



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Samlenotat

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et fælles system for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i Unionen og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF, Rådets direktiv 2001/40/EF og Rådets afgørelse 2004/191/EF

KOM (2025) 101

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om et fælles system for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i Unionen og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF, Rådets direktiv 2001/40/EF og Rådets afgørelse 2004/191/EF. Formålet med forslaget er at effektivisere tilbagesendelsesproceduren ved at indføre klare, moderne og ensartede regler til at forvalte tilbagesendelser. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter vedtagelsen beslutte, om Danmark vil gennemføre retsakten i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Regeringen vurderer, at en ny lovgivningsmæssig ramme til effektivisering af tilbagesendelser er i overensstemmelse med danske interesser. Hvis Danmark tilslutter sig forslaget på mellemstatsligt grundlag, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

¹ Forslaget er fremsat efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra c. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der forslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er der ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmarks (retsforbeholdet). Da forordningen vil udgøre en videreudvikling af Schengenreglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

29. maj 2025

Udlændinge og Integrationsministeriet

Internationalt Migrationssamarbejde
Slotsholsgade 10
1216 København K

Sags nr. 2025 - 4006
Akt-id 3199253

Kommissionen har den 11. marts 2025 fremsat et forslag til forordning om indførelse af et fælles system for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt i Unionen, og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF, Rådets direktiv 2001/40/EF og Rådets afgørelse 2004/191/EF. Forslaget er oversendt til Rådet den 29. april 2025 i dansk sprogversion.

Det Europæiske Råd har understreget behovet for en fælles og effektiv politik for tilbagesendelse og tilbagetagelse og opfordrede i oktober 2024 Kommissionen til at fremsætte et nyt lovgivningsforslag.² Kommissionsformanden meddelte i sine politiske retningslinjer for 2024-2029, at der vil blive fremlagt en ny fælles tilgang til tilbagesendelser med ny lovgivningsmæssig ramme, der har til formål at fremskynde og effektivisere tilbagesendelsesprocedurer.³

Tiltag til at ensarte de retlige og administrative rammer for tilbagesendelse, herunder den praktiske forvaltning heraf, har været et politisk ønske længe. I marts 2017 påpegede Kommissionen i en række anbefalinger, at fremskridtene med at øge effektiviteten af tilbagesendelser havde været utilfredsstillende. På baggrund heraf fremsatte Kommissionen den 12. september 2018 forslag til omarbejdning af direktiv om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (Udsendelsesdirektivet).⁴ Forslaget skulle præcisere og sikre en mere konsekvent anvendelse af reglerne i medlemsstaterne. Forhandlingerne stod i længere tid stille, navnlig da man afventede Europa-Parlamentets betænkning. Forslaget er efterfølgende trukket tilbage og erstattet af det foreliggende forordningsforslag.

Det nuværende udsendelsesdirektiv har i vidt omfang fokus på regler om rettigheder for tredjelandsstatsborgere uden lovligt ophold og giver medlemsstaterne mulighed for at implementere EU-reglerne med en vis fleksibilitet. Der er således stor forskel på systemerne i de enkelte medlemsstater. EU-domstolen har i afgørelser løbende justeret forståelsen af bestemmelser i direktivet, hvilket bl.a. i Danmark har nødvendiggjort lov- og praksisændringer.

² Det Europæiske Råds konklusioner af 9. februar 2023 (EUCO 1/23) og Det Europæiske Råds konklusioner af 17. oktober 2024 (EUCO 25/24).

³ [Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2024-2029: "En mere ambitiøs Union – Min dagsorden for Europa"](#).

⁴ KOM (2018) 634 Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (omarbejdning) Et bidrag fra Europa-Kommissionen til mødet mellem lederne i Salzburg den 19.-20. september 2018.

Endvidere indeholder direktivet alene i mindre omfang regler om pligter for tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold. Det nuværende udsendelsesdirektiv indeholder derfor ikke de elementer, der er nødvendige for et effektivt tilbagesendelsessystem.

Hjemmelsgrundlag og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra c, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at øge effektiviteten af tilbagesendelsesproceduren ved at fastlægge klare, forenklede og fælles regler til at håndtere tilbagesendelser. Forslaget har derudover til formål at sikre, at tredjelandstatsborgere samarbejder med myndighederne ved at kombinere forpligtelser, incitamenter og konsekvenser ved manglende samarbejde. Som en del af det nye forslag indføres muligheden for anvendelse af udrejsecentre i tredjelande. Derudover indføres fælles regler for at identificere og fremskynde tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der udgør en sikkerhedsrisiko. Endvidere indføres gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse i forslaget for at støtte det overordnede formål.

Herudover er formålet med et nyt fælles tilbagesendelsessystem at harmonisere medlemsstaternes procedurer og regler, hvilket skal bidrage til at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af reglerne i medlemsstaterne og dermed modvirke sekundære bevægelser.

Desuden lægges der i forordningsforslaget op til, at de grundlæggende rettigheder for tredjelandstatsborgere i udsendelsesposition beskyttes gennem proceduremæssige garantier, som skal sikre, at afgørelser om tilbagesendelse underlægges kontrol, herunder gennem retten til at klage og ved vurdering af

non-refoulement-princippet under hensyntagen til sårbare personer og barnets tarv.

I det følgende fremhæves forslagens centrale elementer:

Forpligtelse til at samarbejde og motiverende foranstaltninger

Det følger af forordningsforslagets artikel 21, at tredjelandssstatsborgere uden lovligt ophold er forpligtet til at forlade medlemsstaternes område og til at samarbejde med de nationale myndigheder om deres udrejse. Derudover pålægges tredjelandssstatsborgeren en pligt til aktivt at bistå forberedelserne til egen tilbagesendelse, navnlig fastlæggelse af identitet med henblik på udstedelse af ID- og rejsedokumenter.

Artikel 23, stk. 1, litra a-c, præciserer, at en tredjelandssstatsborger kan pålægges motiverende foranstaltninger som opholds- og meldepligt. Det fremgår af artikel 31, stk. 2, litra a og c, at disse foranstaltninger kan anvendes som alternativer til frihedsberøvelse ved manglende samarbejde om udrejse. Der er indarbejdet incitamenter til at sikre samarbejde, herunder hjemrejserådgivning og støtte til frivillig udrejse i henhold til artikel 46, stk. 5.

Udrejsecentre i tredjelande

Af forordningsforslagets artikel 17 fremgår det, at medlemsstater kan indgå aftaler eller ordninger med et tredjeland om, at tredjelandssstatsborgere uden lovligt ophold i EU i henhold til indgået aftale eller ordning kan udsendes til det pågældende tredjeland med henblik på ophold i tredjelandet og evt. videre udsendelse af tredjelandet. Der kan alene indgås sådanne aftaler med tredjelande, der overholder internationale menneskerettigheder og forpligtelser.

Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at der i aftalen eller ordningen skal fastsættes den nærmere udformning af ordningen i tredjelandet, herunder de nærmere vilkår for tredjelandssstatsborgerens ophold i tredjelandet, EU-medlemslandet og tredjelandets respektive forpligtelser samt betingelserne og proceduren for en eventuel efterfølgende udsendelse fra tredjelandet til et endeligt destinationsland.

Efter bestemmelsen vil det endvidere være en forudsætning for en ordning med et tredjeland, at der i aftalen eller ordningen med tredjelandet indskrives et krav om en monitoreringsmekanisme, der har til formål at føre tilsyn med, at tredjelandet efterlever sine forpligtelser efter aftalen eller ordningen.

Endelig fremgår det, at uledsagede mindreårige og familier med mindreårige ikke kan sendes tilbage til et tredjeland, hvormed der er indgået en sådan aftale eller ordning.

Europæisk tilbagesendelsesordre

Der foreslås indført en europæisk tilbagesendelsesordre (European Return Order), som vil supplere medlemsstaternes afgørelser om tilbagesendelse for at skabe klarhed på tværs af medlemsstaterne. Der vil blive gjort brug af en fælles standardformular, som vil indeholde hovedelementer i afgørelsen om tilbagesendelse og være tilgængelig via Schengeninformationssystemet (SIS). Den europæiske tilbagesendelsesordre vil blive indført ved en gennemførelsesretsakt.

Gensidig anerkendelse

Der foreslås med forordningsforslagets artikel 9 en proceduremæssig forenkling, idet der indføres en mekanisme til direkte fuldbyrdelse af en afgørelse om tilbagesendelse truffet af en anden medlemsstat. Hensigten med dette forslag er ifølge Kommissionen at give medlemsstaterne et værktøj til at fuldbyrde en anden medlemsstats tilbagesendelsesafgørelse.

I nuværende praksis vælger de fleste medlemsstater at udstede en ny tilbagesendelsesafgørelse, selvom en anden medlemsstat allerede har udstedt en sådan afgørelse, dog ikke i sager om Dublinoverførsler, der efter gældende ret har forrang. Bestemmelsen vil med visse særlige undtagelser forhindre medlemsstater i at udstede egen tilbagesendelsesafgørelse, hvis der foreligger en sådan afgørelse fra en anden medlemsstat, jf. artikel 8, stk. 4. Hvis forslaget gennemføres i sin nuværende form vil medlemsstaterne endvidere blive forpligtet til at udarbejde en 'europæisk tilbagesendelsesordre' og uploade denne i SIS for hver gang der træffes en tilbagesendelsesafgørelse. Denne ordre skal danne grundlag for sammenlignelige afgørelser på tværs af medlemslandene og således også gensidig anerkendelse af samme. Disse ordrer skal derfor også have et standardiseret format, som forslaget lægger op til, at Kommissionen senere skal fastsætte via en gennemførelsesretsakt. Der er ikke i forslaget eksplicit taget stilling til forholdet til reglerne om Dublin-overførsler.

Kommissionen vil senest den 1. juli 2027 vurdere, om medlemsstaterne har indført passende retlige og tekniske foranstaltninger til effektivt at behandle europæiske tilbagesendelsesordrer gennem SIS og vedtage en gennemførelsesafgørelse, der gør det obligatorisk at anerkende og fuldbyrde en tilbagesendelsesafgørelse meddelt af en anden medlemsstat.

De relevante proceduremæssige garantier og retsmidler baseret på de erfaringer, der er gjort fra implementeringen af Kommissionens anbefaling fra 2023 om gensidig anerkendelse af tilbagesendelsesafgørelser, tydeliggøres i bestemmelsen.

Udvidelse af definitioner

I forordningsforslagets artikel 4 præciseres og udvides en række definitioner på baggrund af erfaring og praksis siden vedtagelsen af udsendelsesdirektivet. Herunder udvides definitionen af tilbagesendelsesland til at omfatte andre lande end tredjelandstatsborgerens oprindelsesland (stk. 3, litra a-g.). Endvidere er definitionerne tilpasset retsakterne, der udgør asyl- og migrationspagten, så der sikres ensartethed og forudsigelighed i hele migrationsprocessen.

Fælles procedure for afgørelse om tilbagesendelse

Forslaget indeholder en række fælles regler for udstedelse af en afgørelse om tilbagesendelse og indførelse af indrejseforbud. Dette skal sikre, at tredjelandstatsborgere behandles ens i alle medlemsstater, og at forskelle mellem medlemsstaternes systemer ikke udnyttes. Det følger af artikel 10, stk. 1, at en tilbagesendelsesafgørelse i nogle tilfælde skal indeholde et indrejseforbud. Medlemsstater har mulighed for at afgøre, om en tilbagesendelsesafgørelse skal ledsages af et indrejseforbud under hensyntagen til de relevante omstændigheder, navnlig i hvor høj grad tredjelandstatsborgeren samarbejder.

Udvidet adgang til frihedsberøvelse

I medfør af forordningsforslagets artikel 32 kan en tredjelandstatsborger frihedsberøves, hvis det er proportionelt og nødvendigt, under hensyntagen til eventuelle sårbarheder, og kun med det formål at effektuere en tilbagesendelse.

I følger af artikel 32, stk. 3, at medlemsstaterne kan frihedsberøve tredjelandstatsborgere i op til 24 måneder mod de nuværende 18 måneder. Derudover kan frihedsberøvelse ske udover 24 måneder for tredjelandstatsborgere, der udgør en sikkerhedstrussel, jf. artikel 16, hvis de ikke overholder alternativer til frihedsberøvelse (artikel 31), eller hvis frihedsberøvelsen er nødvendig for at fastslå deres identitet eller nationalitet.

Varighed af et indrejseforbud

Det følger af forordningsforslagets artikel 7, at varigheden af et indrejseforbud bør fastsættes under hensyntagen til alle relevante omstændigheder i den enkelte sag. I henhold til artikel 7, stk. 6, bør varigheden af et indrejseforbud

ikke overstige 10 år, men såfremt det vurderes nødvendigt at forlænge et indrejseforbud, kan denne løbende forlænges med 5 år (stk. 7).

Særlige regler for udlændinge, der udgør en sikkerhedsrisiko

Ifølge forordningsforslagets artikel 16 skal tredjelandsstatsborgere uden lovligt ophold i EU, og som udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, hurtigt identificeres og tilbagesendes. Bestemmelsen pålægger de ansvarlige myndigheder en generel forpligtelse til at vurdere, om en person udgør en sikkerhedsrisiko og dermed en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed. Hvis dette er tilfældet, vil der gælde strenge regler, herunder obligatorisk tvangsmæssig udsendelse og mulighed for længere indrejseforbud og frihedsberøvelse. Dette er i overensstemmelse med reglerne fra asyl- og migrationspagten samt Schengen grænsekodeks, som vedrører migranter, der udgør en sikkerhedsrisiko.

Tilbagetagelse som en integreret del af tilbagesendelsesproceduren

Det følger af artikel 36, at medlemsstaterne skal sikre en systematisk opfølgning af tilbagesendelsesafgørelser ved at sende en anmodning om tilbagetagelse til destinationslandet. Som følge heraf indføres en fælles procedure for indgivelse af tilbagetagelsesansøgninger, herunder en standardformular til anmodningen (stk. 2).

Oplysninger og fremsendte dokumenter som resultat af en sådan anmodning skal uploades i SIS af den relevante kompetente myndighed og være tilgængelige for myndigheder i andre medlemsstater på baggrund af en anmodning herom (stk. 4).

Bestemmelsen har til formål at øge gennemsigtigheden og skabe en mere sammenhængende tilgang til tredjelande samt et tydeligt retsgrundlag for overførelse af data til tredjelande med henblik på tilbagetagelse.

Ingen undtagelse af domsudviste fra anvendelsesområdet

Forordningsforslaget indeholder ikke en bestemmelse, der giver mulighed for undtagelse af domsudviste fra forordningens anvendelsesområde. Det nuværende direktiv indeholder en bestemmelse, der giver mulighed for at undtage sager, hvor en tredjelandsstatsborger er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret eller som er genstand for udleveringsprocedurer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med forslaget omhandler:

”Formålet med nærværende forslag er at indføre en fælles procedure for tilbagesendelse og afhjælpe de største mangler og udfordringer, som medlemsstaterne står over for i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden ret til ophold i Unionen. Medlemsstaterne har en fælles interesse i at forebygge og bekæmpe ulovlig immigration og sikre tilbagesendelse af personer uden ret til lovligt ophold, men de kan ikke gøre dette alene. I øjeblikket skyldes en del af manglerne i gennemførelsen af tilbagesendelsespolitikken manglende interaktion mellem de nationale systemer, som kun kan afhjælpes effektivt på EU-plan.

Formålet er at stille en gnidningsløs og effektiv procedure til rådighed for alle medlemsstater og undgå bevægelser mellem medlemsstater, der står i vejen for tilbagesendelsesprocessen.

Den nye procedure bør, uanset hvilken medlemsstat der anvender den, være underlagt de samme regler, så der sikres ligebehandling og en fælles tilgang til behandling af tredjelandstatsborgere uden ret til ophold samt klarhed og retssikkerhed for de enkelte personer.

Desuden vil indførelsen af regler på nationalt plan med det formål at mindske incitamenterne til uautoriserede bevægelser mellem medlemsstaterne for at undgå tilbagesendelse ikke løse problemet på effektiv vis. Målene i dette forslag kan derfor ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan på grund af denne forordnings omfang og virkninger bedre opfyldes på EU-plan. Derfor må Unionen handle og vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union.”

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

6.1. Direktivets gennemførelse i dansk ret

Ved lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) gennemført i dansk ret.

Ved lov nr. 516 af 26. maj 2014 om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om afvisning m.v. til gennemførelse af direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.) blev der på baggrund af Europa-Kommissionens gennemgang af Danmarks implementering af direktivet gennemført en række supplerende ændringer af udlændingeloven.

Endvidere blev reglerne om beregning af et indrejseforbud, der følger af udsendelsesdirektivet, ændret på baggrund af EU-domstolens dom i sag C-225/16 Ouhrami ved lov nr. 318 af 25. april 2018 om ændring af udlændingeloven (Indkvartering og forsørgelse af flygtninge og asylansøgere, advisering af kommunerne om visse afgørelser i klagesager og ændring af beregningen af varigheden af et indrejseforbud m.v.).

Ved lov nr. 821 af 9. juni 2020 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love (Forenkling af regler, herunder om klageadgangen til Udlændingenævnet og indrejseforbud, indførelse af en bagatelgrænse for tilbagebetaling af gebyr, præcisering af adgangen og ændring af kompetencen til at forlænge en udrejsefrist, opfølgning på evaluering af Danmarks anvendelse af Schengenreglerne om bl.a. tilbagesendelse og præcisering af rækkevidden af indrejseforbud omfattet af udsendelsesdirektivet m.v.) blev bl.a. reglerne om opsættende virkning, processuelt ophold og meddelelse af indrejseforbud nyaffattet samt præciseret og forenklet.

Ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 blev lov om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven) vedtaget. Hjemrejseloven har dels til formål at sikre myndighederne de fornødne redskaber til at understøtte udlændinges udrejse, dels til formål at motivere udlændinge til selv at træffe beslutning om udrejse, at understøtte en sådan beslutning og at tydeliggøre konsekvenserne ved manglende medvirken til udrejse.

Hjemrejseloven indeholder en række bestemmelser, som viderefører - og træder i stedet for - bestemmelser fra udlændingeloven om udlændinge, som har

pligt til at udrejse af landet, herunder bestemmelser om pligten til udrejse og udrejsekontrol, om kontrol og motivationsfremmende foranstaltninger og om straf for overtrædelse af kontrolforpligtelserne. Endvidere videreføres reglerne om varetægtsfængsling og frihedsberøvelse som led i udsendelse. Hjemrejseloven indeholder derudover en række helt eller delvist nye bestemmelser på hjemrejseområdet, bl.a. om pligt til at medvirke, hjemrejsekontrakt, hjemrejsestøtte og om afbrydelse af straffuldbryrdelse med henblik på straks at kunne udsende en domsudvist udlænding.

Der er vedtaget to nye forordninger vedrørende Schengeninformationssystemet (SIS) på Udlændinge- og Integrationsministeriets område, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandssstatsborgere med ulovligt ophold (herefter SIS-tilbagesendelsesforordningen) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (herefter SIS-forordningen).

Ved lov nr. 332 af 28. marts 2023 om ændring af udlændingeloven (Indberetning i Schengeninformationssystemet (SIS) af tredjelandssstatsborgere, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, og bemyndigelse til udlændinge- og integrationsministeren til at fastsætte regler om udlændingemyndighedernes kompetence til at foretage indberetninger og forestå konsultationer i medfør af SIS-forordningen og SIS-tilbagesendelsesforordningen) blev grundlaget for udlændingemyndighedernes anvendelse af SIS-tilbagesendelsesforordningen, der som noget nyt har pålagt medlemsstaterne at indberette alle tilbagesendelsesafgørelser, etableret.

Ved lov nr. 486 af 13. maj 2023 om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven og straffeloven og ophævelse af lov om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale (Ændring af visse regler om hjælp til hjemrejse, adgang til hjemrejsestøtte og administrativ frihedsberøvelse, gennemførelse af rådsafgørelse om Kroatiens fulde optagelse i Schengensamarbejdet og ophævelse af lov om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale) blev der foretaget en tilpasning af reglerne om frihedsberøvelse med henblik på udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer på baggrund af en dom

fra EU-domstolen. Loven ændrede ikke reglerne for frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere, som er udarbejdet i overensstemmelse med udsendelsesdirektivet, men forkortede den maksimale periode for frihedsberøvelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer med henblik på udsendelse.

6.2. Forpligtelse til at samarbejde og motivationsfremmende foranstaltninger

Det er et grundlæggende princip i hjemrejseloven, at udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse, jf. hjemrejselovens § 1, stk. 1. Det er således den enkelte udlændings eget ansvar at udrejse.

En udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, har derudover pligt til at medvirke til sin udrejse, herunder fastlægge sin identitet, tilvejebringe rejsedokumenter og give møde til samtaler med relevante myndigheder, og til at medvirke til sin udrejse i øvrigt, jf. hjemrejselovens § 3, stk. 1.

Hjemrejsestyrelsen træffer efter bestemmelsens § 3, stk. 2, afgørelse om, hvorvidt en udlænding, der opfylder forpligtelsen efter stk. 1, eller som kan påvise, at vedkommende forsøger at opfylde forpligtelsen, medvirker til udrejsen.

Har Hjemrejsestyrelsen truffet afgørelse om, at en udlænding ikke lever op til sin forpligtelse efter stk. 1, jf. stk. 2, kan Hjemrejsestyrelsen efterfølgende, hvis udlændingen over en periode på op til 2 måneder ved aktiv handling opfylder eller forsøger at opfylde forpligtelsen efter stk. 1, træffe afgørelse om, at udlændingen medvirker til udrejsen.

Spørgsmålet om udlændingens medvirken har betydning for en række forhold vedrørende udlændingens situation, og reglerne skal så vidt muligt motivere den pågældende til kontinuerligt at medvirke til sin udrejse, ligesom der er forskellige reaktionsmuligheder i tilfælde af, at udlændingen ikke medvirker. Det gælder bl.a. reglerne om adgangen til at modtage hjemrejsestøtte, muligheden for at pålægge motivationsfremmende foranstaltninger i form af kontrolforpligtelser, adgang til at foretage tvangsfremsstilling af den pågældende, mulighed for at foretage frihedsberøvelse, fastsættelse af indrejseforbud m.v.

Der kan gives forskellige former for økonomisk hjemrejsestøtte til tilbagemenden til udlændingen, hvis vedkommende medvirker til sin udrejse, jf. hjemrejselovens § 8, stk. 1. Hvis en udlænding ikke kontinuerligt har medvirket til sin hjemrejse, jf. § 3, stk. 3, kan der kun gives reduceret hjemrejsestøtte.

Udlændingens medvirken har desuden betydning for, hvorvidt en afvist asylansøger pålægges motivationsfremmende foranstaltninger i form af kontrolforpligtelser.

Efter hjemrejselovens § 12, stk. 1, kan Hjemrejsestyrelsen eller politiet således bestemme, at udlændingen skal give møde på nærmere angivne tidspunkter (meldepligt), hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse eller medvirken til udrejse, og hvis udlændingen:

- 1) uden rimelig grund udebliver fra en samtale, hvortil den pågældende er indkaldt,
- 2) udlændingen har udvist voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5, eller over for de personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet, jf. § 13, stk. 3,
- 3) udlændingen ikke efterkommer et pålæg om opholdspligt efter § 13, stk. 1 eller 2, eller flyttepåbud efter § 9, stk. 2, 2. pkt., eller udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 4. pkt., eller
- 4) hvis udlændingen ikke medvirker til sin udrejse, jf. § 3, stk. 1.

Medvirker udlændingen ikke til sin udrejse, bestemmer Hjemrejsestyrelsen desuden efter hjemrejselovens § 13, stk. 1, at den pågældende skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5, (opholdspligt på et udrejsecenter), medmindre særlige grunde taler derimod.

Hvis udlændingen derimod er udvist efter udlændingelovens §§ 22-24, er på tålt ophold (det vil sige som har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, men ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, eller en udlænding, hvis opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, er bortfaldet, jf. udlændingelovens § 26 c, eller udlændingelovens § 21 b, stk. 1, men som ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31), er fremmedkriger, jf. udlændingelovens § 21 b, stk. 1, eller er udvist administrativt efter udlændingelovens § 25 om fare for statens sikkerhed m.v., har den pågældendes medvirken til udrejsen ikke betydning for, om vedkommende pålægges kontrolforpligtelser i form af meldepligt og opholdspligt, ligesom de pågældende også vil blive pålagt pligt til at give indkvarteringsoperatøren underretning om det, hvis de opholder sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og kl. 6.00 (underretningspligt), jf. hjemrejselovens § 13, stk. 4.

De nævnte kontrolforpligtelser har dog fortsat som formål bl.a. at motivere den pågældende til at medvirke til sin udrejse.

Er udlændingen ikke i besiddelse af de fornødne rejsedokumenter, vil Hjemrejsestyrelsen søge at fremskaffe sådanne dokumenter ved henvendelse til hjemlandets eller et andet lands diplomatiske repræsentation. Såfremt dette ikke er muligt uden udlændingens medvirken, kan Hjemrejsestyrelsen anmode retten om at bestemme, at udlændingen tvangsmæssigt skal fremstilles for repræsentationen, og at udlændingens fingeraftryk kan videregives til repræsentationen, jf. hjemrejselovens § 17.

Som motivationsfremmende foranstaltning kan desuden anvendes administrativ frihedsberøvelse efter hjemrejselovens § 16 i en række tilfælde, hvor den pågældende udlænding ikke medvirker til sin udrejse.

Såfremt de i hjemrejselovens §§ 11 og 12 og udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 2, eller §§ 25 a, 25 b eller 25 c, eller for udsendelse af en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal den pågældende således så vidt muligt frihedsberøves, jf. hjemrejselovens § 16, stk. 1. Har udlændingen fast bopæl her i landet, kan den pågældende alene frihedsberøves efter 1. pkt. for at sikre muligheden for udvisning, når udlændingen anses for at være en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. udlændingelovens § 25, nr. 2.

Efter § 16, stk. 2, skal der ved beslutning om frihedsberøvelse efter stk. 1 navnlig lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen. Risiko for at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Hvis en udlænding ikke medvirker til sin udrejse, skal udlændingen efter § 16, stk. 3, så vidt muligt frihedsberøves med henblik på at sikre, at udlændingen medvirker til sin udrejse, til tilvejebringelse af rejsedokumenter og til udrejsen i øvrigt, hvis de i §§ 11 og 12 og § 13, stk. 1, og udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 4. pkt. og stk. 10, nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Medvirker en afvist asylansøger ikke til sin udrejse, skal den pågældende efter § 16, stk. 4, så vidt muligt frihedsberøves, såfremt de i §§ 11 og 12 og § 13, stk. 1, og udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 4. pkt., og stk. 8, nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre dennes medvirken til udrejsen.

Det følger endvidere af bl.a. § 16, stk. 9, at en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, kan frihedsberøves, hvis den pågældende ikke efterkommer et påbud om opholdspligt efter § 13, stk. 1, eller et flyttepåbud efter § 9, stk. 2, 2. pkt., og udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt.

Efter § 16, stk. 10, kan en udlænding, der ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, og som en eller flere gange ikke har efterkommet et pålæg om meldepligt, frihedsberøves, hvis det er nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. udlændingelovens § 32 b.

Efter § 16, stk. 11, kan en udlænding, der er i transit i en dansk lufthavn med henblik på udsendelse, frihedsberøves, såfremt de i §§ 11 og 12 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre tilstedeværelsen af den pågældende.

Efter udlændingelovens § 37, stk. 8, kan en frihedsberøvelse af en udlænding, der ikke er unionsborger eller familiemedlem til en unionsborger, med henblik på udsendelse efter § 36 og hjemrejselovens § 16 ikke finde sted i et tidsrum, der overstiger 6 måneder. Retten kan dog forlænge dette tidsrum i op til yderligere 12 måneder, hvis der foreligger særlige omstændigheder, såfremt udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af udlændingens manglende medvirken til udsendelsen eller forsinkelser i forbindelse med fremskaffelse af nødvendig rejselegitimation og indrejsetilladelse. Frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu.

Hvis Hjemrejsestyrelsen har truffet afgørelse om, at udlændingen ikke har medvirket til sin udrejse i medfør af hjemrejselovens § 3, stk. 2, fastsættes der desuden et indrejseforbud, hvorefter den pågældende udlænding ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig på det i afgørelsen fastsatte område, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 6. Hvis vedkommende efterfølgende medvirker til udrejsen, jf. hjemrejselovens § 3, stk. 3, kan indrejseforbuddet efter udlændingelovens § 32, stk. 9, forkortes.

6.3. Udrejsecentre i tredjelande

Der er ikke specifikt lovgivet om muligheden for etablering af udrejsecentre i tredjelande, herunder ikke om målgruppen, der evt. ville kunne indkvarteres.

6.4. Gensidig anerkendelse

Efter reglerne i udlændingelovens kapitel 4 a kan der ske fuldbyrdelse af endelige administrative afgørelser truffet af myndigheder i andre Schengenlande eller i lande, der er tilsluttet Den Europæiske Union, om udsendelse af udlændinge m.v.

Det følger således bl.a. af udlændingelovens § 27 b, at en tredjelandstatsborger kan udsendes af landet, hvis en administrativ myndighed i en anden medlemsstat på baggrund af omstændigheder, der her i landet vil kunne medføre udvisning efter kapitel 4, har truffet endelig afgørelse om udsendelse af den pågældende, jf. dog § 31 om refoulement. Er afgørelsen om udsendelse truffet på baggrund af et strafbart forhold, kan der alene træffes afgørelse om udsendelse, hvis udlændingen er dømt for en lovovertrædelse, der i det pågældende land kan medføre en straf af mindst 1 års fængsel.

Kapitlet indeholder derudover forskellige procedureregler for behandlingen af de nævnte sager vedrørende udsendelse, herunder om underretning af det Schengenland eller det land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, hvor der er truffet endelig afgørelse om udsendelse af den pågældende, om konsultationer i medfør af SIS-tilbagesendelsesforordningen, og om videregivelse af oplysninger mellem myndighederne i Danmark og de nævnte andre lande.

Reglerne er en implementering af Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001 om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere muliggør anerkendelsen og fuldbyrdelsen af en afgørelse om udsendelse, som er truffet af en administrativ myndighed i et Schengenland.

Som det fremgår er de nævnte regler i udlændingeloven og direktivets regler om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere ikke obligatoriske i den forstand, at myndighederne i det Schengenland, hvor udlændingen opholder sig, er forpligtede til at gennemføre en afgørelse om udsendelse truffet af et andet Schengenland.

Fuldbyrdelse af et andet Schengenlands afgørelse om udsendelse er efter direktivets artikel 3, stk. 1, litra a, betinget af, at den pågældende udlænding er omfattet af en afgørelse om udsendelse, der er baseret på en alvorlig og konkret trussel mod den offentlige orden og nationale sikkerhed, og som er truffet

fet, når den pågældende udlænding er dømt for en lovovertrædelse, som straffes med mindst et års frihedsstraf, eller når der foreligger alvorlige grunde til at antage, at udlændingen har begået alvorlige strafbare handlinger, eller der foreligger reelle indicier for, at den pågældende påtænker at begå sådanne handlinger på et Schengenlands område.

6.5. Udlændinge, der udgør en sikkerhedsrisiko

De forskellige særregler i udsendelsesdirektivet vedrørende udlændinge, der udgør en risiko for den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, er implementeret i udlændingelovgivningen.

Herunder fastsættes udrejsefristen efter udlændingelovens § 33, stk. 2, 4. og 5. pkt., i overensstemmelse med direktivets artikel 7, stk. 4, til straks i påtrængende tilfælde. Det vil sige navnlig, når udlændingen er til fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

For så vidt angår varigheden af indrejseforbud for udlændinge omfattet af direktivet, er udgangspunktet, at indrejseforbuddet ikke må overstige fem år, medmindre udlændingen udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, jf. artikel 11, stk. 3. For udlændinge, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, fastsættes indrejseforbuddet for bestandig efter udlændingelovens § 32, stk. 4, nr. 8, når udlændingen udvises administrativt, fordi den pågældende anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, og efter § 32, stk. 4, nr. 9, når udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet, fordi vedkommende opholder eller har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet uden for landet deltager eller har deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, medmindre bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser (fremmedkrigere). Det bemærkes, at EU-domstolen i en konkret sag har anlagt den fortolkning, at der ikke kan meddeles indrejseforbud for bestandigt. Der verserer aktuelt en sag om spørgsmålet vedr. en person, der i det pågældende medlemsland er vurderet til fare for statens sikkerhed.

6.6. Tilbagetagelse som integreret del af tilbagesendelsesproceduren

Der er ikke i dag noget formelt krav om fremsendelse af en egentlig tilbagesendelsesanmodning til destinationslandet eller dets repræsentation ifm. udsendelsesarbejdet.

Det ligger i kravet om medvirken, at udlændinge, der skal udrejse, selv skal fremskaffe rejsedokument. Ønsker den pågældende ikke at medvirke hertil, vil Hjemrejsestyrelsen, hvor relevant, anmode om udstedelse af rejsedokument og i den forbindelse eventuelt bekræftelse af den pågældende persons identitet, herunder nationalitet. Hjemrejsestyrelsen vil således i udgangspunktet ikke direkte anmode om tilbagetagelse, eftersom dette er implicit i anmodning om udstedelse af rejsedokument. Hjemrejsestyrelsen anvender normalt ikke nogen særlig formular i kontakten med udenlandske ambassader, medmindre der specifikt måtte være ønske om det fra tredjelandet.

6.7. Indrejseforbud

Udlændingelovens § 32 indeholder regler om fastsættelse af indrejseforbud, hvorefter den pågældende udlænding ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig på det i afgørelsen fastsatte område, herunder som implementering af udsendelsesdirektivets regler herom.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 2, fastsættes der således i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 1, litra a og b, et indrejseforbud, hvis udlændingen er pålagt at udrejse af landet straks eller ikke udrejser i overensstemmelse med udrejsefristen efter § 33, stk. 2.

For udlændinge, for hvem direktivet finder anvendelse, fastsættes der desuden indrejseforbud efter udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 3, om udlændinge, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, nr. 4, om udlændinge, der er optaget på den liste, der er nævnt i udlændingelovens § 29 c, stk. 1, nr. 5, om udlændinge, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter udlændingelovens § 21 b, stk. 1 (fremmedkrigere) og nr. 6 om udlændinge, om hvem der er truffet afgørelse om, vedkommende ikke har medvirket til sin udrejse i medfør af hjemrejselovens § 3, stk. 2.

I overensstemmelse med udsendelsesdirektivets artikel 11, stk. 3, kan der efter udlændingelovens § 32, stk. 3, i særlige tilfælde, herunder af hensyn til familiens enhed, undlades fastsat et indrejseforbud, hvis udlændingen udvises efter § 25 a, stk. 2, eller § 25 b, eller hvis udlændingen er omfattet af stk. 1, nr. 2 eller 6.

Varigheden af indrejseforbud, der skal fastsættes efter udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 1-6, fastsættes efter bestemmelsen i stk. 4. Der kan efter stk. 5

dog meddeles indrejseforbud af kortere varighed af hensyn til bl.a. Danmarks internationale forpligtelser og til familiemæssige og sociale tilknytninger, ligesom et indrejseforbud helt kan bortfalde efter bestemmelsen i stk. 8, bl.a. når vedkommende ophører med at være omfattet af de restriktive foranstaltninger som nævnt i stk. 1, nr. 3, eller når den pågældende ophører med at være optaget på listen som nævnt i udlændingelovens § 29 c, stk. 1. Hvis en udlænding er pålagt indrejseforbud efter § 32, stk. 1, nr. 6, på grund af, at vedkommende ikke har medvirket til udrejsen, kan indrejseforbuddet desuden forkortes, hvis udlændingen medvirker til udrejsen, jf. § 32, stk. 9.

6.8. Undtagelser fra anvendelsesområdet

I forbindelse med udsendelsesdirektivets gennemførelse i dansk ret blev det i henhold til udsendelsesdirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, vedtaget, at udsendelsesdirektivet ikke finder anvendelse i sager om udvisning af tredjelandsstatsborgere på grund af kriminalitet, dvs. sager om udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, § 25 a, stk. 1, og § 25 c. Udsendelsesdirektivets regler finder således ikke anvendelse for disse grupper i Danmark. Som følge heraf kan der bl.a. frihedsberøves i længere tid og meddeles indrejseforbud for længere perioder end fastsat i direktivet, herunder til domsudviste, inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningsforslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da formålet med forslaget er at erstatte det nuværende udsendelsesdirektiv, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skulle meddele Europa-Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af den nye forordning i dansk ret.

En gennemførelse af den nye forordning i dansk ret i sin nuværende form vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til udlændingeloven og hjemrejseloven på en lang række områder, herunder for så vidt angår reglerne om indrejseforbuds længde og længden af frihedsberøvelse, herunder for så vidt angår domsudviste, der er omfattet af forordningsforslaget uden mulighed for undtagelse, og for så vidt angår reglerne om fastsættelse af en passende frist for udrejse samt fastsættelse af objektive kriterier for, hvornår en udlænding er i risiko for at forsvinde i forbindelse med en

udsendelse. Det vurderes endvidere, at der vil skulle indføres hjemmel til obligatorisk gensidig anerkendelse af andre medlemsstaters tilbagesendelsesafgørelser.

Regeringen vil i forbindelse med forhandlingerne søge nærmere præciseret, i hvilket omfang de gældende danske regler og procedurer kan rummes inden for forordningsforlagets tekst.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes på det foreliggende grundlag at være statsfinansielle udgifter for det offentlige, herunder primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets område.

Der forventes at være udgifter forbundet med forslagets overordnede formål med at øge effektiviteten af tilbagesendelsesproceduren, da det vil medføre øget sagsbehandling primært hos udlændingemyndighederne.

Forslaget om gensidig anerkendelse vil også potentielt medføre øgede indkvarterings-relaterede udgifter i tilfælde af, at en person som opholder sig i Danmark med en tilbagesendelsesafgørelse fra en anden medlemsstat påklager denne afgørelse, og hvis behandlingen af en sådan klage i den oprindelige medlemsstat vil medføre længere behandlingstid, end hvis Danmark selv havde udstedt sin egne nationale afgørelse og selv havde behandlet klagen over denne.

Der forventes at være IT-mæssige udgifter som følge af forslagets krav om, at europæiske tilbagesendelsesordre og tilbagetagelsesansøgninger til destinationslandet skal uploades i SIS af den relevante kompetente myndighed samt den dertilhørende behandling af tilbagesendelsesafgørelser.

Forslagets element om muligheden for anvendelse af udrejsecentre i tredjelande medfører ikke i sig selv statsfinansielle udgifter for det offentlige. En anvendelse af udrejsecentre i tredjelande vil dog forventeligt have statsfinansielle udgifter for det offentlige.

Der forventes endvidere at være udgifter forbundet med den øgede adgang til frihedsberøvelse, da medlemsstaterne vil kunne forlænge en frihedsberøvelse op til 24 måneder i stedet for de nuværende 18 måneder. Derudover kan frihedsberøvelsen forlænges udover 24 måneder for personer, der udgør en sikkerhedstrussel. Udgifterne vil forventeligt primært være på Justitsministeriets område.

Der forventes ligeledes at være udgifter forbundet med, at forslaget fastslår, at medlemsstaterne skal meddele indrejseforbud i forbindelse med grænsekontrollen, hvilket vil medføre øget sagsbehandling hos udlændingemyndighederne.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at konkretisere de forventede merudgifter forbundet med forslaget.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter, som følger af EU-retsakter, afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsrammer, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Udvidet grund- og nærhedsnotatet har den 29. april 2025 været sendt i høring hos Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS).

Der er modtaget høringssvar fra **Dansk Flygtningehjælp**, som har fremsendt en policy brief med overvejelser om forordningsforslaget.

Det beskrives, at det er bekymrende, at forordningsforslaget ikke indeholder en konsekvensanalyse, som kan skabe overblik over forslagets mulige begrænsninger af tredjelandsstatsborgerens rettigheder. Endvidere rejses bekymring om, at oprettelse af udrejsecentre i tredjelande kan medføre risici for menneskerettighedskrænkelser.

Samlenotatet har endvidere været sendt i høring hos Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 22. maj 2025. Dansk Flygtningehjælp afgav følgende høringssvar:

DRC Dansk Flygtningehjælp henviser til vores generelle holdning til tilbagesendelsesforordningen, som fremgår af policy brief om forslaget om en tilbagesendelsesforordning.

DRC Dansk Flygtningehjælp vil gerne fremhæve, at vi grundlæggende er bekymrede for brug af tvang og hårde sanktioner i udsendelsesprocessen, da

det hverken sikrer værdig tilbagevenden eller motiverer til frivillig eller accepteret udrejse.

Det er vigtigt, at man som afvist asylansøger bliver inddraget i tilbagesendelsesprocessen, så man kan få mulighed for at acceptere tilbagevenden og deltage i tilbagesendelsesprocessen. Afviste asylansøgere skal have adgang til uvildig rådgivning om de muligheder, som man har – både i forhold til andre muligheder for lovligt ophold og tilbagevenden. For at sikre bæredygtig tilbagevenden, er det også afgørende, at afviste asylansøgere får adgang til meningsfuld og passende reintegrationsstøtte.

I forbindelse med den kommende reform af tilbagesendelsesdirektivet mener DRC Dansk Flygtningehjælp, at:

- Asylansøgers adgang til fair og effektive asylprocedurer er en forudsætning for sikker og værdig tilbagevenden.*
- Afviste asylansøgers tilbagevenden bør være frivillig eller accepteret. Tvangsudsendelser underminerer menneskelig værdighed og bør undgås.*
- Afviste asylansøgere skal have adgang til uvildig rådgivning af høj kvalitet om både deres asylsag og hjemrejse.*
- Sanktioner og frihedsberøvelse skal ikke bruges til at "motivere" afviste asylansøgere, da det underminerer menneskelig værdighed.*
- Afviste asylansøgere skal have adgang til meningsfuld og passende støtte for at sikre bæredygtig reintegration.*

9. Generelle forventer til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

En reform af tilbagesendelsesreglerne har længe været en politisk prioritet. Regeringen ser generelt positiv på forslaget og de nye tiltag. Det er en vigtig prioritet for regeringen at effektivisere og fremskynde tilbagesendelser af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold på EU plan.

Det vurderes positivt, at forslaget indfører forpligtelser og motivationsfremmende foranstaltninger for tredjelandstatsborgere. Dette afspejler det danske hjemsendelsessystem.

Regeringen finder det endvidere positivt, at forslaget giver medlemsstaterne mulighed for at etablere udrejsecentre i tredjelande, hvor tredjelandstatsborgere uden lovligt opholdsgrundlag i EU kan opholde sig, indtil de udrejser frivilligt eller kan udsendes tvangsmæssigt til deres hjemland.

Det vurderes at være i særlig dansk interesse at få indført en undtagelse i forslaget til forordning, således at tredjelandstatsborgere, der er udvist som følge af strafbare forhold eller anses for en trussel mod den nationale sikkerhed undtages forordningens anvendelsesområde.

Regeringen vil arbejde for, at en anvendelse af andre medlemsstaters tilbagesendelsesafgørelser ikke er obligatorisk, således at gensidig anerkendelse alene skal anvendes i situationer, hvor anvendelsen sikrer en hurtigere tilbagesendelse.

Derudover vil regeringen arbejde for at indarbejde muligheden for at meddele tredjelandstatsborgere, der er udvist som følge af strafbare forhold eller anses for en trussel mod den nationale sikkerhed, indrejseforbud for bestandigt.

Konsekvenserne ved de nye tiltag vil imidlertid skulle undersøges nærmere før endelig dansk stillingtagen.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Forslaget har været forelagt for Udvalget for Udlændinge og Integration til tidlig forelæggelse i et fagudvalg den 20. maj 2025, idet Folketingets Europaudvalg udvalgte sagen som en prioriteret sag.

Udvidet grund- og nærhedsnotat blev fremsendt den 12. maj 2025 til Folketingets Europaudvalg og Udvalget for Udlændinge og Integration.