ressourcekoordineringen på områder som identificering af og oplysninger om de berørte

personer, koordinering af tilbagesendelsesindsatsen og mobiliseringen af de nødvendige ressourcer i den henseende

- det operationelle samarbejde vil imidlertid hurtigt støde ind i begrænsninger, hvis det ikke indgår i en passende retlig ramme. Et første mål på mellemlang sigt vil derfor være at vedtage fælles normer for at lette arbejdet for de nationale myndigheder med ansvar for tilbagesendelse og især at sikre gensidig anerkendelse af beslutninger om tilbagesendelse ud over det første skridt, der blev taget i den henseende i direktivet fra maj 2001. Senere skal bestemmelserne præciseres yderligere, navnlig hvad angår situationen for personer, der risikerer tilbagesendelse
- på baggrund af erfaringerne i medlemsstaterne og i internationale organisationer er det ønskeligt at definere grundelementerne i et integreret program, som skal udgøre en fælles ramme, der kan tilpasses den konkrete situation for den omhandlede befolkning og det omhandlede land. Et sådant program skal ikke bare omfatte tilbagesendelse som sådan men også de forskellige etaper i forberedelsen og opfølgningen, således at der skabes de bedste betingelser for en varig tilbagesendelse. Kommissionen er om nødvendigt parat til at undersøge muligheden for at frigøre fællesskabsmidler til at støtte iværksættelsen af sådanne programmer
- også på dette område er et styrket samarbejde med landene uden for EU en nødvendig forudsætning for, at en sådan politik kan lykkes. Det administrative og operationelle samarbejde skal naturligvis først og fremmest styrkes hvad angår oplysninger om og tilbagetagelse af de omhandlede personer og eventuelt hvad angår transit. Samarbejdet kan formaliseres ved at indgå tilbagetagelsesaftaler, hvis betydning Det Europæiske Råd og Rådet ofte har understreget. Det er endvidere vigtigt at skabe forudsætningerne for en reintegration, som både migranten og oprindelseslandet kan have glæde af. Det forudsætter for det første, at tredjelandene forpligter sig, og for det andet at EU og medlemsstaterne om nødvendigt er rede til at yde den nødvendige bistand i den henseende.

# 1. TILBAGESENDELSE SOM EN INTEGRERENDE DEL AF EN SAMLET INDVANDRINGS- OG ASYLPOLITIK FOR FÆLLESSKABET

## 1.1. Indledning

På Det Europæiske Råd i Sevilla den 21. og 22. juni 2002 blev der opfordret til at fremskynde gennemførelsen af hele det program, der blev vedtaget på Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999 et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, især den fælles politik om indvandring og asyl. Behovet for en effektiv kamp mod ulovlig indvandring blev understreget som en nødvendig bestanddel af en sådan fælles og omfattende politik. På Det Europæiske Råd i Laeken den 14. og 15. december 2001 var der allerede blevet opfordret til at udarbejde en handlingsplan om ulovlig indvandring<sup>1</sup>. På grundlag af Kommissionens meddelelse af 15. november 2001 om en fælles politik mod ulovlig indvandring<sup>2</sup> vedtog RIA-Rådet den 28. februar 2002 en samlet plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskeshandel i Den Europæiske Union<sup>3</sup>. Tilbagesendelse og tilbagesendelse er integrerende og afgørende komponenter i denne plan.

For at følge op på disse aspekter af planen fremlagde Kommissionen den 10. april 2002 en grønbog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold<sup>4</sup>. Hovedformålet var at indhente reaktioner fra interesserede parter og at lancere en bred debat blandt alle relevante interessenter. Med dette formål for øje arrangerede Kommissionen den 16. juli 2002 en offentlig høring, hvori grundlaget for tankerne i grønbogen, nuværende praksis for tilbagesendelsespolitikken og en mulig fælles EU-politik i fremtiden for hjemsendelse af personer med ulovligt ophold blev drøftet. Høringen gav mulighed for en åben udveksling af synspunkter fra repræsentanter for de europæiske institutioner, medlemsstater, ansøgerlande, oprindelses- og transitlande, andre bestemmelseslande, internationale organisationer, regionale myndigheder, ngo'er og den akademiske verden<sup>5</sup>. Derudover blev der indsendt skriftlige indlæg til Kommissionen, som grønbogen havde opfordret til<sup>6</sup>.

På RIA-Rådets uformelle møde den 13. og 14. september 2002 blev der diskuteret dele af en fremtidig handlingsplan for tilbagesendelse, som der var blevet opfordret til i konklusion nr. 30 i Sevilla, hvori det blandt andet hed:

*“Det Europæiske Råd opfordrer Rådet og Kommissionen til inden for rammerne af deres respektive beføjelser at give følgende foranstaltninger i planen absolut højeste prioritet:”*

---

<sup>1</sup> Jf. konklusion nr. 40.

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

<sup>3</sup> Rådets dok. 6621/1/02, rev. 1, RIA 30.

<sup>4</sup> KOM(2002) 175 endelig.

<sup>5</sup> Yderligere oplysninger kan findes på:

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/immigration\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm).

<sup>6</sup> Se ovennævnte websider.

- *for så vidt angår udsendelses- og tilbagesendelsespolitikkerne, senest inden årets udgang at vedtage elementerne til et tilbagesendelsesprogram på grundlag af Kommissionens grønbog; i disse elementer skal bl.a. indgå en optimering af fremskyndet tilbagevenden til Afghanistan (...)*”

Under drøftelserne på mødet i RIA-Rådet blev der især lagt vægt på behovet for at styrke det internationale samarbejde mellem medlemsstaterne for at gøre hjemsendelsespolitikkerne mere effektive i praksis. Formålet med denne meddelelse er at følge op på denne opfordring og fremlægge en skitse til en handlingsplan om tilbagesendelse under hensyntagen til blandt andet indlæggene og drøftelserne i forbindelse med grønbogen. Meddelelsens fokus ligger på det første element i opfordringen fra Den Europæiske Union i Sevilla, dvs. de konkrete foranstaltninger, som følger af den generelle politik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, som gælder for alle oprindelses- eller transitlande eller -regioner.

Den mere specifikke henvisning til Afghanistan, som blev givet i Sevilla, tages der stilling til i et særskilt instrument. Imidlertid er dette element tæt forbundet og skal være i overensstemmelse med den generelle tilbagesendelsespolitik i denne meddelelse. Kortlægning og gennemførelse af sådanne elementer af tidlig tilbagesendelse til Afghanistan vil give medlemsstaterne og Kommissionen en særlig mulighed for at undersøge, hvor effektiv Fællesskabets nye tilbagesendelsespolitik er.

## **1.2. Arbejdsgrundlag efter Kommissionens grønbog**

I sin grønbog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold har Kommissionen opstillet et arbejdsgrundlag med det formål at gøre tilbagesendelsespolitikken til en integreret del af en af en samlet indvandrings- og asylpolitik for Fællesskabet<sup>7</sup>. Denne meddelelse er baseret på samme grundlag. De vigtigste elementer er kort beskrevet nedenfor.

### *1.2.1. Fokus på tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold*

Selv om tilbagesendelsespolitikken principielt også dækker tilbagesendelse af personer med lovligt ophold i EU, som ønsker at vende tilbage til deres hjemland, handler denne meddelelse hovedsageligt om tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold 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. Begrebet “person med ulovligt ophold” bruges i overensstemmelse med den juridiske terminologi i artikel 63, stk. 3, litra b), i EF-traktaten. Begrebet skal ikke forstås således, at personerne betegnes som ulovlige, men at deres status beskrives som værende i strid med reglerne om indrejse og/eller ophold.

Imidlertid er det hensigtsmæssigt at øge fokus for denne meddelelse en anelse, for så vidt angår frivillig tilbagevenden, til at omfatte visse grupper af personer med lovligt ophold, som har midlertidig status eller har fået deres tilbagesendelse suspenderet. Dette gælder især samtlige personer, der står under international beskyttelse, som

---

<sup>7</sup> Jf. del I - Tilbagesendelse som en integrerende del af en samlet indvandrings- og asylpolitik for EU, KOM (2002) 175, endelig.

overvejende er midlertidig. Erfaringerne viser, at hvor der er tale om frivillige tilbagesendelsesprogrammer, er det uhensigtsmæssigt at begrænse omfanget af et sådant program i for høj grad.

### *1.2.2. Sikring af indvandrings- og asylsystemer ved tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold*

Meddelelsen omhandler begge aspekter af tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold: frivillig og tvangsmæssig. I videst muligt omfang bør frivillig tilbagevenden prioriteres højest, både af åbenlyse humane årsager, men også af hensyn til udgifter, effektivitet og holdbarhed. Der bør derfor udvikles og gennemføres mere effektive metoder til at fremme frivillig tilbagevenden.

I tilfælde, hvor frivillig tilbagevenden ikke kan lade sig gøre, bliver den tvangsmæssige tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold imidlertid nødvendig. Troværdige trusler om tvangsmæssig tilbagesendelse og efterfølgende håndhævelse heraf sender en tydelig meddelelse til personer med ulovligt ophold i medlemsstaterne og til potentielle ulovlige indvandrere uden for EU, at ulovlig indrejse og ophold ikke vil føre til det stabile ophold, som de håber<sup>8</sup>. Det skal gøres klart, at tredjelandstatsborgere i princippet skal forlade EU, når de ikke længere har en retsstilling, der gør det muligt for dem at forblive i EU enten permanent eller midlertidigt, og når en medlemsstat ikke længere er juridisk forpligtet til at tolerere deres ophold.

Muligheden for tvangsmæssig tilbagesendelse 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. En troværdig politik for tvangsmæssig tilbagesendelse sikrer, at offentligheden kan acceptere mere åbenhed over for personer med et reelt behov for beskyttelse og over for nye lovlige indvandrere set på baggrund af en mere åben indrejsepolitik, især hvad angår arbejdsbetinget indvandring.

### *1.2.3. Respekt for internationale forpligtelser og menneskerettigheder*

I artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union bekræftes det, 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. Derfor er fuld respekt for menneskerettighederne og grundlæggende rettigheder den naturlige og grundlæggende forudsætning for en europæisk tilbagesendelsespolitik.

Som allerede nævnt i grønbogen om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold indeholder både den europæiske menneskerettighedskonvention fra 1950 (ECHR) og EU's charter om grundlæggende rettigheder, der blev bekendtgjort i Nice i december 2000<sup>9</sup> bestemmelser, der er relevante for en politik vedrørende tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold (artikel 3, 5, 6, 8, 13 og 14 i menneskerettighedskonventionen og artikel 3, 4, 19, 21, 24 og 47 i EU-charteret). Af særlig relevans for international beskyttelse kan nævnes artikel 18 i chartret om grundlæggende rettigheder og bestemmelserne i Genève-

---

<sup>8</sup> Jf. KOM(2001) 672, s. 6.

<sup>9</sup> EFT C 364 af 18. december 2000, s. 1.



konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges status samt protokollen af 31. januar 1967, særlig artikel 32 og 33. Endelig skal der lægges vægt på FN's konvention om barnets rettigheder af 1989, hvori det hedder: I alle situationer, der involverer børn, skal der først og fremmest tages hensyn til, hvad der er i børnenes bedste interesse.

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

På Det Europæiske Råd i Sevilla blev der igen lagt vægt på betydningen af samarbejdet mellem hjem- og transitlandene om styring af indvandring, især inden for tilbagesendelse og tilbagetagelse. Tredjelande skal tage egne statsborgere, som opholder sig ulovligt i en medlemsstat, tilbage. Det skal ligeledes ske på samme betingelser med borgere fra andre lande, hvis det kan påvises, at de har rejst gennem deres territorium før indrejsen i EU<sup>10</sup>. Medlemsstaternes justits- og indenrigsministre fremsatte for nylig det synspunkt, at det væsentligste problem ikke ligger i at styrke samarbejdet medlemsstaterne, men derimod i tredjelandenenes modvilje mod at tage egne borgere tilbage og sikre en holdbar tilbagesendelse. Der er derfor en tydelig forventning om, at de pågældende tredjelande bør presses til at udvise mere samarbejdsvilje af både Fællesskabet og medlemsstaterne.

Der er behov for samarbejde på administrativt 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. I visse tilfælde kunne det være nyttigt at forhandle en tilbagetagelsesaftale på plads på politisk plan, der ikke blot fastlægger principper for tilbagetagelse, men også indeholder bestemmelser om de praktiske procedurer og om transport i forbindelse med tilbagesendelse og tilbagetagelse.

Samarbejdet med hjem- og transitlande om tilbagesendelse og tilbagetagelse er afgørende og kan eventuelt - og inden for bevillingsrammerne af de finansielle lofter - understøttes med teknisk og finansiell bistand fra EU's side. At konstruktivt samarbejde afvises, bør desuden udløse den trinvise mekanisme, der er defineret i konklusion nr. 36 fra Sevilla, dvs. at der i tilfælde af vedvarende og grundløs afvisning af et sådant samarbejde enstemmigt vedtages foranstaltninger eller holdninger som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og andre EU-politikker, efter at alle eksisterende EF-mekanismer er anvendt uden resultat.

## **2. HANDLENSPROGRAM FOR TILBAGESENDELSE**

### **2.1. Gradvis integreret metode for indbyrdes afhængige elementer i EF's tilbagesendelsespolitik**

Alle medlemsstater står over for de samme forhindringer, når de vil sikre en gnidningsløs og rettidig tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold: modvilje mod frivillig tilbagesendelse, 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. Derfor har medlemsstaterne udviklet en række metoder til at løse disse problemer. Der er

---

<sup>10</sup> Jf. konklusion nr. 33-36.

indhøstet erfaringer med forskellige koncepter eller tilbagesendelseslande. En forbedring af samarbejdet mellem medlemsstaterne på grundlag af de indhøstede erfaringer er centralt, hvis disse praktiske problemer skal kunne løses.

Erfaringsudveksling er helt klart det først skridt i ethvert samarbejde mellem medlemsstaterne. Det er derfor vigtigt at forbedre eksisterende ordninger for erfaringsudveksling og bedste praksis, og dette er også det bedste udgangspunkt for yderligere, vellykket samarbejde. Heri indgår udveksling af tilbagesendelsesstatistikker, netværk mellem myndighederne og udvikling af retningslinjer for bedste praksis.

Sådanne vejledende retningslinjer kræver en vis grad af gensidig accept af virkningen af en given bedste praksis<sup>11</sup>. Desuden lader der til at være et klart behov for en fælles opfattelse eller minimumsregler for håndhævelse af tilbagesendelse, når der sker overvejelser om, hvorvidt der bør gennemføres fælles oplæring af tilbagesendelsespersonale. Der er behov for fastlagte oplæringsordninger eller -standarder, således at resultaterne bliver ensartede.

Konkret operationelt samarbejde med bistand i enkelttilfælde kræver igen, at der udvikles bestemte regler, som bliver overholdt, især hvad angår identificering, hvor det kan blive nødvendigt at udveksle personoplysninger. Desuden vil gensidig bistand eller sågar fælles indsats slå fejl, hvis de personer, der i en medlemsstat er ansvarlige for håndhævelse, ikke opfylder de retlige krav i en anden medlemsstat. Derfor kan fælles standarder lette endog muliggøre en fælles indsats. Lovligheden af fuldbyrdelsen skal i alle faser af tilbagesendelsen være hævet over enhver tvivl. Dette skal der især tages højde for ved hjemsendelse i transit gennem en anden medlemsstat.

En bindende ordning for gensidig anerkendelse af beslutninger om tilbagesendelse er et bærende led i et effektivt operationelt samarbejde. Kommissionen mener, at EU nu bør se med friske øjne på dette centrale element, da samarbejdet mellem medlemsstaterne ellers vil forblive på et lavt niveau. En tilbagesendelse kan kun siges at være vellykket, når en person med ulovligt ophold har forladt EU's område og ikke kun den relevante medlemsstats område, medmindre en anden medlemsstat har bevilget vedkommende lovligt ophold. Den foretrukne løsning er naturligvis varig tilbagevenden til hjemlandet. Fortsat ulovligt ophold i en anden medlemsstat er under alle omstændigheder en utilfredsstillende mulighed, selv om dette forekommer i praksis.

Medlemsstaterne må derfor sørge for, at en tilbagesendelsesforanstaltning ikke kun får virkning på deres eget territorium. Kun med bindende gensidig anerkendelse af beslutninger om tilbagesendelse kan man lægge grundlag for, at fuldbyrdelsen på mellemlang sigt, herunder gensidig bistand og samarbejde, giver de ønskede resultater. Hvis dette mål skal nås, er det nødvendigt, at der sker en tilnærmelse af retskravene for at afslutte et ophold.

---

<sup>11</sup> Jf. bedste praksis i "EU Schengen Catalogue, External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices". Rådet for Den Europæiske Union, 28. februar 2002.

Der bør gradvis udvikles en fællesskabspolitik for tilbagesendelse, ved at der kortlægges kortsigtede foranstaltninger, der kan gennemføres omgående.

Disse kortsigtede foranstaltninger kan bestå af en række praktiske initiativer til et operationelt samarbejde. Imidlertid må der i et gennemført handlingsprogram for tilbagesendelse også indgå mellemsigtede lovgivningsforanstaltninger, som letter samarbejdet mellem medlemsstaterne, som for eksempel bindende gensidig anerkendelse af beslutninger om tilbagesendelse.

## **2.2. Operationelt samarbejde mellem medlemsstater**

### *2.2.1. Definitioner*

På grund af forskelligartede begreber og retssystemer kan terminologien inden for tilbagesendelse ofte skabe forvirring. Fælles definitioner kan allerede lette det praktiske samarbejde ved at øge den gensidige forståelse. Diskussionen om det første sæt definitioner, som er foreslået i grønbogen, er gået i gang. Disse definitioner er indtil videre midlertidige og uden bindende virkning. De kan imidlertid senere anvendes som udgangspunkt for lovgivningsarbejde inden for tilbagesendelse. Bilag I indeholder et opdateret sæt forslag til definitioner.

De fælles definitioner skal i fremtidige dokumenter anvendes i videst muligt omfang for at skabe en ensartet terminologi og dermed undgå sproglig forvirring.

### *2.2.2. Udveksling af statistik og oplysninger*

Konklusionerne fra mødet i RIA-Rådet i maj 2001 vedrørende fælles analyse og forbedret udveksling af statistiske oplysninger om asyl og indvandring<sup>12</sup> omhandler behovet for en omfattende og konsekvent ramme for forbedrede statistikker vedrørende asyl og indvandring. Kommissionen vil snarest fremlægge en handlingsplan for at føre Rådets konklusioner ud i livet. Handlingsplanen vil rumme en række foranstaltninger, herunder nye statistiske metoder og en udvidelse af eksisterende datasamlinger. Den skal gælde for eksisterende EF-statistikker for tilbagesendelsesforanstaltninger og fremtidige statistikker, som Rådet måtte vælge at indsamle.

Der arbejdes allerede med et af målene i konklusionerne, nemlig offentliggørelse af en omfattende årsberetning med statistikker for asyl og indvandring. Den første beretning, som vil indeholde data for 2001, forventes offentliggjort i begyndelsen af 2003. I afsnittet om tilbagesendelse vil tallene indeholde det samlede antal personer i hver medlemsstat, der er tilbagesendt efter afslag på asyl og andre tilbagesendte personer. Derudover skal tallene inddeles efter tilbagesendelsens karakter (frivillig eller tvangsmæssig). Med pålidelige og sammenlignelige tal bliver det tydeligere, hvilke udfordringer medlemsstaterne står over for på dette område.

Når beretningen er offentliggjort bør det vurderes, hvilke andre tal der kan indsamles, og hvordan tallene for de enkelte former for tilbagesendelse kan gøres mere sammenlignelige.

---

<sup>12</sup> Jf. Rådets dokument nr. 7973/01 ASIM 10.

### 2.2.3. *Netværk mellem myndigheder*

Samarbejde begynder med brug af kontakter og uformel udveksling mellem enkeltpersoner. I de seneste år har udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne overvejende fundet sted på ministerielt ekspertniveau. Medlemsstaternes personale har traditionelt kontaktet hinanden ad hoc, for eksempel under bilaterale eller multilaterale forhandlinger, workshops, møder, konferencer eller seminarer, som ikke nødvendigvis fandt sted i EU-regi. Et systematisk overblik over organisationen og ansvarsfordeling i medlemsstaternes tilbagesendelsestjenester, som ville gøre det lettere at skabe arbejdskontakter mellem medlemsstaternes personale, findes ikke.

En opdateret og lettilgængelig liste over nationale kontakter, herunder kontakter i nationale dokumentationskontorer vedrørende tilbagesendelse og andre lignende udøvende tjenester, ville derfor gøre det lettere at kontakte lignende tjenestegrene i andre medlemsstater.

Kommissionen har udviklet et webbaseret informations- og samordningsnetværk (ICONet), et sikkert intranetsted for medlemsstaternes indvandringstjenester, som Kommissionen nu stiller til rådighed. På sitet kan også indgå en sektion for tilbagesendelsestjenester. I denne sektion kan der opstilles lister over (centrale) tilbagesendelsestjenester, som kan opdateres i realtid.

Kommissionen vil inkludere en sektion i informations- og samordningsnetværket (ICONet) med kontaktoplysninger om medlemsstaternes tilbagesendelsestjenester.

### 2.2.4. *Bedste praksis og retningslinjer*

Udveksling af bedste praksis er et andet vigtigt redskab i det operationelle samarbejde. På grundlag af erfaringer fra Schengen-området har medlemsstaterne allerede pr. 28. februar 2002 udarbejdet et katalog med henstillinger og bedste praksis for fjernelse og tilbagetagelse<sup>13</sup>. Samme dag vedtog Rådet konklusionerne om, hvordan rejsedokumenter til tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold fremskaffes. På grundlag af medlemsstaternes besvarelser på et spørgeskema vil der blive udarbejdet en oversigt over de forskellige erfaringer i praksis med rejsedokumenter, f.eks. om EU's almindelige rejsedokument<sup>14</sup> er generelt accepteret i et tredjeland.

Oversigten og fremtidige redegørelser for tilbagesendelse og tilbagetagelse samt beslægtede områder bør samles, analyseres og diskuteres. Der er mulighed for at udarbejde en håndbog over bedste praksis med fokus på både gennemførelse og nødvendige ressourcer. Dermed kan de operationelle tjenester drage fordel af andres erfaring, og man sikrer en konsekvent adfærd fra tredjelands ved anmodninger om udstedelse og godkendelse af hjemrejsedokumenter. En sådan håndbog kan derudover også rumme retningslinjer, der kunne danne grundlag for fælles træning.

---

<sup>13</sup> "EU Schengen Catalogue, External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices". Rådet for Den Europæiske Union, 28. februar 2002.

<sup>14</sup> Jf. EFT L 274 af 19. september 1996, s. 18.

Der bør udarbejdes en håndbog over bedste praksis for tilbagesendelse og tilbagetagelse med retningslinjer for bedre resultater på grundlag af den bedste praksis i medlemsstaterne. Første udgave bør fokusere på fremskaffelse af returrejsedokumenter.

#### 2.2.5. *Fælles uddannelse*

Fuldbyrdelse af tilbagesendelse er vanskeligt og krævende og bør udføres af en specialiseret tjenestegren, hvilket kræver særlig viden. En person med ansvar for en opgave med en så høj profil har brug for forskellige kvalifikationer, f.eks. viden om retlig kompetence, passende behandling af tilbagevendte, problemløsning, interkulturel forståelse og forhandlingsteknik. Medlemsstaterne skal sørge for særlig uddannelse, således at personalet kan håndtere tilbagesendelser på passende vis.

Udfordringerne ved tvangsmæssige tilbagesendelser bør tages op på fælles seminarer eller regelmæssige møder mellem personer med ansvar for at udvikle de forskellige uddannelsesordninger. For effektivitetens skyld er det hensigtsmæssigt først at bruge netværket af nationale uddannelsesordninger for grænsestyring som bestemt i Rådets handlingsplan om ulovlig indvandring af 28. februar 2002<sup>15</sup>. Ved forskellige ansvarsområder kan der etableres et lignende netværk for uddannelse inden for tilbagesendelse. Derudover bør medlemsstaterne tilbyde kurser til tjenestemænd fra andre medlemsstater i deres uddannelsesinstitutioner. Indledningsvis kan der blive tale om emner, som umiddelbart er af almen interesse, og som ikke vedrører særlige behov på grund af national lovgivning.

Der kan imidlertid også udvikles fælles uddannelser, der dækker områder med forskellig national praksis, f.eks. brugen af frihedsberøvelse. Sådanne kurser kan skabes lettere på grundlag af fælles standarder, som bygger på retningslinjerne i 2.2.4. Rådet har allerede i sin plan for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser af 13. juni 2002 opfordret til fælles standarder for sikkerhedsforanstaltninger, som bør etableres ved tilbagesendelse i fly, skib eller andre transportmidler<sup>16</sup>.

Intensiv fælles træning bør gøres tilgængelig ved, at der skabes fælles sikkerhedsstandarder, et netværk af uddannelser inden for tilbagesendelse, udvikling af fælles uddannelsesordninger og deltagelse i andre medlemsstaters kurser.

#### 2.2.6. *Forbedret identifikation og dokumentation*

Der skal mindes om, at den største hindring for tilbagesendelse opstår, når der hersker usikkerhed om personens identitet, eller når rejsedokumenterne er utilstrækkelige. Potentielle tilbagerejsende er ofte ansvarlige for manglende dokumentation, da det er almindelig kendt, at hjemlande ofte forsinker eller afviser at udstede returrejsedokumenter på grund af manglende nationalitets- eller identitetsoplysninger. For at undgå tilbagesendelse kan personer med ulovligt ophold derfor gemme eller destruere deres rejsedokumenter og ofte påberåbe sig en helt falsk identitet og/eller nationalitet. Derfor skal man ofte gennem langvarige og

<sup>15</sup> Rådets dok. 6621/1/02, rev. 1, RIA 30.

<sup>16</sup> Jf. Rådets dokument nr. 10019/02 FRONT 58.

kostbare procedurer med fremstilling på flere ambassader for tilgrænsende tredjelande eller sprog- og dialektanalyse.

Nøglen til en løsning på disse problemer ligger derfor i gennemførelse af en grundig identifikation som led i de administrative procedurer, f.eks. på visasteder, når den berørte person har interesse i at udlevere korrekte data. Efter Kommissionens forslag er Rådet enedes om at oprette et online europæisk visumidentifikationssystem<sup>17</sup> i sin handlingsplan om ulovlig indvandring af 28. februar 2002. Kommissionen er i færd med at vurdere, om et sådant visumidentifikationssystem er teknisk muligt.

Undersøgelsen forventes især at fokusere på en vigtig del af tilbagesendelsen: lagring af et elektronisk foto eller anden biometrisk identifikation i kombination med en scanning af det rejsedokument, som visumansøgeren har fremlagt. Derudover vil det være en stor fordel, hvis disse oplysninger er tilgængelige i en central database, selv om fotos for det meste allerede kræves til visumansøgninger og kopier af rejsedokumenter. Problemet er, at selv eksisterende oplysninger kun er tilgængelige på betingelse af, at der foreligger et tilsvarende rejsedokument. Dermed skal ihændehaveren være villig til at forevise dokumentet, hvilket ikke er videre sandsynligt i tilfælde af ulovligt ophold. Målet er derfor at løse dette problem, således at personer kan identificeres, uden at deres samarbejde er nødvendigt. Ved hjælp af biometrisk identifikation i visuminformationssystemet kan udokumenterede personer med ulovligt ophold, der pågribes, findes og identificeres, hvis de tidligere har indgivet visumansøgning. Scanning af rejsedokumenter kan bruges som bevisførelse over for det pågældende tredjeland, når der bedes om hjemrejsedokumenter.

Systemet forventes at medføre betydeligt lavere tidsforbrug og omkostninger som følge af ulovligt ophold. Dette gælder også for den tid, som den tilbagesendte tilbringer i tilbageholdelse før tilbagesendelsen. Derudover kan praksis for visumudstedelse revideres på grund af en klart ændret risikovurdering. Den tilbagesendelse, der indgår i visuminformationssystemet, kan betyde en hurtigere og mere gnidningsløs visumpraksis, idet medlemsstaterne får en reel mulighed for at identificere og fjerne rejsende, der er i ond tro, uanset dokumentationen og uanset i hvilken medlemsstats repræsentation et visum er udstedt. Dette system er derfor en fordel for rejsende, der er i god tro.

En central funktion i det fremtidige visuminformationssystem er tilbagesendelsesdelen, således at udokumenterede personer kan identificeres efter pågribelse i medlemsstaterne med biometriske scanninger, der bruges til at hente eksisterende oplysninger, især scanninger af rejsedokumenter, er forevist på visumstedet.

### 2.2.7. *Bestemmelser om tilbagetagelse og transit mellem medlemsstaterne*

Som nævnt i Kommissionens grønbog sker tilbagetagelse mellem medlemsstater for det meste på grundlag af bilaterale aftaler eller uformelt samarbejde<sup>18</sup>. I 1999 præsenterede Finland et initiativ med henblik på vedtagelse af en rådsforordning om

<sup>17</sup> Arbejdstitlen er Kommissionens "Visuminformationssystem".

<sup>18</sup> 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. Jf. ligeledes KOM (2001) endelig, artikel 26 i forslaget vedrørende fastboende udlændinge.

fastlæggelse af medlemsstaternes indbyrdes forpligtelser med hensyn til tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere<sup>19</sup>. Drøftelserne blev afbrudt på grund af forhandlingerne om overførsel af mekanismen til bestemmelse af ansvaret for asylansøgninger til fællesskabsretten, Dublin II<sup>20</sup>. Da der er sket store fremskridt med forhandlingerne på dette område, bør de generelle rammer for tilbagetagelse mellem medlemsstaterne vedrørende alle tredjelandsborgere med ulovligt ophold tages op igen.

Der kunne derudover 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 er det 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. Med dette formål for øje har Tyskland taget initiativ til et rådsdirektiv om bistand i transitsager ved tilbagesendelse med fly<sup>21</sup>. I denne sammenhæng bør der tages højde for bilag 9 i den internationale civilluftfartskonvention<sup>22</sup>. Desuden bør det drøftes, hvordan andre bestemmelseslande kan integreres i et EU-lufttransitsystem.

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. I et sådant tilfælde 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.

De generelle rammer for tilbagetagelse mellem medlemsstaterne kan komme på dagsordenen igen, når forordningen vedrørende Dublin II bliver vedtaget på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

Bistand ved transit, især ved tilbagesendelse med fly, bør være underlagt visse regler. Derefter bør der tages stilling til andre transportmetoder.

#### 2.2.8. *Gensidig bistand mellem forbindelsesofficerer*

De forbindelsesofficerer, der er placeret i hjem- eller transitlande, har jævnlig kontakt med de lokale myndigheder, især grænsevagter og indvandringsmyndigheder i lufthavne. Sådanne arbejdsforhold bør kunne anvendes ved opgaver, der har relation til tilbagesendelser.

Når de tilbagesendte vender hjem kan tilstedeværelsen af en forbindelsesofficer medvirke til en lettere overdragelsesprocedure ved tilbagetagelse. Derudover kan der gives bistand til ledsagerne. Netværket af forbindelsesofficerer bør udbygges med henblik på udførelsen af sådanne opgaver.

<sup>19</sup> EFT C 353 af 7. december 1999, s. 6.

<sup>20</sup> Jf. KOM(2001) 447 endelig.

<sup>21</sup> Jf. Rådets dokument nr. 10386/02 MIGR 60 af 27. juni 2002.

<sup>22</sup> "Chicago-konventionen" af 7. december 1944.

Medlemsstaterne bør i videst muligt omfang tilbyde hinanden gensidig bistand for at lette tilbagesendelsen til hjemlandet.

### 2.2.9. *Fælles tilbagesendelse*

Af forskellige årsager sker tilbagesendelse i stigende grad med charterfly. Visse medlemsstater anvender mindre charterjetfly ved tvangsmæssig tilbagesendelse af usamarbejdsvillige personer, hvilket er særdeles kostbart. Nogle medlemsstater lejer større fly, således at flere personer kan sendes tilbage med de fornødne ledsagere. Denne praksis er også udgiftskrævende, især når kapaciteten ikke kan udnyttes fuldt ud, hvilket ofte forekommer, idet en tilbagesendt er forsvundet, er syg eller voldsomt modsætter sig tilbagesendelsen, eller i tilfælde af retssager meget sent i forløbet for at undgå tilbagesendelse.

Medlemsstaterne kan håndhæve tilbagesendelser mere effektivt, hvis de kan dele eksisterende kapacitet ved at organisere fælles indsatser.

Såfremt der kan tilrettelægges hensigtsmæssige transitordninger, bør medlemsstaterne forsøge at gennemføre fælles charterflyvninger for både frivillige og tvangsmæssige tilbagesendelser.

Fælles charterflyvninger er allerede organiseret som bi- eller trilaterale pilotprojekter mellem medlemsstater eller andre bestemmelseslande. Udviklingen af denne praksis vil ikke kun give finansielle fordele, men vil også sende et kraftigt signal.

Fælles tilbagesendelse bør arrangeres af medlemsstaterne, i begyndelsen som bi- og trilaterale charterflyvninger. Derudover kan fælles tilbagesendelse eventuelt også ske ad sø- eller landvejen.

### 2.2.10. *Bedre samordning*

Øget samarbejde som beskrevet ovenfor kræver hensigtsmæssige rammer for samordning. Som nævnt<sup>23</sup>, vil ICONet, det sikre webbaseret informations- og koordineringsnetværk, hjælpe med til at nå dette mål. Bortset fra kontaktoplysninger kan et sådant websted bruges til andre tjenester i forbindelse med tilbagesendelse. Der kan indgå et redskab, som muliggør onlinemeddelelser om transit mellem medlemsstater på en fælles formular som foreslået i det tyske initiativ om transit ad luftvejen. Derudover kan ICONet bruges til samordning blandt medlemsstaterne, hvad angår charterflyvninger som fuldbyrdelse af hjemsendelser. ICONet kan ligeledes oplyse om kontakter i tredjelande eller give relevante oplysninger om tredjelande i forbindelse med tilbagesendelser.

Et websted kan imidlertid aldrig erstatte den personlige kontakt, som tydeligvis kræves for at nå et højt samarbejdsniveau. Samarbejde og især samordning kan lettes ved at oprette en teknisk støttefunktion, som Kommissionen for nylig har anbefalet i sin meddelelse om en fælles politik mod ulovlig indvandring<sup>24</sup>. En sådan støttefunktion kan påtage sig en række opgaver. Blandt sådanne opgaver kan nævnes: Indsamling, analyse og offentliggørelse af oplysninger om tilbagesendelse, dialog blandt tilbagesendelsespersonale, ekspertmøder, forberedelse af fælles kurser eller bistand ved fælles indsats. For at afprøve værdien af en sådan teknisk støttefunktion

<sup>23</sup> Cf. 0

<sup>24</sup> KOM(2001) 672 endelig.



bør den i første omgang begrænses til et mindre sekretariat med nationale eksperter, der koncentrerer sig om visse prioriterede aktiviteter. En teknisk støttefunktion kunne f.eks. finansieres med hjælp fra ARGO, det administrative samarbejdsprogram<sup>25</sup>, som også er ansvarlig for samarbejde om tilbagesendelse mellem medlemsstaterne.

Der burde kunne skabes bedre samordning om øget operationelt samarbejde ved tilbagesendelse ved udvikling af informations- og koordineringsnetværket. Derudover kunne der etableres en teknisk støttefunktion til dette formål.

### 2.3. Fælles mindstestandarder for at sikre effektive tilbagesendelser

Samarbejdet mellem medlemsstaterne som beskrevet i 0 kan blive en succes, hvis det baseres på en fælles forståelse af hovedspørgsmålene. Der bør derfor opstilles fælles standarder på mellemlang sigt for at lette arbejdet for de involverede tjenester og gøre det muligt at øge samarbejdet mellem medlemsstaterne. På sigt bør disse standarder udvikles til regler 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 fuldfører udsendelsen. Derfor agter Kommissionen at tage de nødvendige initiativer.

#### 2.3.1. Gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse

Reel tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, som er forsvundet, efter at en medlemsstat har truffet afgørelse om udvisning, og som er pågrebet i en anden medlemsstat, er et centralt punkt i det operationelle samarbejde om fuldbyrdelse af tilbagesendelse i EU, især hvor der ikke findes indre grænsekontrol. En afgørelse om udvisning i én medlemsstat bør fuldbyrdes i en anden medlemsstat, uden at denne behøver træffe en ny afgørelse om udvisning. I direktiv 2001/40/EF om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere<sup>26</sup> understreges denne nødvendighed, selv om der ikke opstilles bindende regler.

Gensidig anerkendelse af udvisningsafgørelser vedrørende personer, som har ansøgt om asyl, kræver særlig opmærksomhed, da medlemsstaterne opfatter Genèvekonventionen forskelligt og desuden har forskelligt grundlag for subsidiær beskyttelse. I henhold til Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999 er en fælles asylprocedure og en ensartet retsstilling de langsigtede mål. Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 bekræftede dette mål og fastlagde frister for vedtagelse af specifikke direktiver. Kommissionen henviser derfor igen til sin trinvis metode, som blev forelagt i Kommissionens udtalelse fra november 2000<sup>27</sup>, med understregning af forbindelsen mellem gensidig anerkendelse og harmonisering af asyl.

Juridisk bindende rammebestemmelser for gensidig anerkendelse af alle foranstaltninger truffet for at bringe et ophold til ophør, herunder især afgørelser om udsendelse, bør indgå i et fremtidigt forslag om tilbagesendelsesprocedurer.

<sup>25</sup> Jf. Rådets beslutning af 13. juni 2002, EFT L 161 af 19. juni 2002, s. 11.

<sup>26</sup> Jf. EFT L 149 af 2. juni 2001, s. 34.

<sup>27</sup> KOM(2000) 755 endelig.

### 2.3.2. Udsendelse

Udsendelse, som er den endelige fuldbyrdelse af en tilbagesendelse, bør være underlagt mindstestandarder, der sikrer både den udsendes rettigheder og en effektiv udsendelse. Med mindstestandarder vil det også blive lettere at gennemføre operationelt samarbejde mellem medlemsstater og fælles udsendelsesoperationer.

Så længe der findes forskellige asylsystemer i medlemsstaterne, lader der til at være behov for en endelig sikring af "non-refoulement", således at medlemsstaterne kan overholde deres internationale betingelser, såfremt risikoen for "refoulement" ikke forinden er blevet undersøgt. I en sådan endelig sikring bør der henvises til gældende asylprocedure, som indeholder effektive retsmidler.

Mindstestandarder bør også indeholde en passende balance mellem at forebygge misbrug som følge af simuleret sygdom, mens der tages hensyn til de pågældendes fysiske og mentale tilstand. Hvis den tilbagesendte hævder at lide af en fysisk eller psykisk sygdom umiddelbart før afrejsen, kan dette være et forsøg på at undgå bortsendelse, men det kan også være sandt. Der skal gennemføres en passende vurdering, især for sårbare grupper som f.eks. mindreårige og gravide. Mindstestandarderne bør også omhandle de forhold, under hvilke en familie kan adskilles under udsendelsesproceduren.

Medlemsstaterne bør have mulighed for at udsende en person på trods af (fysisk) modstand. Det skal dog gøres klart, at der er grænser for tvangsforanstaltninger. Den tilbagesendes fysiske sikkerhed under bortsendelsen er yderst vigtig. Der skal desuden tages hensyn til hans eller hendes psykiske tilstand. Der er behov for standarder for tvangsforanstaltningernes intensitet. Hvad angår bortsendelse med fly, kan IATA/CAWG's retningslinjer for udsendelse og ledsagelse være et udgangspunkt for EU's bestemmelser om ledsagelse og brug af tvangsmidler.

Samarbejde om udsendelse giver anledning til spørgsmål om, 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). Hvis medlemsstaterne ønsker at samarbejde på dette område, virker det logisk at have mindstestandarder, når sådanne situationer skal vurderes. Der kunne f.eks. tages hensyn til holdningen blandt andre organisationer, f.eks. UNHCR eller FN-administrationer (f.eks. UNMIK i Kosovo) eller andre relevante aktører.

Mindstestandarder for udsendelse bør fastlægges på EU-plan med en endelig sikring af krav om "non-refoulement" i et fremtidigt direktiv om mindstestandarder ved tilbagesendelsesprocedurer, hvori der fastsættes fælles retningslinjer for udsendelse under hensyntagen til den tilbagesendes fysiske og psykiske tilstand samt personens fysiske sikkerhed under udsendelsen. Desuden bør der etableres en mekanisme til at vurdere den faktiske situation i visse lande for at kunne fastslå, om udsendelse reelt er en mulighed.

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

Afgørelser om udvisning er indtil nu blevet truffet af medlemsstaterne i henhold til national lovgivning. Rådet havde allerede 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>28</sup>. I direktivet bestemmes det bl.a., at en tredjelandstatsborger er omfattet af en afgørelse om udvisning, hvis vedkommende udgør en alvorlig og konkret trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i to slags tilfælde.

For yderligere at udvikle den fælles anerkendelse af udvisningsafgørelser mener Kommissionen som udgangspunkt, at der bør skelnes mellem obligatoriske afgørelser begrundet i, at den pågældende person udgør en ekstraordinær fare for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, og afgørelser begrundet i andre legitime forhold, der normalt vil føre til udvisning.

I denne skelnen bør der tages passende hensyn til de betingelser og garantier, der skal opfyldes for at afslutte visse gruppers lovlige ophold. Særlige tredjelandstatsborgere som fastboende udlændinge<sup>29</sup> eller personer, der er i familie med en EU-borger kan kun udsendes, hvis de udgør en alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed og orden<sup>30</sup>. Et særligt hensyn bør også gælde for tredjelandstatsborgere, der er født i en medlemsstat og aldrig har boet i det land, hvor de har statsborgerret.

Udvisning af flygtninge og andre personer under andre slags international beskyttelse kræver særligt opmærksomhed, for de kan udelukkende udsendes i overensstemmelse med internationale forpligtelser som Genève-konventionen af 1951 og den europæiske menneskerettighedskonvention. Generelt bør en udvisningsafgørelse altid baseres på den konkrete situation. Den involverede persons menneskerettigheder og rimeligheden i foranstaltningen skal overvejes til bunds. Der bør altid være adgang til et retsmiddel, herunder muligheden for opsættende virkning.

Mindstestandarder for udvisningsafgørelser på fastlægges på EU-plan med definition af obligatoriske og andre grunde til udvisning og med kortlægning af grupper med særligt behov for beskyttelse samt minimumssikkerhedskrav for retligt tilsyn inden for et fremtidigt direktiv om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer.

#### 2.3.4. *Afbrydelse af lovligt ophold*

Kommissionen foreslår, at en person kan tvinges til at forlade en medlemsstats territorium fra det øjeblik, hvor det lovligt ophold er afsluttet. Heri indgår afvisning af opholdsansøgning (enten på grundlag af international beskyttelse eller indvandring), udløb af opholdstilladelse eller tilbagetrækning/tilbagekaldelse (f.eks. af hensyn til offentlige orden eller den nationale sikkerhed), men også afslutning af ulovligt ophold i tilfælde, hvor en person aldrig har haft lovligt ophold i den pågældende medlemsstat. Et lovligt ophold anses også for afsluttet, hvis et retsmiddel mod en afgørelse om retten til ophold på medlemsstatens territorium ikke har opsættende virkning. Alle disse personer bør være juridisk forpligtet til at forlade medlemsstaten øjeblikkeligt eller inden for en given tidsfrist, hvis der gives en sådan frist. På EU-plan bør forpligtelsen betyde, at den pågældende person forlader EU og ikke blot en medlemsstat.

---

<sup>28</sup> Jf. EFT L 149 af 2. juni 2001, s. 34.

<sup>29</sup> Jf. artikel 13 i KOM (2001) 127 endelig.

<sup>30</sup> Jf. præmisserne i sag C-459/99, MRAX, Domstolens dom af 25. juli 2002.

Hvis EU's medlemsstater samarbejder, kan man sikre, at personer uden lovligt ophold i én medlemsstat ikke rejser til en anden medlemsstat, hvor de ikke har lovlig indrejse og ophold. Med dette formål for øje vil Kommissionen gå videre med tilnærmelsen af foranstaltninger, der træffes for at stoppe ulovligt ophold, og som gælder i hele EU.

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

Kommissionen anerkender, at medlemsstaterne er nødt til at have mulighed for frihedsberøvelse i afventning af udsendelse. Der skal dog være en rimelig balance mellem medlemsstaternes behov for effektive procedurer og sikringen af grundlæggende menneskerettigheder for personer med ulovligt ophold. Der bør ligeledes fastsættes mindstestandarder på EU-niveau med definition af de ansvarlige myndigheders kompetence og betingelserne for frihedsberøvelse med henblik på udsendelse for at lette det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne under transit eller fælles udsendelse. Disse mindstestandarder kan bl.a. omfatte:

- Grundlag for frihedsberøvelse i afventning af udsendelse. Herunder tilbageholdelse af person med ulovligt ophold for at fremskaffe returrejsedokumenter eller for at forhindre personen i at forsvinde under udsendelse eller transit.
- Kortlægning af, hvilke kategorier af personer der almindeligvis ikke eller kun under meget specielle omstændigheder kan berøves deres frihed.
  - børn uden ledsager og personer under 18
  - ældre, især hvor der kræves tilsyn
  - gravide, medmindre der er en klar risiko for, at personen forsvinder, og der gives lægelig godkendelse til frihedsberøvelse
  - personer, der lider af en alvorlig sygdom, eller mentalt syge
  - personer i tilfælde, hvor der foreligger uafhængig bevisførelse for, at de er blevet tortureret eller mishandlet under tilbageholdelse, før de ankom til EU
  - personer med alvorligt handicap
- Regler for afgørelser om frihedsberøvelse. Heri kan indgå omfanget af frihedsberøvelse og passende alternativer, f.eks. fremmødepligt, obligatorisk ophold, kaution eller endda elektronisk overvågning.
- Bestemmelser om retslig kontrol. Et retsorgan bør have bemyndigelse til at udstede eller ændre en afgørelse om frihedsberøvelse.
- Tidsbegrænsning for frihedsberøvelse i afventning af udsendelse. Selv om grundlaget for frihedsberøvelse (f.eks. identifikation eller risiko for forsvinden) i sig selv indebærer en tidsbegrænsning, finder Kommissionen det nødvendigt at fastsætte en definitiv tidsbegrænsning og frister for retsligt tilsyn vedrørende fortsat frihedsberøvelse.

- Regler for tilbageholdelsesbetingelser, herunder navnlig regler for indkvarteringsforhold og derudover retshjælp, for at sikre en human behandling af alle tilbageholdte i samtlige anbringelsescentre i medlemsstaterne. Kommissionen er kommet til den konklusion, at tilbagesendte så vidt muligt ikke bør indkvarteres sammen med indsatte i fængsler for at undgå kriminalisering.

Mindstestandarder for frihedsberøvelse med henblik på udvisning bør fastlægges på EU-plan med definition af de ansvarlige myndigheders kompetencer og betingelserne for frihedsberøvelse inden for et fremtidigt direktiv om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer.

### 2.3.6. *Udrejsebevis og genindrejse*

Som nævnt i grønbogen forekommer det 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. Én 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.

Med anvendelse af princippet om, at frivillig tilbagevenden bør prioriteres højest, bør de retlige konsekvenser af tilbagevenden eller tvangsmæssig tilbagesendelse ved efterfølgende ansøgning om genindrejse tages op til nærmere overvejelse. Et afslag på en ansøgning om visum til en EU-medlemsstat på et eller andet tidspunkt i fremtiden bør ikke kun baseres, at vedkommende tidligere har opholdt sig ulovligt i en medlemsstat, hvis vedkommende i øvrigt er rejst frivilligt tilbage til sit hjemland. Omvendt bør der være restriktioner i tilfælde af tvangsmæssige tilbagesendelser.

Der er behov for fælles definitioner af de tilfælde, hvor en ny ansøgning om et visum eller en opholdstilladelse vil være udelukket. Indberetningerne om afslag på indrejsetilladelse til Schengen-informationssystemet, jf. artikel 96 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, eller til et fremtidigt europæisk visumidentifikationssystem kan muligvis anvendes til dette formål.

## 2.4. **Elementer i integrerede hjemsendelsesprogrammer**

Det internationale samfund har i det sidste tiår udviklet forskellige former for hjemsendelsesprogrammer og modeller for gennemførelsen heraf. Der er grundlæggende to former for tilbagesendelsesprocesser, nemlig helt frivillig tilbagevenden, hvor en person af egen fri vilje beslutter at vende tilbage og får støtte til at gøre det, og situationer, hvor de statslige myndigheder tvinger den pågældende til at rejse tilbage under overholdelse af folkeretten og den pågældendes menneskerettigheder. Der findes også en mellemting mellem de to situationer, hvor en person accepterer forpligtelsen til at rejse tilbage, men samtidig tager imod støtte fra myndighederne.

En række internationale organisationer har været særlig aktive på dette område i forbindelse med alle former for hjemsendelse, og de har forvaltet både fællesskabsprojekter og projekter finansieret af medlemsstaterne, nogle med bedre resultater end andre, også her afhængigt af omstændighederne. Generelt viser

Kommissionens erfaringer, som går tilbage til de fælles aktioner inden for rammerne af Maastricht-traktatens søjle 3 fra 1997 til 1999<sup>31</sup> forud for oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond i 2000<sup>32</sup>, at vellykkede tilbagesendelsesprojekter kræver, at alle eller de fleste af følgende elementer er til stede: rådgivning og vejledning forud for tilbagesendelsen, støtte til uddannelse og til at finde arbejde, hjælp til rejsen tilbage til hjemlandet og/eller til genetablering/til at finde en bolig, opfølgingshjælp og rådgivning efter tilbagesendelsen. Desuden skal det organ, der forestår tilbagesendelsen, have tilstrækkelige forbindelser til myndighederne og de ikke-statslige organisationer i hjemlandet samt passende faciliteter i marken (f.eks. lokalt personale, i det mindste midlertidigt, med kendskab til de lokale sprog) og den nødvendige viden til om nødvendigt at udvælge de tilbagevendende, der vil kunne klare sig, når de er vendt tilbage. En analyse af de projekter vedrørende tilbagesendelse, som har fået støtte via alle disse instrumenter, viser klart, at projekterne hovedsagelig er koncentreret i et begrænset antal medlemsstater. Det skyldes forholdene i medlemsstaterne, både antallet af potentielle tilbagevendende og nødvendigheden af at finansiere en række andre områder, såsom modtagefaciliteter eller integrationsprogrammer.

Disse faktorer skal afvejes mod tilbagesendelsesprogrammernes omkostningseffektivitet. Nogle projekter (f.eks. vedrørende somaliere, som bor i Europa) kan være meget dyre, når man ser på omkostningerne pr. person. Desuden er der en række faktorer, som det stort set er umuligt at sætte tal på, såsom sandsynligheden for, at de tilbagevendende forsøger at komme tilbage til værtslandet. Om en person, der er vendt tilbage til sit hjemland, bliver der, afhænger af en række faktorer, såsom den pågældendes retlige stilling i værtslandet og udstedelsen af et rejsedokument, som gør det muligt at genindvandre, den pågældendes økonomiske og familiemæssige situation osv.

Potentielle tilbagevendende skal så tidligt som muligt oplyses om mulighederne for frivillig tilbagevenden til hjemlandet. De skal bl.a. oplyses om tilbagesendelsesprogrammer, mulighederne for erhvervsuddannelse eller andre former for uddannelse, situationen i det land, de kan rejse tilbage til, og mulighederne for at starte et nyt liv. Erhvervsuddannelse og andre former for uddannelse, som kan være nyttige i det land, de pågældende kan rejse tilbage til, kan enten tilbydes før tilbagerejsen eller i det pågældende land. Der bør tilbydes hjælp og rådgivning i alle faser af tilbagesendelsesprocessen, lige fra begyndelsen af opholdet i medlemsstaterne til et stykke tid efter ankomsten til bestemmelseslandet, så det sikres, at den pågældendes tilbagevenden forløber godt. Generelt må det undersøges, hvilke incitamentter der kan tilskynde potentielle tilbagevendende til at vende tilbage frivilligt. Kommissionen har derfor bestilt en undersøgelse vedrørende incitamentter for tilbagevenden, som vil blive offentliggjort sidst på året. På grundlag af undersøgelsen må det overvejes, hvilke yderligere skridt der kan tages for at skabe tilstrækkelige incitamentter for tilbagevenden.

---

<sup>31</sup> Budgetpost B7-6008 og B-5-803.

<sup>32</sup> Rådets beslutning af 28. september 2000 (2000/596/EF), EFT L 252, s. 12.

Den generelle konklusion, man kan drage af de tidligere erfaringer med forvaltningen af tilbagesendelsesprogrammer, er, at de skal være smidige med hensyn til tidsrammer og administration for at muliggøre en tilpasning til forholdene på stedet. Dette kræver en kohærent brug af fællesskabprogrammerne og de nationale programmer på grundlag af klare politiske retningslinjer.

Ud over de fælles aktioner i perioden 1997-1999 og Den Europæiske Flygtningefond (EFF) har Kommissionen også brugt budgetpost B7-667 (som der inden udgangen af 2002 vil blive foreslået et retsgrundlag for) i forbindelse med arbejdet i Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration med hensyn til spørgsmål om tilbagesendelse. Kommissionen vil i den nærmeste fremtid indlede overvejelser om fremtidsperspektiverne for EFF, hvis hovedopgaver omfatter frivillig tilbagevenden. I lyset af kravene fra Det Europæiske Råd i Sevilla<sup>33</sup> må Kommissionen forsøge at finde frem til de bedste mekanismer for finansiering og koordinering af tilbagesendelse. Kommissionen vil i efteråret 2002 forelægge Rådet en rapport om de budgetmæssige aspekter af konklusionerne fra Det Europæiske Råd.

Den økonomiske støtte til tilbagesendelse bør omfatte både frivillig tilbagevenden, tvangsmæssig udsendelse og støtte til tilbagesendelse af ulovlige migranter i transitlandene.

Det aspekt af den økonomiske støtte til tilbagesendelse, der vedrører frivillig tilbagevenden, skal omfatte tilbagesendelse og reintegration af både personer med ulovligt ophold og personer med lovligt ophold, hvis disse ønsker at rejse tilbage, og der er en offentlig interesse i at støtte deres tilbagevenden. Poster såsom individuelle rejseudgifter, udgifter til transport af personlige ejendele, de første udgifter efter tilbagekomsten og en begrænset etableringsstøtte kan komme i betragtning i denne forbindelse.

Det andet aspekt af den økonomiske støtte, som udelukkende vedrører personer uden lovligt ophold, er økonomisk støtte til fuldbyrdelsesforanstaltninger. Dette element vil være med til at understrege behovet for solidaritet og byrdefordeling mellem medlemsstaterne i forbindelse med tilbagesendelse, f.eks. med hensyn til de tilbagevendendes rejseudgifter og udgifterne til ledsagelse.

Det tredje aspekt af den finansielle støtte til tilbagesendelse fokuserer på pågribelse. Der er mulighed for at støtte tredjelands, der sender ulovlige migranter tilbage, hvis de ikke opfylder det pågældende lands indrejsebetingselser, ikke har behov for international beskyttelse og er på gennemrejse med henblik på at indrejse ulovligt i EU.

---

<sup>33</sup>

Jf. punkt 33 i konklusionerne.

EU bør udvikle sin egen strategi for integrerede tilbagesendelsesprogrammer. Sådanne programmer bør omfatte alle faser af tilbagesendelsesprocessen, lige fra perioden før afrejsen over selve tilbagesendelsen til modtagelsen og reintegrationen i det land, den pågældende sendes tilbage til.

De integrerede tilbagesendelsesprogrammer skal skræddersyes til de enkelte lande for at tage behørigt hensyn til de særlige forhold, antallet af sager og behovene i det pågældende land.

Det bør yderligere overvejes at indføre et finansielt instrument, som kan omfatte frivillig tilbagevenden, tvangsmæssig udsendelse og støtte til tilbagesendelse af ulovlige migranter i transitlandene. Kommissionen vil vende tilbage til dette spørgsmål, når den fremlægger rapporten om finansielle instrumenter på asyl- og indvandringsområdet.

## **2.5. Intensivering af samarbejdet med tredjelande**

For at styrke koordineringen og forbedre komplementariteten og sammenhængen mellem EU's foranstaltninger udadtil bør intensiveringen af EU's samarbejde med tredjelande om tilbagesendelse videreføres fra sag til sag i forbindelse med udarbejdelsen eller revisionen af landestrategidokumenterne og de regionale strategidokumenter; medlemsstaterne deltager fuldt ud i dette arbejde, som henhører under Kommissionens ansvarsområde. Desuden skal der altid tages hensyn til kandidatlandenes særlige situation; bl.a. skal mekanismerne i associeringsaftalerne udnyttes fuldt ud.

### *2.5.1. Udvidet administrativt samarbejde*

Den første fase i intensiveringen af samarbejdet med tredjelande om tilbagesendelse må være en udvidelse af det administrative samarbejde. EU bør i givet fald tilbyde støtte til institutions- og kapacitetsopbygning i forbindelse med modtagelse og reintegration af de tilbagevendende. Der kan også blive tale om teknisk samarbejde. Man må især overveje alle former for reintegrationsforanstaltninger, som kan bidrage til en vellykket tilbagevenden; f.eks. kan der ydes etableringsstøtte for at gøre det muligt for de pågældende at få en bolig og støtte til reintegration på arbejdsmarkedet, herunder erhvervsuddannelse. Endelig skal tilbagesendelse indgå i den overordnede politiske dialog med det pågældende land om migrationsspørgsmål.

EU bør fremme et udvidet administrativt samarbejde med tredjelande, som bør omfatte alle faser og niveauer i tilbagesendelsesprocessen.

### *2.5.2. Tilbagetagelsesaftaler indgået af Fællesskabet*

Det Europæiske Råd i Sevilla ønskede også, at man skulle fremskynde indgåelsen af de tilbagetagelsesaftaler, der er ved at blive forhandlet. Som allerede anført i grønbogen vil Kommissionen derfor gøre en yderligere indsats for at sætte skub i de igangværende forhandlinger for at få dem afsluttet hurtigst muligt, så vidt muligt i overensstemmelse med de forhandlingsdirektiver, den har fået. For at kunne gøre det har den brug for større politisk og diplomatisk støtte fra medlemsstaterne, end de hidtil har været villige til at yde. På grundlag af forhandlingerne med de første syv lande, som er forløbet meget forskelligt, kan man dog allerede drage én vigtig konklusion. Da tilbagetagelsesaftalerne hovedsagelig er i Fællesskabets interesse, er



tredjelandene selvfølgelig ikke meget for at acceptere sådanne aftaler. Hvorvidt det lykkes at indgå sådanne aftaler afhænger derfor i høj grad af de positive incitamerter, som Kommissionen råder over. I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at der på RIA-området ikke kan tilbydes ret meget til gengæld. Specielt er en lempelse af visumkravene eller en ophævelse af visumpligten kun en realistisk mulighed i ganske særlige tilfælde (f.eks. Hongkong og Macao); i de fleste tilfælde er det ikke en brugbar løsning. Det er derfor vigtigt at overveje det afgørende spørgsmål om, hvilke andre incitamerter man til gengæld kan tilbyde de pågældende lande, ikke kun på RIA-området, men på alle fællesskabsområder (f.eks. øget samhandel, teknisk/finansielt samarbejde, øget udviklingsstøtte mv.). Selv om Det Europæiske Råd i Sevilla endnu en gang understregede, at EU er parat til at yde den nødvendige tekniske og finansielle bistand inden for de finansielle overslag, blev spørgsmålet om, hvad man skal gøre ved lande, der på trods af dette tilbud ikke er interesseret i at indgå en tilbagetagelsesaftale, ikke besvaret tilfredsstillende.

Kommissionen opfordrer derfor Rådet til at fortsætte drøftelserne om incitamerter eller kompensationer i forbindelse med tilbagetagelsesaftaler, specielt i form af overvejelser om muligheden for at øge komplementariteten med andre politikområder, herunder politiske og diplomatiske foranstaltninger fra medlemsstaternes side, for at gøre det muligt at nå Fællesskabets mål vedrørende tilbagesendelse og tilbagetage.

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

Hvis en direkte tilbagesendelse til hjemlandet ikke er mulig eller tilrådelig, må man undersøge andre muligheder for samarbejde med tredjelande. Specielt når der er tale om praktiske hindringer, såsom komplicerede eller ikke-eksisterende rejseforbindelser til hjemlandet, kan man henvende sig til eventuelle transitlande med henblik på at få deres støtte i forbindelse med de tilbagevendendes frivillige eller tvangsmæssige gennemrejse af deres område.

Alle Fællesskabets tilbagetagelsesaftaler skal systematisk indeholde transitklausuler, og når der ikke foreligger sådanne aftaler, må det i givet fald overvejes at indgå særskilte transitaftaler.

## 3. **KONKLUSIONER**

På grundlag af mandatet fra Det Europæiske Råd i Sevilla den 21. og 22. juni 2002 fremlægger Kommissionen hermed hovedelementerne i et handlingsprogram for tilbagesendelse, som Rådet anmodes om at godkende inden årets udgang.

Kommissionen har peget på en række foranstaltninger, specielt vedrørende operationelt samarbejde, som kræver en øget indsats fra medlemsstaternes fuldbyrdelsesmyndigheders side og kan gennemføres på kort sigt. Derudover kræver et fællesskabshandlingsprogram for tilbagesendelse, at der på EU-plan skabes en større pakke af foranstaltninger, der skal gennemføres på mellemlang sigt. Denne pakke skal bl.a. omfatte øget operationelt samarbejde på grundlag af fælles koordinering og om nødvendigt tilpasning af lovgivningen.

Rådet opfordres til at godkende handlingsprogrammet for tilbagesendelse inden årets udgang i overensstemmelse med mandatet fra Det Europæiske Råd i Sevilla.

## BILAG – Definitioner

Udtryk	Definition
Tilbagesendelse	Omfatter hele processen i forbindelse med tilbagerejsen til hjemlandet, transitlandet eller et andet tredjeland, herunder forberedelse og gennemførelse. Tilbagesendelsen kan ske frivilligt eller tvangsmæssigt.
Person med ulovligt ophold	Enhver person, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for tilstedeværelse i eller ophold på EU-medlemsstaternes område.
Person, der ikke opfylder indrejsebetingelserne	Enhver person, der ikke opfylder betingelserne for indrejse på EU-medlemsstaternes område.
Frivillig tilbagevenden	Afrejse til hjemlandet, transitlandet eller et andet tredjeland på frivilligt grundlag, hvadenten den tilbagevendende får støtte til sin tilbagevenden eller rejser på egen hånd.
Tvangsmæssig udsendelse	Tvungen udsendelse til hjemlandet, transitlandet eller et andet tredjeland på grundlag af en administrativ eller retslig afgørelse.
Tilbagetagelse	En stats accept af, at en person (der kan være tale om statens egne statsborgere, tredjelandstatsborgere eller statsløse) genindrejser efter ulovlig indrejse eller tilstedeværelse eller ulovligt ophold i en anden stat.
Tilbagetagelseaftale	Aftale, som fastsætter de kontraherende parters gensidige forpligtelser samt detaljerede administrative og operationelle procedurer for at lette tilbagesendelsen af og transit for personer, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, tilstedeværelse eller ophold i den anmodende stat.
Udvisning	Administrativ eller retslig foranstaltning, som enten fastslår indrejsens, tilstedeværelsens eller opholdets ulovlighed eller 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 med henblik på udsendelse	Fuldbyrdelsesforanstaltning bestående i fratagelse af personlig frihed i et lukket center med henblik på udsendelse.
Afgørelse om frihedsberøvelse	Administrativ eller retslig afgørelse, der danner juridisk grundlag for frihedsberøvelsen med henblik på udsendelse.
Udsendelse	Fuldbyrdelsesforanstaltning bestående i den fysiske transport ud af landet.
Afgørelse om udsendelse	Administrativ eller retslig afgørelse, der danner juridisk grundlag for udsendelsen (i nogle retssystemer synonymt med afgørelse om udvisning).
Tilladt genindrejse	Fornytt adgang for en tredjelandstatsborger eller en statsløs person til EU-medlemsstatens område efter tidligere udrejse.
Afvisning	Afslag på tilladelse til at indrejse i en stat.
Transit	Gennemrejse af et land på vej fra et afrejseland til bestemmelseslandet.