



Bruxelles, den 24.1.2023
COM(2023) 45 final

POLITIKDOKUMENT

Hen imod en operationel strategi for mere effektive tilbagesendelser

Dette politikdokument udgør Kommissionens bidrag til processen med at udvikle den operationelle strategi for mere effektive tilbagesendelser, der er fastsat i den nye pagt om migration og asyl. Det tager udgangspunkt i bidrag og fælles synspunkter fra drøftelserne i netværket på højt plan for tilbagesendelse under ledelse af EU's tilbagesendelseskoordinator. Det har også til formål at danne grundlag for drøftelserne i Europa-Parlamentet og i Rådet om operationaliseringen af det fælles EU-system for tilbagesendelser. På denne baggrund vil EU's tilbagesendelseskoordinator og netværket på højt plan for tilbagesendelse snart færdiggøre den operationelle strategi, sikre dens gennemførelse og regelmæssigt aflægge rapport herom.

Etableringen af et **effektivt og fælles EU-system** for tilbagesendelser er en central søjle i velfungerende og troværdige migrations- og asylsystemer og i den samlede tilgang i den **nye pagt om migration og asyl**⁽¹⁾. Det er også en del af strategien for et fuldt fungerende og **robust Schengenområde**⁽²⁾ for at kompensere for fraværet af kontrol ved de indre grænser og dermed også en vigtig del af Schengenpolitikcyklussen samt en del af den integrerede europæiske grænseforvaltning. Et effektivt og fælles EU-system for tilbagesendelser skal også have en afskrækkende virkning for at bidrage til at mindske **usikker og irregulær migration**, forebygger udnyttelse af migranter ved at bryde forretningsmodellen for kriminelle smuglernetværk og kan fremme sikre lovlige migrationsveje.

Udnævnelsen af EU's **tilbagesendelseskoordinator**, som samler elementerne i EU's tilbagesendelsespolitik og fremmer en gnidningsløs og sammenhængende tilbagesendelse støttet af et netværk på højt plan for tilbagesendelse ⁽³⁾, er en af de vigtigste nyskabelser i den nye pagt med henblik på opfyldelsen af dens overordnede mål.

I henhold til den nye pagt skal en operationel strategi for tilbagesendelser sikre et **strategisk fokus** på det arbejde, der udføres af EU's tilbagesendelseskoordinator og netværket på højt plan. Med udgangspunkt i de dybdegående drøftelser, nyttige bidrag og fælles synspunkter, der er fremkommet under høringerne med netværket på højt plan for tilbagesendelse indtil nu, har Kommissionen i dette politikdokument fastsat de vigtigste **mål og de fire konkrete og praktisk orienterede prioriterede områder** for den operationelle strategi til afhjælpning af mangler og styrkelse af sammenhængen i EU's tilbagesendelsespolitik. De konkrete foranstaltninger, der kan gennemføres på de fire prioriterede områder, er beskrevet i bilaget til dette politikdokument.

Arbejdet med tilbagesendelse har udviklet sig betydeligt i løbet af de seneste år. Der er forhandlinger i gang om at revidere EU's lovgivningsmæssige ramme for asyl og migration, herunder også inden for tilbagesendelse (omarbejdningen af tilbagesendelsesdirektivet⁽⁴⁾), forordningen om asylprocedurer⁽⁵⁾ og forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring⁽⁶⁾), og de bør fortsætte på fuld kraft. Der findes i øjeblikket 24 EU-tilbagebetalingsaftaler og -ordninger med tredjelande, hvoraf nogle fungerer godt, mens der for andre er behov for at sætte skub i gennemførelsen. Den

⁽¹⁾ COM(2020) 609 final.

⁽²⁾ COM(2021) 277 final.

⁽³⁾ Netværket på højt plan for tilbagesendelse ledes af EU's tilbagesendelseskoordinator og består af repræsentanter fra alle medlemsstater og Frontex.

⁽⁴⁾ COM(2018) 634 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 611 final.

⁽⁶⁾ COM(2020) 610 final.

mekanisme, der blev indført ved visumkodeksens artikel 25a⁽⁷⁾, skabte en formel forbindelse mellem visumpolitikken og samarbejdet om tilbagesendelse. Forordningen om Schengeninformationssystemet⁽⁸⁾ er i kraft og vil blive taget i brug fra marts 2023. Fremskridtene omfatter også flere strukturer og mere fokus på tilbagesendelse på nationalt plan, Frontex' styrkede mandat og kapacitet samt en stærkere indsats for at bevæge sig i retning af et effektivt og fælles EU-system for tilbagesendelser. Dette signalerer en positiv retning, beslutsomhed og konkrete elementer af fremskridt, som EU bør bygge videre på.

Under udviklingen af den operationelle strategi for tilbagesendelser er det vigtigt at se **kritisk på, hvad der fungerer, og hvad der ikke fungerer**, at tage ved lære af det arbejde, der allerede er udført, og at udvikle en operationel strategi for at komme videre med gennemførelsen af vores fælles politiske prioriteter på tilbagesendelsesområdet.

1. POSITIV UDVIKLING PÅ TILBAGESENDELSESOMRÅDET

Det **fælles EU-system for tilbagesendelser**, som kombinerer stærkere strukturer inden for EU med et mere effektivt samarbejde med tredjelande, **tager form**. Samtidig med styrkelsen af EU's lovgivningsmæssige ramme for tilbagesendelse er der indført operationelle og praktiske værktøjer, som skal forbedre samarbejdet med at øge antallet af tilbagesendelser fra EU.

Takket være **Schengenevalueringmekanismen**⁽⁹⁾ er medlemsstaternes nationale lovgivning og praksis nu bedre tilpasset målene og kravene i det reviderede tilbagesendelsesdirektiv. De målrettede henstillinger og den individuelle opfølgning med hver medlemsstat har ført til en række forbedringer, fra mere effektive nationale procedurer til øget beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Derudover udpeges god praksis i medlemsstaterne for andre medlemsstater.

Eksternt har den **samlede tilgang til migration**, der er skitseret i den nye pagt om migration og asyl, fokus på at opbygge gensidigt fordelagtige partnerskaber med tredjelande, herunder fremme af bedre samarbejde om tilbagesendelse. Den nye pagt danner grundlag for samarbejdet om migration med tredjelande som en integreret del af EU's overordnede forbindelser. Dette understøttes af handlingsplaner med prioriterede oprindelses- og transitlande med angivelse af mål, støtteforanstaltninger og forventede tidsfrister, herunder på tilbagesendelsesområdet.

Den **proces og mekanisme, der er indført ved visumkodeksens artikel 25a**, og som forbinder tilbagesendelsessamarbejdet og visumpolitikken, samt den årlige vurdering, som Kommissionen udarbejder, har været afgørende for at identificere konkrete udfordringer med specifikke lande og for at tackle dem og har fungeret som katalysator for en styrkelse af dialogen om tilbagesendelse med tredjelande, hvor samarbejdet skal forbedres. Øget koordinering mellem EU og medlemsstaterne om fælles budskaber, herunder i de

(7) 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).

(8) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 1).

(9) Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluering- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013 (EUT L 160 af 15.6.2022, s. 1).

relevante rådsgrupper, og udpegning af konkrete opgaver med henblik på at forbedre samarbejdet om tilbagetagelse har vist sig at være effektivt. De eksisterende EU-tilbagetagelesesaftaler og -ordninger fremmer det praktiske samarbejde. Tredjelandes behandling af tilbagetagelesessager er forbedret betydeligt takket være digitaliseringen via de elektroniske sagsforvaltningssystemer for tilbagetagelse.

Frontex spiller en vigtig rolle med hensyn til at støtte medlemsstaterne i alle faser af frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse, herunder reintegration. Dette understøttes af en ny særlig viceadministrerende direktør for tilbagesendelse og en tilbagesendelsesafdeling.

Med den første **EU-strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration**⁽¹⁰⁾ fremmer EU en bredere og bedre anvendelse af frivillig tilbagevenden og reintegration for at **sikre en human, effektiv og holdbar tilbagevenden** for personer, som ikke har lovlig opholdsret i EU, som led i målet om at øge det samlede antal tilbagesendelser. Gennemførelsen heraf skrider godt frem: Siden april 2022 har Frontex leveret **EU-standardiserede reintegrationspakker** til tredjelande gennem de **fælles reintegrationstjenester** for yderligere at støtte en sammenhængende tilgang, og der er indført centrale værktøjer til forbedring og styrkelse af rådgivning om tilbagesendelse (særlige IT-værktøjer, en kvalitetsramme for rådgivning, Frontex-træningsmoduler, der anvendes til at uddanne rådgivere i det stående korps samt til medlemsstaternes rådgivere). EU fortsætter sin **støtte til tilbagesendelser fra transitlande**, især Tyrkiet, Nordafrika og det vestlige Balkan, til oprindelseslandene med henblik på at lette migrationspresset på partnerlandene og tackle irregulær migration ved hjælp af en tilgang, hvor der ses på hele ruten. I den forbindelse fokuserer arbejdet på at styrke partnerlandenes kapacitet til at tilbagesende migranter, som ikke er berettiget til international beskyttelse, og støtte dem i at indgå tilbagetagelesesaftaler med oprindelseslandene. Dette suppleres af **EU-finansierede initiativer** i tredjelande for at styrke migrationsstyringen, støtte frivillig tilbagevenden af irregulære migranter fra transitlande samt individuelle og lokalsamfundsbaseede reintegrationsinitiativer. Selv om det stadig er tidligt at måle virkningerne af strategien, melder Frontex om en tendens i de seneste to år med en andel for frivillig tilbagevenden fra EU på ca. 58 %.

Tæt **koordinering på EU-plan og anvendelsen af støtte fra Frontex** giver betydelige resultater. Eksempelvis er Cypren takket være den tætte koordinering mellem alle nationale aktører, Kommissionen, Frontex og de relevante EU-delegationer inden for rammerne af en særligt oprettet arbejdsgruppe hurtigt nået op i top tre over medlemsstater med hensyn til antallet af tilbagesendelser støttet af Frontex i 2022 med over 2000 tilbagesendte tredjelandstatsborgere. Tilsvarende viser arbejdet med at støtte de medlemsstater, der er mest berørt i forbindelse med det belarusiske regimes instrumentalisering af irregulær migration, merværdien af, at alle aktører arbejder sammenhængende og hånd i hånd.

Den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 øger den finansielle støtte på migrationsområdet betydeligt med henblik på at gennemføre den **nye pagt om migration og asyl**. Det er vigtigt, at finansiering på både EU- og medlemsstatsniveau, især under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, førtiltrædelsesinstrumentet og instrumentet for naboskab, udviklingsamarbejde og internationalt samarbejde — et globalt Europa,

⁽¹⁰⁾ COM (2021) 120 final.

sammen med andre mål anvendes til at fremme effektiv tilbagesendelse og tilbagesendelse og holdbar reintegration.

Endelig er det nye element i Schengeninformationssystemet om indberetninger om personer, der er omfattet af afgørelser om tilbagesendelse, og som tages i brug i marts 2023, endnu et vigtigt led i det fælles EU-system for tilbagesendelser. Det baner vejen for et tættere samarbejde, herunder med hensyn til gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse truffet af medlemsstaterne, med henblik på en hurtigere og mere effektiv tilbagesendelse.

2. UDFORDRINGER OG HINDRINGER

Tilbagesendelsespolitikken er et komplekst område. En væsentlig svaghed er **manglen på pålidelige data** om, hvordan EU's tilbagesendelsessystem fungerer. Dette gør det igen vanskeligt at finde ud af, hvordan dets effektivitet kan forbedres.

Der er behov for at **strømline og optimere procedurerne** i hver enkelt medlemsstat, i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, herunder beskyttelse af personoplysninger, hvilket vil gøre tilbagesendelserne hurtigere og mere effektive. Selv om der er gjort store fremskridt, står medlemsstaterne stadig over for **flaskehalse** og manglende koordinering mellem aktørerne i processen. Afgørelser, der bringer lovligt ophold til ophør, fører ikke altid til en afgørelse om tilbagesendelse, og manglende overholdelse af en frist for frivillig tilbagevenden fører ikke altid til tvangsmæssig tilbagesendelse — et centralt aspekt for at forbedre effektiviteten er at lukke disse huller. Ifølge Eurostat blev 21 % af de 340 515 afgørelser om tilbagesendelse, der blev truffet i 2021, faktisk gennemført. Desuden er kun fem medlemsstater ansvarlige for 80 % af de tilbagesendelser, der blev faciliteret af Frontex. Med gentagne opfordringer fra medlemsstaterne til at øge støtten fra Frontex på tilbagesendelsesområdet er det derfor vigtigt, at der gøres fuld brug af den støtte, Frontex kan yde, herunder ved at sikre, at de tilbagesendte personer er til rådighed for myndighederne med henblik på tilbagesendelse med flyvninger organiseret af agenturet. Som anført i Kommissionens meddelelse om styrket samarbejde om tilbagesendelse og tilbagesendelse⁽¹⁾ og som konstateret under Schengenevalueringen varierer medlemsstaternes retlige og administrative rammer for tilbagesendelse betydeligt med **god praksis og mangler** i de respektive nationale systemer. Nogle af de vigtigste hindringer for en effektiv tilbagesendelsespolitik er de betydelige forskelle mellem procedurerne for asyl og tilbagesendelse, langvarige administrative og retlige procedurer, problemer med at forhindre forsvinden, utilstrækkelige ressourcer, infrastrukturer og begrænset administrativ kapacitet til at følge op på afgørelser om tilbagesendelse, herunder gennem anmodninger om tilbagesendelse til tredjelande, som på nuværende tidspunkt ligger på et meget lavt niveau sammenlignet med udstedte afgørelser (16 % i 2021). Bedre udnyttelse af de eksisterende retlige rammer for gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse vil også kunne fremskynde tilbagesendelsen og kan udgøre endnu et skridt i retning af et fælles EU-system for tilbagesendelser.

Utilstrækkeligt **samarbejde mellem oprindelseslandene** er en yderligere udfordring. Effektiviteten og rettidigheden af identifikation og udstedelse af rejsedokumenter har en betydelig indvirkning på tilbagesendelser: Langvarige og uklare procedurer øger risikoen for forsvinden og forhindrer tilbagesendelser. Derudover afviser visse tredjelande

⁽¹⁾ COM (2021) 56 final.

ikkefrivillige tilbagesendelser og begrænser dem til bestemte kategorier (f.eks. kriminelle) eller anerkender ikke tilbagetagelsesansøgninger, hvilket i praksis reducerer antallet af tilbagesendelser.

Fra et operationelt perspektiv er det første skridt til at gøre tilbagesendelserne mere effektive og hurtigere **identifikation og håndtering af sådanne mangler og udfordringer og fremme af eksisterende god praksis**. Dette vil gøre den overordnede proces **mere effektiv** og beskytte migranternes **grundlæggende rettigheder** i overensstemmelse med EU-retten og chartret om grundlæggende rettigheder.

Den operationelle strategi bør tage hensyn til nødvendigheden af, at forbedringer i de nationale procedurer hænger sammen med både medlemsstaternes og EU's bestræbelser på at forbedre samarbejdet med internationale partnere om tilbagesendelse og tilbagetagelse.

I en ånd af **Team Europe-tilgang** bør et tæt samspil mellem intern og ekstern politik samt interne og eksterne værktøjer og interesser fremmes. Den operationelle strategi bør suppleres med mere konsekvente og sammenhængende nationale tilgange og ved at opbygge tættere samarbejde og **solidaritet** mellem alle medlemsstater og styrke den støtte, som **Frontex** yder, yderligere samt fremme medlemsstaternes anvendelse heraf.

3. VEJLEDENDE PRINCIPPER OG MÅL FOR DEN OPERATIONELLE STRATEGI

Med udgangspunkt i et kritisk blik på, hvad der fungerer i dag, og hvad der ikke fungerer, samt høringerne af medlemmerne af netværket på højt plan mener Kommissionen, at strategien bør fokusere på at søge en **konsekvent og sammenhængende tilgang mellem medlemsstaterne og EU** for at sikre effektive tilbagesendelser som led i de overordnede mål for EU's samlede migrations- og asylpolitik.

EU's tilbagesendelseskoordinator og netværket på højt plan vil med støtte fra Frontex og, hvis det er relevant, i samarbejde med andre EU-institutioner **arbejde for dels at styrke sammenhængen mellem og indsatsen** i medlemsstaterne, dels at forene kræfterne og yde gensidig støtte for at reagere på umiddelbare behov og hindringer og desuden for gennem operationelle aktiviteter at yde bistand i forbindelse med den fælles indsats over for tredjelande som led i gennemførelsen af tilbagesendelser.

Den **operationelle strategi** skal afspejle EU's politiske mål for tilbagesendelse⁽¹²⁾. Strategien skal også være et fleksibelt værktøj, der hele tiden kan reagere på ændringer i de politiske prioriteter og i omstændighederne.

Hovedformålet med den operationelle strategi **bør være at forbedre den måde, hvorpå tilbagesendelser fungerer, således at:**

- det samlede antal effektive tilbagesendelser øges og antallet af tilbagesendelser til tredjelande, hvor der ikke er nogen større politiske hindringer, øges væsentligt, baseret på mål fastsat af medlemsstaterne
- tilbagesendelser gennemføres hurtigere, så integriteten og troværdigheden af medlemsstaternes asylsystemer støttes og ulovlige grænsepassager forhindres, og

⁽¹²⁾ COM (2021) 56 final.

- tilbagesendelserne er holdbare og i overensstemmelse med europæiske værdier og grundlæggende rettigheder.

Hovedformålet kan yderligere opdeles i følgende **operationelle mål**:

- strømline og optimere tilbagesendelse i hver enkelt medlemsstat i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, herunder beskyttelse af personoplysninger, hvilket vil gøre tilbagesendelserne hurtigere og mere effektive
- øge antallet af frivillige tilbagevendelser (både i absolutte tal og som andel af det samlede antal tilbagesendelser) og reintegration og fremme mere holdbare tilbagesendelser inden for rammerne af det overordnede mål om at øge tilbagesendelserne generelt
- fremme en mere samarbejdsbaseret og sammenhængende EU-tilgang til tilbagesendelse blandt medlemsstaterne, Kommissionen og Frontex i en Team Europe-tilgang, samtidig med at der tages hensyn til de overordnede forbindelser med tredjelandspartnere, og
- forbedre dataene og den evidensbaserede statistik om tilbagesendelse som led i en mere målrettet, planlagt og effektiv tilbagesendelsespolitik og fælles operationel indsatskapacitet.

De operationelle mål vil kræve en fælles indsats fra medlemsstaterne, Kommissionen og Frontex i samarbejde med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og EU-delegationerne, om nødvendigt på fokusområder, hvor der er behov for kollektive tiltag, i en ånd af solidaritet og praktisk samarbejde. Den operationelle strategi bør også udstikke en klar retning til Frontex om konkret at bidrage til at nå disse mål.

4. FIRE FOKUSOMRÅDER FOR MERE EFFEKTIVE TILBAGESENDELSER

På grundlag af drøftelserne på de to første møder i netværket på højt plan samt bilaterale konsultationer med medlemsstaterne har Kommissionen udpeget fire fokusområder, som kan danne grundlag for den operationelle strategi:

- Målrettede foranstaltninger til at imødekomme behov og hindringer på en koordineret måde.
- Effektivisere det samlede tilbagesendelsessystem ved at fremskynde processen og lukke smuthuller.
- Fremme rådgivning om tilbagesendelse og reintegration som centrale elementer i EU's tilbagesendelsessystem, både i forbindelse med frivillig tilbagevendelse og tvangsmæssig tilbagesendelse.
- Digitalisere forvaltningen af tilbagesendelser og forbedre dataanalysen.

Disse områder indebærer dels et arbejde for at tage hånd om de umiddelbare behov og hindringer, hvilket nødvendiggør koordinering og en fælles indsats, dels et mere langsigtet strukturelt arbejde for at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsessystem. Bilaget til dette politikdokument indeholder de vigtigste foreslåede foranstaltninger til gennemførelse af de fire fokusområder og de mål og indikatorer, der kan anvendes til at overvåge fremskridtene.

Arbejdet bør hurtigt gå ind i en egentlig operationel fase. Det bør bidrage til gennemførelsen af en række flagskibsinitiativer.

Flagskibsinitiativer

1. Målrettede operationelle fælles tilbagesendelsesoperationer til definerede tredjelande, som faciliteres af Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og gennemføres af medlemsstaterne samt Frontex i de kommende uger.
2. Inden udgangen af 2023, tilvejebringe oplysninger og kendskab til, hvordan tilbagesendelse fungerer for at muliggøre proaktiv planlægning og udvikle en fælles forståelse af gode resultater på tilbagesendelsesområdet med deltagelse af alle relevante interessenter.
3. Fordobling af antallet af tredjelande, der er omfattet af Frontex' fælles reintegrationstjenester og den fulde udnyttelse heraf i alle medlemsstater inden udgangen af 2023.
4. Udvidelse af digitaliseringsindsatsen vedrørende tilbagetagelse gennem udrulning af sagsforvaltningssystemerne for tilbagetagelse i alle relevante tredjelande og medlemsstater.
5. Frontex' færdiggørelse af analysen af digitaliseringsmangler for alle medlemsstater inden udgangen af 2023.
6. Rådgivning om tilbagesendelse skal etableres som en faglig kompetence i alle medlemsstater.

Kompleksiteten, følsomheden og det store antal interessenter og myndigheder på tilbagesendelsesområdet nødvendiggør bedre koordinering og åbne og strategiske drøftelser i et pålideligt rum for at bygge bro over manglerne. EU's tilbagesendelseskoordinator og netværket på højt plan giver **mulighed for at anvende en praktisk tilgang baseret på medlemsstaternes positive erfaringer for at fremme et tættere praktisk samarbejde og en bedre sammenhæng** og dermed videreudvikle og fremme målene for denne operationelle strategi. Der er forskellige styrker og svagheder både på EU-plan og på medlemsstatsplan, prioriteter og behov er forskellige, og arbejdet skal skride frem parallelt på de forskellige områder **hen imod et fælles og effektivt EU-system for tilbagesendelser.**