



Bruxelles, den 10.2.2021
COM(2021) 56 final

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

**Styrket samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse som led i en fair, effektiv og
samlet EU-migrationspolitik**

DA

DA

1. Indledning

I den nye pagt om migration og asyl¹ fastlægges en helhedsorienteret tilgang til migration, der samler alle relevante politikområder med henblik på at opbygge et langsigtet og robust EU-system til migrations- og asylforvaltning. Et retfærdigt og effektivt system skal sikre hurtig beskyttelse og integration af dem, der har behov for international beskyttelse, og samtidig sikre faktisk tilbagesendelse og holdbar reintegration i oprindelseslandet af dem, der ikke har ret til ophold.

Den nye pagt understreger vigtigheden af **omfattende, afbalancerede, skræddersyede og gensidigt fordelagtige migrationspartnerskaber** med lande uden for EU, hvor en effektiv tilbagetagelse udgør et vigtigt element. Disse partnerskaber skal tage hensyn til både EU's og partnernes interesser og indgå i EU's overordnede forbindelser med tredjelande på linje med andre politikker såsom udviklingssamarbejde, investeringer og handel. Målet er gennem disse partnerskaber at tackle fælles udfordringer og udnytte fælles muligheder ved at forbedre migrationsstyringen, herunder grænseforvaltning og bekæmpelse af migrantsmugling og menneskehandel, støtte flygtninge og værtssamfund i partnerlande, skabe økonomiske muligheder og tackle de grundlæggende årsager til irregulær migration, udvikle lovlige migrationsveje for at tiltrække færdigheder og talenter til Europa og intensivere samarbejdet om tilbagetagelse og reintegration.

Opbygningen af et fælles EU-system for tilbagesendelser, der bygger på stærke, effektive og humane tilbagesendelsesprocedurer inden for EU samt et mere effektivt samarbejde med eksterne partnere om tilbagetagelse, er et grundlæggende aspekt af en samlet og troværdig EU-migrationspolitik. I en situation, hvor medlemsstaternes politikker er tæt forbundne, og de foranstaltninger, der træffes af én medlemsstat, påvirker de andre, er der behov for en ny og robust europæisk ramme, der skaber sammenhæng, sikkerhed og klarhed. Den nye pagt baner vejen for et **fælles EU-system for tilbagesendelser** med en konsekvent og sammenhængende tilgang, der sikrer, at tilbagesendelserne kan gennemføres i overensstemmelse med målene for EU's migrations- og asylpolitik. Dette kræver forbedrede procedurer, der mindsker forskellene mellem medlemsstaternes tilgange og skaber tættere samarbejde og stærkere solidaritet mellem alle medlemsstaterne.

Vellykket tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration afhænger også af, at EU og dets medlemsstater handler samlet, i en Team Europe-tilgang med en bred vifte af redskaber og relevante politikker og i en koordineret og løbende dialog med partnerlandene.

For at opnå konkrete fremskridt i samarbejdet om tilbagetagelse opfordrede Det Europæiske Råd i oktober 2018² til at mobilisere de nødvendige incitamentet ved at anvende alle relevante EU-politikker, -instrumenter og -værktøjer, herunder visumpolitikken. I henhold til den reviderede visumkodeks³ skal Kommissionen hvert år foretage en vurdering af tilbagetagsessamarbejdet med tredjelande og aflægge rapport til Rådet (artikel 25a). Som den nye pagt bekræfter, vil processen med regelmæssige vurderinger i henhold til visumkodeksen med tiden fremme en struktureret tilgang til samarbejdet med tredjelande om

¹ COM(2020) 609 final.

² Det Europæiske Råds konklusioner fra oktober 2018 (EUCO 13/18). <https://www.consilium.europa.eu/media/36775/18-euco-final-conclusions-en.pdf>

³ Forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1155 af 20. juni 2019 (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 25).

tilbagetagelse og være et vigtigt redskab, der bidrager til en vellykket gennemførelse af de bredere politiske mål på migrations- og asylområdet.

På denne baggrund har Kommissionen afsluttet **den første faktuelle vurdering** i henhold til visumkodeksen på grundlag af kvantitative og kvalitative data fra medlemsstaterne og de associerede Schengenlande og data indsamlet af Eurostat og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) om tilbagesendelse og irregulær indrejse. Denne vurdering giver et evidensbaseret, omfattende og detaljeret billede af samarbejdet og bidrager dermed til at identificere målrettede måder at forbedre samarbejdet på. Som fastsat i visumkodeksen forelægges vurderingen for Rådet, hvilket er det første trin i en proces, der omfatter drøftelser med medlemsstaterne og partnerlandene.

I denne meddelelse skitseres de generelle konklusioner i den første årlige vurdering af partnerlandenes samarbejde om tilbagetagelse. Den beskriver, hvordan Kommissionen i tæt samarbejde med den højtstående repræsentant og medlemsstaterne, hvor det er relevant i overensstemmelse med deres respektive kompetencer, agter at bygge videre på den proces, der er indledt med denne vurdering, for yderligere at tackle interne og eksterne udfordringer i forbindelse med tilbagesendelse og tilbagetagelse på en integreret, struktureret og effektiv måde.

I overensstemmelse med Kommissionens forslag til en ny forordning om asylforvaltning og migrationsstyring kan vurderingen også bidrage til at identificere incitamentet inden for andre områder end visumpolitik for at forbedre tilbagetagelessamarbejdet under hensyntagen til Unionens overordnede interesser og forbindelser med partnerlande. I afventning af vedtagelsen af dette forslag og i betragtning af, hvor vigtigt mærkbare fremskridt er for tilbagetagelessamarbejdet, vil Kommissionen allerede nu inddrage denne bredere overvejelse i sin opfølgning på denne første vurdering⁴. Vurderingen giver værdifuldt input til, hvordan man kan intensivere tilbagetagelessamarbejdet med relevante partnere. Bredere set kan den også hjælpe med til at styrke migrationssamarbejdet med disse partnere som led i en samlet tilgang.

2. Udfordringer og forhindringer — vejen frem for et mere effektivt EU-system for tilbagesendelse og tilbagetagelse

Trods en øget indsats for at imødegå irregulær migration og sikre en faktisk tilbagesendelse af dem, der ikke har ret til at opholde sig i Unionen, er der stadig meget at gøre. Et tæt og gensidigt fordelagtigt samarbejde med partnerlande på forskellige områder som led i omfattende migrationspartnerskaber bør bidrage til at mindske antallet af irregulære indrejser. Der er stadig alt for mange mennesker, der kommer til Europa via usikre og irregulære ruter, ofte som følge af vanskelige socioøkonomiske og politiske forhold. Mellem januar og november 2020 kom over 110 000 mennesker irregulært til Europa⁵. Øget engagement i bekæmpelsen af migrantsmugling er fortsat afgørende.

⁴ Jf. artikel 7 i den foreslåede forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, COM(2020) 610 final. I henhold til den foreslåede lovgivning vurderes tredjelands samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse på grundlag af artikel 25a-rapporten og alle andre tilgængelige oplysninger. Overvejelserne i henhold til den foreslåede artikel 7 bør derfor omfatte både visumpligtige og ikke-visumpligtige lande.

⁵ Antallet af irregulære migranter til EU faldt fra over 1,8 millioner i 2015 til over 110 000 i 2020 (januar-november 2020).

En stor del af de migranter, der ankommer på irregulær vis, vil sandsynligvis ikke kunne opnå beskyttelse i EU eller få ret til ophold af andre årsager. I 2019 var den gennemsnitlige anerkendelsesprocent for førstegangsansøgninger i EU kun 30 %⁶. Tilbagesendelse af personer uden opholdsret er fortsat en udfordring. Ud af dem, der skal tilbagesendes, er det kun en tredjedel, der rent faktisk bliver tilbagesendt⁷, og af dem bliver mindre end 30 % det frivilligt. De utilfredsstillende resultater med hensyn til tilbagesendelse og tilbagetagelse skyldes de mange udfordringer, som medlemsstaterne står over for, både når de skal realisere afgørelser om tilbagesendelse af irregulære migranter, og når de samarbejder med tredjelande om tilbagetagelse.

Covid-19-pandemien har forårsaget yderligere kompleksitet i forbindelse med tilbagesendelses- og tilbagetagelsesoperationerne. Selv om der fortsat er rejserestriktioner over hele verden, bør asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne fortsætte under behørig hensyntagen til de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte de tilbagesendtes og de modtagende samfunds sundhed. Også genbosætningsaktiviteterne har været afbrudt på grund af covid-19-restriktionerne, men er nu i høj grad blevet genoptaget.

2.1. Udfordringer i forbindelse med tilbagesendelsesprocedurer inden for EU

Medlemsstaternes retlige og administrative rammer for tilbagesendelse varierer betydeligt, og der forekommer både mangler og god praksis i de enkelte nationale systemer. At identificere og håndtere sådanne mangler og samtidig fremme eksisterende god praksis er det første skridt til at gøre tilbagesendelsesprocedurerne robuste, hurtige og stabile, samtidig med at migranternes rettigheder beskyttes og fremmes i overensstemmelse med EU-retten og chartret om grundlæggende rettigheder.

Nogle af de største hindringer for en effektiv tilbagesendelsespolitik er betydelige forskelle mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne, langvarige procedurer, herunder i appelfasen, vanskeligheder med at forhindre, at personer forsvinder, utilstrækkelige ressourcer, infrastruktur og begrænset administrativ kapacitet til at følge op på afgørelser om tilbagesendelse, herunder ved anmodninger til tredjelande om tilbagetagelse.

Den bedste måde at gennemføre effektive tilbagesendelser og fremme holdbare løsninger på er at tilstræbe, at flere migranter uden opholdsret vælger at forlade EU frivilligt. Frivillig tilbagevenden kombineret med effektive reintegrationsstrategier øger accepten og succesraten for disse procedurer.

Oplysninger indsamlet under Schengenevalueringer⁸ og via andre kilder, bl.a. Det Europæiske Migrationsnetværk⁹, bekræfter, at der trods medlemsstaternes generelle præference for frivillig tilbagevenden er vedvarende problemer med at yde tilstrækkelig støtte til irregulære migranter, der er villige til at rejse frivilligt. Dette skyldes de eksisterende programmets

⁶ Anerkendelsesprocenten udregnes som forholdet mellem antal positive asylafgørelser i første instans og det samlede antal asylafgørelser i første instans. I 2019 resulterede 160 965 ud af 541 085 afgørelser i tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse til tredjelandsstatsborgere.

⁷ Ud af 491 195 tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, der blev beordret tilbagesendt i 2019, blev 142 320 rent faktisk tilbagesendt.

⁸ COM(2020) 779 final.

⁹ Det Europæiske Migrationsnetværk er et EU-netværk af migrations- og asyleksperter, der arbejder sammen om at tilvejebringe objektive og sammenlignelige politikrelevante oplysninger. Netværket er oprettet ved Rådets afgørelse 2008/381/EF.

snævre sigte (som f.eks. kun omfatter afviste asylansøgere), begrænset rådgivning om tilbagesendelse og stærkt varierende støtte til de tilbagesendte.

Det er også vigtigt, at sårbare personer, navnlig uledsagede mindreårige og ofre for menneskehandel, modtager specifik, skræddersyet støtte og beskyttelse, både i EU og i partnerlandene. De foranstaltninger, som EU har indført for at beskytte ofrene for menneskehandel og sikre overholdelse af princippet om nonrefoulement, under hensyntagen til migranternes behov og særlige forhold samt behovet for at finde holdbare løsninger på deres situation, skal garanteres effektivt i alle faser af tilbagesendelsesprocessen. Navnlig for børn bør der indføres konkrete beskyttelsesforanstaltninger for at sikre, at deres rettigheder respekteres.

Samtidig er der behov for at finde praktiske løsninger for at forhindre personer, der ikke har ret til ophold, i at forsvinde. En god balance mellem øget anvendelse af effektive alternativer til frihedsberøvelse og sikring af, at der er specialiserede og veludstyrede faciliteter til rådighed, når frihedsberøvelse anvendes, kan bidrage til en mere effektiv proces for ikkefrivillige tilbagesendelser. Under alle omstændigheder skal der tages hensyn til de pågældende personers særlige forhold, ligesom deres grundlæggende rettigheder skal respekteres fuldt ud af EU, dets agenturer og alle medlemsstater. Særligt for børn er det vigtigt at stille alternativer til frihedsberøvelse til rådighed og konsekvent bruge dem. For at tilbagesendelsesoperationer kan lykkes, bør det arbejde, der udføres af alle aktører, herunder EU-agenturer og internationale organisationer, strømlines og forsynes med tilstrækkelige ressourcer i alle faser af processen, herunder når der samarbejdes med tredjelande om tilbagetagelse. De uafhængige observatører af grundlæggende rettigheder, som Frontex har rekrutteret, og som skal supplere den eksisterende pulje af observatører fra kompetente nationale organer, vil styrke EU's evne til at kontrollere, at de grundlæggende rettigheder overholdes i forbindelse med alle tvangsmæssige tilbagesendelsesoperationer, der organiseres af agenturet.

Der er i øjeblikket en betydelig forskel mellem antallet af afgørelser om tilbagesendelse og anmodninger om tilbagetagelse til tredjelande, da medlemsstaterne normalt ikke indleder tilbagetagelsesprocessen, når de ikke har tillid til, at partnerlandet vil samarbejde om identifikation af og udstedelse af nye papirer til deres statsborgere. I takt med at samarbejdet med tredjelande forbedres, er medlemsstaterne nødt til hurtigt at følge op på en afgørelse om tilbagesendelse med en anmodning om tilbagetagelse for at udnytte den forbedrede samarbejdsramme fuldt ud.

Uafhængige og effektive overvågningssystemer kan forbedre beskyttelsen og sikre respekten for de tilbagesendtes grundlæggende rettigheder og værdighed under tilbagesendelsesoperationer.

2.2. Udfordringer for samarbejdet med partnerlandene om tilbagetagelse

En effektiv tilbagetagelsesproces afhænger af partnerlandets kapacitet og vilje til at tilbagetage irregulære migranter. Hindringer kan forekomme på flere stadier i processen, f.eks. når en medlemsstat følger op med en anmodning til et tredjeland om tilbagetagelse eller om identifikation og udstedelse af nye papirer. Kvaliteten, hurtigheden og effektiviteten af partnerlandenes hjælp til identifikation (f.eks. med hensyn til hvilken type dokumentation der accepteres, mulighed for at arrangere samtaler, identifikationsbesøg og resultaterne heraf) og til udstedelse af rejsedokumenter er væsentlige elementer i tilbagetagelsesprocessen.

Rettidigheden af disse skridt er lige så vigtig, da langvarige processer medfører høje omkostninger for medlemsstaterne og ofte forårsager, at migranter forsvinder og forsinkes deres tilbagesendelse.

Visse landes afvisning af ikkefrivilligt tilbagesendte giver også anledning til bekymring. Afvisning af charterflyvninger, der navnlig er nødvendige, når antallet af tilbagesendte er højt, kan forårsage forsinkelser eller bringe tilbagesendelsesprocessen i fare.

Medlemsstaterne oplever disse hindringer på forskellig vis og i forskelligt omfang, alt efter hvilken samarbejdsramme der anvendes, eller om partnerlandet lader visse former for praksis gælde over for alle medlemsstater.

3. Mere effektiv tilbagesendelse, tilbagetagelse og holdbar reintegration

3.1. Et fælles EU-system for tilbagesendelser

Et fælles EU-tilbagesendelsessystem kræver først og fremmest **klare regler og procedurer**, som både er effektive og som garanterer, at de grundlæggende rettigheder respekteres. Det skal bygge på et solidt retsgrundlag, der sikrer retfærdige og effektive procedurer, der er tæt forbundet med asylprocedurerne — også ved EU's ydre grænser. Forslaget til omarbejdet tilbagesendelsesdirektiv udgør hovedhjørnestenen i det nye fælles EU-system for tilbagesendelser. Det vil også bidrage til at afkorte sagsbehandlingstiden og — sammen med forslaget til en ændret forordning om asylprocedurer — tilnærme reglerne om asyl og tilbagesendelse til hinanden. Derved styrkes støtten til frivillig tilbagevenden og reintegration, risikoen for, at migranter forsvinder eller foretager ulovlige bevægelser begrænses, og sagsbehandlingen moderniseres ved hjælp af dedikerede IT-systemer. For at gøre forbedringerne til virkelighed er Europa-Parlamentet og Rådet nødt til at gøre hurtige fremskridt, indlede trepartsmøder og prioritere forsøget på at nå til enighed om dette forslag. Kommissionen vil fortsat arbejde tæt sammen med de øvrige institutioner med henblik herpå.

Den nye retlige ramme bør integrere den foreslåede **overtagelse af tilbagesendelse** — det nye solidaritetsbidrag til at hjælpe medlemsstater under migrationspres med at gennemføre tilbagesendelser — og støtte gennemførelsen heraf. Den vil desuden indføre en ny grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse, der fungerer hurtigt og effektivt for at forhindre irregulær migration og ulovlige bevægelser og dermed gavne alle solidarisk handlende medlemsstater.

En solid retlig ramme er imidlertid **kun så god som dens gennemførelse**. En effektiv og grundig gennemførelse og overvågning af de fælles regler for tilbagesendelser er afgørende for at øge effektiviteten af tilbagesendelsesprocessen. Ved Schengenevalueringsmekanismen støttes EU's tilbagesendelsessystem allerede gennem identificering og afhjælpning af mangler, udveksling af god praksis, konsolidering af den gensidige tillid og en styrket beskyttelse af den enkelte rettigheder i alle faser af tilbagesendelsesprocessen. En yderligere styrkelse af Schengenevalueringsmekanismen vil hjælpe EU til at udnytte tilbagesendelsessystemets fulde potentiale.

Et fælles effektivt EU-system for tilbagesendelse forudsætter også meget tæt koordinering og samarbejde mellem medlemsstaterne, EU's institutioner og agenturerne, så der sikres en sammenhængende indsats på alle niveauer. Det er derfor nødvendigt yderligere at udvikle **en stærk forvaltning inden for tilbagesendelsesområdet** med praktisk og operationel støtte fra

Frontex, både med hensyn til de interne aspekter af tilbagesendelsespolitikken og til dens eksterne dimension.

I den nye pagt bebudes det også, at der vil blive udnævnt en **koordinator for tilbagesendelse**, som understøttes af et **netværk på højt plan for tilbagesendelse**, og som arbejder tæt sammen med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex). Koordinatoren for tilbagesendelse vil samle de berørte parter på tilbagesendelses- og tilbagetagelsesområdet i EU's medlemsstater og tilskynde til at arbejde hen imod et fælles mål. Dette vil lette samarbejdet mellem medlemsstaterne, bl.a. ved at maksimere den positive effekt, som overtagelserne af tilbagesendelse vil have. Støtte til og samarbejde mellem medlemsstaterne kræver også, at Frontex arbejder effektivt på tilbagesendelsesområdet, yder operationel støtte til de nationale myndigheder og bistår med identifikation af tilbagesendte og erhvervelse af rejsedokumenter, tilrettelæggelse af tilbagesendelsesoperationer og støtte til frivillig udrejse og reintegration. Udrulningen af Frontex' udrykningsstyrke, som begyndte i januar 2021, ledsages af oprettelsen af en særlig afdeling under ledelse af en viceeksekutivdirektør, der skal udpeges snarest muligt. Dette vil sætte agenturet i stand til at opfylde sit styrkede mandat på tilbagesendelsesområdet.

Forvaltning og overordnet effektivitet på tilbagesendelsesområdet kunne styrkes, hvis Kommissionen drager yderligere nytte af den årlige vurdering af samarbejdet om tilbagetagelse til at overveje foranstaltninger på andre relevante politikområder ud over visumpolitikken med henblik på at forbedre samarbejdet om tilbagetagelse¹⁰. På denne måde vil der i processen blive taget hensyn til det arbejde, der allerede er udført i Rådet i retning af en koordineringsmekanisme, hvorved medlemsstaterne kan tilkendegive, at der er behov for at identificere mulige foranstaltninger på EU-plan eller nationalt plan til forbedring af samarbejdet om tilbagetagelse med tredjelande.

Desuden vil et øget samarbejde med tredjelande om tilbagetagelse, baseret på en vurdering af samarbejdet som del af et bredere migrationspartnerskab, være afgørende for et effektivt tilbagesendelsessystem, herunder en effektiv anvendelse af overtagelsen af tilbagesendelser og grænseproceduren.

I overensstemmelse med ånden i et fælles EU-system for tilbagesendelser bør vurderingen bruges til at sikre, at samarbejdet med tredjelande om tilbagesendelser fungerer for alle medlemsstater, og at alle medlemsstater på denne måde leverer resultater.

3.2. Styrket samarbejde med partnerlande om tilbagesendelse, tilbagetagelse og holdbar reintegration

I overensstemmelse med den nye pagt vil dialog og samarbejde om tilbagesendelse, tilbagetagelse og holdbar reintegration fortsat være et led i omfattende, skræddersyede, afbalancerede og gensidigt fordelagtige migrationspartnerskaber.

Alle stater har pligt til at tilbagetage deres egne statsborgere i henhold til folkeretlig sædvaneret og multilaterale internationale konventioner såsom Chicagokonventionen angående international civil luftfart¹¹, uanset om der findes specifikke instrumenter til tilrettelæggelse af samarbejdet om **tilbagetagelse**. Det er vigtigt, at der sker fremskridt i

¹⁰ Jf. artikel 7 i den foreslåede forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, COM(2020) 610 final.

¹¹ ICAO-konventionen angående international civil luftfart, dok. 7300/9.

tilbagetagelsessamarbejdet, og til det formål kan der anvendes en række forskellige instrumenter.

Ikke desto mindre bidrager specifikke aftaler til at lette tilbagetagelse og præcisere de nærmere betingelser for både EU og de pågældende tredjelande. EU har foreløbig indgået 18 tilbagetagelsesaftaler¹² og seks tilbagetagelsesordninger¹³. I øjeblikket forhandles der om tilbagetagelsesaftaler med Nigeria, Tunesien, Marokko og Kina. **Bestemmelser om tilbagetagelse** indgår også i mere omfattende EU-aftaler med visse tredjelande eller regioner¹⁴, f.eks. afløseren for Cotonouaftalen mellem EU og 79 lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS)¹⁵, hvor forhandlingerne for nylig er afsluttet. Medlemsstaterne har også bilaterale tilbagetagelsesinstrumenter med tredjelande.

Alle disse instrumenter giver et bedre, mere struktureret og stabilt samarbejde, når gennemførelsen af dem følges nøje gennem en særlig forvaltningsstruktur. I de tilfælde, hvor der allerede er indgået aftaler eller ordninger, vil samarbejdet med tredjelande fortsætte inden for de eksisterende rammer (blandede tilbagetagelsesudvalg¹⁶ og fælles arbejdsgrupper¹⁷) for at sikre, at samarbejdsinstrumenterne giver konkrete resultater. I tråd hermed bør den faktuelle vurdering, som Kommissionen foretager, danne grundlag for drøftelser med medlemsstaterne om at udpege lande, med hvilke der eventuelt kan forhandles nye tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger.

Tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration er udfordringer, som EU har til fælles med sine partnere. Den støtte, som EU og dets medlemsstater har mobiliseret hidtil for at bistå frivillig tilbagevenden og bidrage til en holdbar reintegration, har medført klare fordele for EU og partnerlandene og gjort tilbagesendelsesprocessen mere effektiv. Ved at imødekomme behovene hos de enkelte tilbagesendte personer, de samfund, de vender tilbage til, og partnerlandenes relevante institutioner og systemer har EU's støtte bidraget til landenes udvikling. For at sikre en mere holdbar reintegration kunne EU gøre mere for at skabe bedre sammenhæng med eksisterende lokale udviklingsinitiativer og nationale strategier og derved styrke tredjelandenes kapacitet til at forvalte tilbagesendelse og reintegration samt deres ejerskab til processen. Samtidig bør samarbejdet inden for EU forbedres.

4. Den første årlige vurdering af samarbejdet med EU's partnerlande om tilbagetagelse

4.1. Kravene ifølge lovgivningen

Vurderingen af graden af tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse, jf. visumkodeksens artikel 25a, er et nyttigt redskab for Unionen til løbende at måle samarbejdet med visumpligtige partnere og fastslå, hvad der fungerer godt, og hvilke aspekter opmærksomheden især skal rettes mod.

¹² Med Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Rusland, Ukraine, Nordmakedonien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien, Moldova, Pakistan, Georgien, Armenien, Aserbajdsjan, Tyrkiet, Kap Verde, Hviderusland.

¹³ Med Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopien og Elfenbenskysten.

¹⁴ Aftaler om politisk dialog og samarbejde, der indeholder et kapitel om migration med specifikke tilbagetagelsesbestemmelser, med: Canada, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua og Panama, Cuba, Tadsjikistan, Usbekistan, Irak, Vietnam, Indonesien, New Zealand, Kasakhstan, Malaysia.

¹⁵ Artikel 13 i AVS-EU-partnerskabsaftalen.

¹⁶ Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Rusland, Ukraine, Nordmakedonien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien, Moldova, Pakistan, Georgien, Armenien, Aserbajdsjan, Tyrkiet, Kap Verde, Hviderusland.

¹⁷ Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopien og Elfenbenskysten.

Visumkodeksen fastlægger de umiddelbare næste skridt, der — afhængigt af vurderingen af graden af samarbejde — kan føre til, at der vedtages tilskyndelsesforanstaltninger som led i visumpolitikken. Hvad angår tredjelande, hvor det er nødvendigt at forbedre graden af samarbejde med de fleste af de berørte medlemsstater, vil Kommissionen efter drøftelser med medlemsstaterne og under hensyntagen til EU's overordnede forbindelser med de pågældende lande overveje, hvor det kan være relevant og effektivt at anvende visumforanstaltninger. Eventuelle problemer med graden af samarbejde vil også blive drøftet med de berørte lande som led i EU's bredere dialoger om migration.

Hvis Kommissionen på grundlag af denne vurdering og efter drøftelser med Rådet finder, at en partner ikke samarbejder tilstrækkeligt, idet de skridt, Kommissionen har taget for at forbedre graden af det berørte tredjelandes samarbejde med hensyn til tilbagetagelse og Unionens overordnede forbindelser med dette tredjeland også tages i betragtning, forelægger den Rådet et forslag til vedtagelse af en gennemførelsesafgørelse om anvendelse af specifikke restriktioner i forbindelse med visa til kortvarigt ophold (vedrørende visumgebyrets størrelse eller visumprocedurernes omfang)¹⁸. Samtidig bør Kommissionen fortsætte sine bestræbelser på at forbedre samarbejdet om tilbagetagelse med det berørte land. Hvis et tredjeland samarbejder i tilstrækkelig grad om tilbagetagelse, kan Kommissionen foreslå Rådet at vedtage en række positive visumforanstaltninger (midlertidige visumlempelser som f.eks. nedsættelse af visumgebyret, kortere behandlingstid eller forlængelse af gyldighedsperioden for visa til flere indrejser)¹⁹.

4.2. Metode

Vurderingen af tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse er baseret på et omfattende sæt indikatorer til vurdering af praksis i alle faser af tilbagetagelsesprocessen — fra identifikation af irregulære migranter til udstedelse af rejsedokumenter og faktisk tilbagesendelse.

Dataindsamlingens geografiske omfang og metode²⁰ er fastlagt efter aftale med Rådet og har resulteret i en vurdering af de tredjelande, hvis statsborgere er omfattet af kravet om visum til kortvarigt ophold og var genstand for mere end 1 000 afgørelser om tilbagesendelse i 2018²¹. På grundlag af erfaringerne fra denne første vurdering og efter drøftelser med medlemsstaterne kan Kommissionen overveje yderligere at præcisere eller ændre udvælgelseskriterierne for fremtidige vurderinger.

De data og kvalitative oplysninger, der indhentes fra medlemsstaterne, afspejler de indikatorer, der er fastsat i visumkodeksens artikel 25a, stk. 2²², herunder medlemsstaternes

¹⁸ Artikel 25a, stk. 5.

¹⁹ Artikel 25a, stk. 8.

²⁰ Data og svar på et spørgeskema fra medlemsstaterne (27) og de associerede Schengenlande (4) for 2019, indsamlet af Frontex på grundlag af det omfattende sæt indikatorer, der er fastsat i lovgivningen.

²¹ Ifølge Eurostats data fra august 2019.

²² Indikatorerne i visumkodeksens artikel 25a, stk. 2, er: a) antallet af trufne afgørelser om tilbagesendelse af personer fra det pågældende tredjeland med ulovligt ophold på medlemsstaternes område; b) antallet af faktiske tvangsmæssige tilbagesendelser af personer, der er omfattet af trufne afgørelser om tilbagesendelse, som en procentdel af antallet af afgørelser om tilbagesendelse af statsborgere fra det pågældende tredjeland, herunder i givet fald på grundlag af tilbagetagelsesaftaler med Unionen eller bilaterale tilbagetagelsesaftaler antallet af tredjelandssstatsborgere, der har været i transit gennem det pågældende tredjeland område; c) antallet af anmodninger om tilbagetagelse pr. medlemsstat, som tredjelandet har accepteret, som en procentdel af antallet af denne type anmodninger, det har modtaget; d) det praktiske samarbejde i forbindelse med tilbagesendelse i de forskellige faser af tilbagesendelsesproceduren såsom: i) bistand til identifikation af personer med ulovligt

erfaringer med det praktiske samarbejde med tredjelandene, navnlig med hensyn til rettidigheden i procedurerne for identifikation og udstedelse af nye papirer samt tredjelandenes accept af EU-rejsedokumenter og tilbagesendelsesoperationer, herunder charterflyvninger. Vurderingen omfatter også nærmere oplysninger om omfanget af EU's hidtidige samarbejde med de enkelte tredjelande og de skridt, der er taget for at forbedre samarbejdet om tilbagetagelse.

Dette omfattende sæt af data og oplysninger fra medlemsstaterne giver mulighed for en systematisk og tilbundsgående analyse, der rækker ud over en indledende og undertiden unøjagtig konklusion baseret på en enkelt indikator, f.eks. tilbagesendelsesprocenten, og giver et samlet billede af medlemsstaternes erfaringer med graden af samarbejde om tilbagetagelse. En sådan vurdering giver også værdifulde oplysninger om specifikke problemer i forbindelse med tilbagetagelsessamarbejdet, f.eks. hindringer for identifikation, forsinket udstedelse af rejsedokumenter, manglende overholdelse af fastsatte frister og manglende accept af charterflyvninger.

Endelig tages der i vurderingsprocessen også andre relevante kriterier i betragtning såsom antallet af irregulære indrejser, hvilket gør det muligt at betragte graden af samarbejde i den bredere sammenhæng med tidligere og nuværende migrationsstrømme.

4.3. Overordnede resultater

Forholdene i partnerlandene varierer betydeligt, men det ser ud til, at næsten en tredjedel af de lande, der er omfattet af vurderingen i 2020, samarbejder godt med de fleste medlemsstater. For endnu næsten en tredjedels vedkommende er samarbejdet rimeligt, idet der er behov for forbedringer i forhold til en række medlemsstater, mens det for over en tredjedels vedkommende er nødvendigt at forbedre samarbejdet med de fleste berørte medlemsstater.

Medlemsstaternes data og oplysninger bekræfter, at alle EU's tilbagetagelsesaftaler giver en betydelig merværdi ved at lette samarbejdet om tilbagetagelse. Dette er også tilfældet for fire ud af de seks tilbagetagelsesordninger. Medlemsstaternes bilaterale tilbagetagelsesinstrumenter, der medvirker til at strukturere samarbejdet på en tilsvarende måde, respekteres for det meste af tredjelandene, men graden af samarbejde varierer afhængigt af instrumentet, og samarbejdet udvides sjældent til at omfatte medlemsstater, der ikke har et sådant instrument. Dette kan resultere i en generelt svagere grad af samarbejde for EU som helhed. Endelig gælder det for en række tredjelande, at de kun er omfattet af samarbejdsinstrumenter i meget få medlemsstater.

Vurderingen bekræfter, at instrumenter, der strukturerer samarbejdet, kan have en positiv indflydelse på effektiviteten i samarbejdet, men også at det er vigtigt at undersøge, hvilke fordele der er ved forskellige typer instrumenter i hver enkelt specifik situation.

Vurderingen viser, at de største hindringer er identifikation af irregulære migranter og udstedelse af rejsedokumenter. Når disse faser er vel overstået, forløber tilrettelæggelsen af flytransport og den faktiske tilbagesendelse normalt glat. Men accept af charterflyvninger og

ophold på medlemsstaternes område og til rettidig udstedelse af rejsedokumenter; ii) accept af det europæiske rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold eller passerseddel; iii) accept af tilbagetagelsen af personer, som skal sendes lovligt tilbage til deres land; iv) accept af tilbagesendelsesflyvninger og -operationer.

større fleksibilitet og rettidighed, når det gælder om at nå til enighed om detaljerne i tilbagesendelsesoperationerne, kan gøre hele processen mere effektiv, navnlig når der er tale om et stort antal tilbagesendte.

Erfaringen har vist, at chancerne for et vellykket og effektivt samarbejde øges, når der indføres elektroniske platforme til behandling af tilbagetagelsesansøgninger (elektroniske sagsforvaltningssystemer for tilbagetagelse — RCMS) og indsættes europæiske forbindelsesofficerer for tilbagesendelse eller migration, der bidrager til at lette processen lokalt. I de tilfælde, hvor der er indført RCMS for at sikre en velfungerende aftale eller ordning, yder de et positivt bidrag til et forbedret samarbejde om tilbagetagelse.

5. De næste skridt

Som led i gennemførelsen af den samlede tilgang til migration, der beskrives i den nye pagt, vil Kommissionen, den højtstående repræsentant og medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive kompetencer søge at styrke samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse ved at udvikle et fælles EU-system for tilbagesendelser og ved at etablere tættere og mere omfattende partnerskaber om migration med tredjelande inden for rammerne af de overordnede forbindelser med disse lande. Dette arbejde omfatter en række tiltag, der gensidigt styrker hinanden:

I overensstemmelse med den **samlede tilgang**, der foreslås i den **nye pagt om migration og asyl**, og med henblik på at håndtere de indbyrdes forbundne interne og eksterne aspekter af tilbagesendelsesprocessen vil Kommissionen tage følgende skridt:

- **Kommissionen vil arbejde for et mere velfungerende fælles EU-system for tilbagesendelser.** For at skabe grundlag for et fælles EU-system for tilbagesendelser, der bidrager til en holdbar asylforvaltning og migrationsstyring, er det vigtigt at nå til **enighed om forslaget til omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet** og forslaget til en ændret forordning om asylprocedurer. Kommissionen står klar til at støtte Europa-Parlamentet og Rådet i dette forehavende, navnlig i starten af trepartsmøderne og bestræbelserne på hurtigt nå til enighed om omarbejdningen af tilbagesendelsesdirektivet. Med disse forbedringer af den retlige ramme, der understøttes af udnævnelsen af en **koordinator for tilbagesendelse og et netværk på højt plan for tilbagesendelse**, og med Frontex' operationelle støtte vil EU tage et stort skridt fremad for at nedbringe hindringerne for tilbagesendelsesprocedurerne i medlemsstaterne. Dette vil styrke fremskridtene i samarbejdet med partnerlandene om tilbagetagelse og støtte udviklingen af solidaritet mellem medlemsstaterne med hensyn til tilbagesendelser.
- Kommissionen vil systematisk **overvåge gennemførelsen af tilbagesendelsesreglerne, herunder gennem Schengenevalueringsmekanismen og, hvor det er relevant, traktatbrudsprocedurer.** Dette gælder både gennemførelsen af tilbagesendelsesprocedurerne, f.eks. udstedelse af afgørelser om tilbagesendelse og effektiv håndhævelse heraf, og overholdelsen af migranternes rettigheder — navnlig børn og sårbare personer — i alle faser af tilbagesendelsesprocessen. De finansielle midler fra den nye Asyl-, Migrations- og Integrationsfond vil også blive brugt målrettet til at afhjælpe mangler i alle medlemsstater.

- Kommissionen vil vedtage en **strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration**, som skal føre til, at der udvikles en fælles ramme for frivillig tilbagevenden og reintegration og derved skabes et sammenhængende system for frivillig tilbagevenden i alle EU's medlemsstater. Den fælles ramme skal også støtte migranternes frivillige tilbagevenden fra EU's partnerlande til deres oprindelseslande. Desuden skal strategien styrke EU's kapacitet til at støtte en holdbar reintegration af tilbagesendte ved at trække på de instrumenter, der er til rådighed til finansiering af EU's samarbejde med partnerlande om migration i den nuværende flerårige finansielle ramme, i overensstemmelse med programmeringen af denne bistand.

Vurderingen af graden af tredjelandenes samarbejde om tilbagetagelse udløser en række skridt i overensstemmelse med den proces, der er fastsat i visumkodeksens artikel 25a. På denne baggrund planlægger Kommissionen følgende tiltag i de kommende måneder:

- Kommissionen vil **drøfte vurderingsrapportens resultater med Rådet** med henblik på at drage konklusioner om, hvordan samarbejdet om tilbagetagelse kan intensiveres, hvor det er relevant. Drøftelserne kan også danne grundlag for en mere generel styrkelse af samarbejdet om migration som led i den tilgang til omfattende partnerskaber med tredjelande, der beskrives i den nye pagt.
- Kommissionen, den højtstående repræsentant og medlemsstaterne vil i overensstemmelse med deres respektive kompetencer **proaktivt række ud til partnerlandene** i lyset af vurderingen af samarbejdet om tilbagetagelse, og de vil engagere sig aktivt i indsatsen på de områder, hvor der ifølge rapporten er behov for forbedringer. Dette vil ske løbende og som led i mere generelle kontakter med partnerlande vedrørende migration på politisk og/eller teknisk plan. Det er hensigten at bygge videre på de allerede eksisterende rammer for samarbejde og dialog og etablere nye migrationsdialoger, hvor det er nødvendigt, samtidig med at det sikres, at migration indtager en mere fremtrædende plads i de politiske dialoger.
- Som led i dette arbejde vil Kommissionen søge at forbedre gennemførelsen af de eksisterende EU-aftaler og -ordninger om tilbagetagelse og arbejde for, at de igangværende forhandlinger om tilbagetagelse afsluttes. Desuden finder den det hensigtsmæssigt, at der indledes nye forhandlinger og udarbejdes praktiske samarbejds løsninger med henblik på at øge antallet af faktiske tilbagesendelser.
- Kommissionen kunne derefter forelægge et **forslag for Rådet om mere restriktive eller gunstigere visumforanstaltninger i overensstemmelse med visumkodeksen**. I den forbindelse vil Kommissionen, i tæt samarbejde med den højtstående repræsentant, tage Unionens overordnede forbindelser med de berørte lande i betragtning. Desuden vil den se på sammenhængen med andre relevante politikker, instrumenter og værktøjer.
- Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne vil i overensstemmelse med deres respektive kompetencer udvikle en **fuldt koordineret tilgang med henblik på at handle i fællesskab og tale med tredjelande med én stemme**. På grundlag af det arbejde, der allerede er påbegyndt, bør der udvikles bedre metoder til at samordne Unionens og medlemsstaternes opsøgende initiativer og engagement. Koordineringen bør bl.a. bidrage til opfølgningen af vurderingsrapporten om

tilbagetagelsessamarbejdet og gøre det lettere at udforme skræddersyede partnerskaber, idet man udnytter en passende blanding af politiske redskaber og tager hensyn til de forskellige aktørers respektive kompetencer. Der bør også tilstræbes en bedre EU-koordinering i selve partnerlandene med deltagelse af EU's delegationer og medlemsstaternes lokale ambassader.

I forbindelse med de ovennævnte skridt vedrørende tilbagetagelse vil EU fortsat følge den **helhedsorienterede og partnerskabsbaserede tilgang til de eksterne aspekter af migration som fastsat i den nye pagt om migration:**

- Kommissionen vil foreslå en **ny handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter for 2021-2025**, der skal fremme samarbejdet mellem EU og tredjelande. Smugling af migranter er et fælles problem for EU og dets partnere, og det skal løses i fællesskab.
- Kommissionen vil også tilstræbe en **mere sammenhængende, strategisk og fleksibel anvendelse af EU's finansieringsmidler**. EU-midlerne under den næste flerårige finansielle ramme (FFR), herunder Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), instrumentet for grænseforvaltning og visa (IGFV), instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI), der har et udgiftsmål på 10 % til migrationsrelaterede foranstaltninger, og instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA III), vil blive anvendt på en sammenhængende, strategisk og fleksibel måde for at sikre, at de bidrager til gennemførelsen af EU's prioriteter på migrationsområdet og bl.a. letter samarbejdet om tilbagetagelse, frivillig tilbagevenden og holdbar reintegration. EU skal videreføre og forbedre synergien mellem interne og eksterne midler under den nye flerårige finansielle ramme og tilstræbe komplementaritet mellem EU's og medlemsstaternes finansiering i en Team Europe-tilgang.
- Forpligtelser vedrørende tilbagetagelse vil fortsat indgå i bredere partnerskaber, som dækker alle de områder af samarbejdet med EU's partnere, der er fastlagt i den nye pagt. Dette samarbejde går også ud på at beskytte mennesker i nød og støtte værtslande, opbygge økonomiske muligheder og afhjælpe de grundlæggende årsager til irregulær migration, styrke migrationsstyring og **fremme lovlig migration og mobilitet**, idet medlemsstaternes kompetencer respekteres fuldt ud. Kommissionen vil iværksætte et initiativ vedrørende **talentpartnerskaber** for at fremme lovlig migration og mobilitet. Initiativet vil blive lanceret gennem en konference på højt plan, der samler medlemsstaterne, erhvervslivet, uddannelsessektoren og andre aktører. Partnerskaberne vil udgøre en omfattende ramme for EU's politik og for finansieringsstøtte til samarbejdet med tredjelande om en bedre tilpasning til arbejdskraft- og kvalifikationsbehovet i EU. De vil desuden indgå i EU's værktøjskasse til strategisk inddragelse af partnerlande i migrationsspørgsmål. Sideløbende hermed vil Kommissionen i 2021 fremlægge et sæt forslag om "færdigheder og talenter" for yderligere at bistå medlemsstaterne med at opfylde deres behov for arbejdskraftmigration.