



Bruxelles, den 9.9.2015
COM(2015) 453 final

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

EU-handlingsplan for tilbagesendelse af ulovlige migranter

I. Indledning

En vigtig del af EU's **omfattende indsats for at løse migrationsproblemet** og navnlig mindske omfanget af den ulovlige migration er at sende ulovlige migranter, som ikke har ret til ophold i EU, tilbage til deres hjemland under fuld overholdelse af non refoulement-princippet. I *den europæiske dagsorden for migration*¹, som Europa-Kommissionen vedtog den 13. maj 2015, blev det understreget, at et af incitamenterne for ulovlige migranter er, at de ved, at EU's system for tilbagesendelse af ulovlige migranter ikke er tilstrækkeligt effektivt.

I 2014 var det **mindre end 40 %** af de ulovlige migranter, der fik ordre til at forlade EU, som rent faktisk udrejste. En af de mest effektive måder at løse problemet med ulovlig migration på er at anvende systematisk tilbagesendelse, enten frivillig eller tvangsmæssig, af dem, der ikke har ret eller ikke længere har ret til at opholde sig i Europa. Færre mennesker, som ikke har brug for international beskyttelse, vil risikere deres liv og spille penge på at komme ind i EU, hvis de ved, at de hurtigt vil blive sendt hjem.

Det er **nødvendigt at gøre EU's system for tilbagesendelse af ulovlige migranter mere effektivt**. Dette er vigtigt for at bevare befolkningens tillid til EU's asylsystem og støtte til at hjælpe mennesker, der har brug for international beskyttelse. Tilbagesendelsen af et større antal ulovlige migranter skal kombineres med EU's fornyede indsats for at hjælpe dem, der er i nød, bl.a. gennem flytning og genbosætning.

Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til "*at oprette et dedikeret europæisk tilbagesendelsesprogram*". Denne EU-handlingsplan om tilbagesendelse af ulovlige migranter er en reaktion på førnævnte opfordring, idet der heri fastsættes en række øjeblikkelige foranstaltninger og foranstaltninger på mellemlang sigt, som vil blive truffet for at gøre EU's system for tilbagesendelse mere effektivt. Den har til formål at maksimere virkningerne af de foranstaltninger, der allerede er ved at blive gennemført, og at fremsætte forslag til nye initiativer for fuldt ud at udnytte og om nødvendigt styrke EU-lovgivningen. Formålet er at skabe en sammenhængende handlingsramme, der understøttes af et stærkt operationelt samarbejde mellem medlemsstaterne, EU-agenturerne og migranternes oprindelseslande. I handlingsplanen erkendes det, at medlemsstaterne spiller en vigtig rolle og har et ansvar i forbindelse med gennemførelsen af EU's tilbagesendelsespolitik, og der redegøres for mulighederne for større interaktion mellem dem og EU-agenturerne, som yder en væsentlig støtte.

Gennemførelsen af alle foranstaltningerne i denne meddelelse skal være **i overensstemmelse med de internationale menneskerettighedsstandarder**, navnlig Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, den europæiske menneskerettighedskonvention, FN's flygtningekonvention fra 1951 og den hertil knyttede protokol fra 1967 og med non refoulement-princippet som fastsat i gældende EU-lovgivning. I EU's direktiv om tilbagesendelse² fastsættes der en række specifikke retssikkerhedsgarantier for at sikre en effektiv beskyttelse af de tilbagesendtes rettigheder under hele tilbagesendelsesproceduren. I forbindelse med personoplysninger bør der udvises særlig omhu for at sikre en fuldstændig gennemførelse af gældende bestemmelser.

Der skal afsættes passende ressourcer til at gøre EU's tilbagesendelsespolitik mere effektiv, jf. anmodningen fra Det Europæiske Råd på dets møde den 25.-26. juni 2015. Via Asyl-

¹ Meddelelse af 13. maj 2015 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en europæisk dagsorden for migration (COM(2015) 240 final).

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

Migrations- og Integrationsfonden, der bygger på Den Europæiske Tilbagesendelsesfond (2008-2013), vil der blive ydet en væsentlig støtte til tilbagesendelsesaktiviteter i medlemsstaterne, som har planlagt at afsætte over 800 mio. EUR til tilbagesendelse i deres nationale programmer for perioden 2014-2020. Kommissionen vil omhyggeligt overveje behovet for at øge de ressourcer, der er afsat til tilbagesendelse på EU-plan, navnlig hvad angår finansieringen af Frontex' aktioner på dette område, og vil de kommende år fremsætte forslag, når det er relevant.

II. Effektivisere EU's system for tilbagesendelse af ulovlige migranter

1. Fremme af frivillig tilbagevenden

Ulovlige migranternes frivillige tilbagevenden til deres hjemlande er fortsat **den foretrukne løsning**, når det er muligt. Frivillig tilbagevenden og ledsagende reintegrationsforanstaltninger er med til at konsolidere de tilbagevendtes stilling i deres hjemland og dermed få andre til at afholde sig fra ulovligt at migrere. Sådanne foranstaltninger anses generelt for at være mere omkostningseffektive end tvangsmæssig tilbagesendelse. Frivillig tilbagevenden kan også være med til at få visse tredjelande til ikke længere at forholde sig tøvende over for at samarbejde om tilbagesendelse af deres statsborgere. Andelen af personer, der frivilligt vender tilbage til deres hjemland, ud af det samlede antal tilbagesendte, er de senere år gradvist steget i EU. I 2013 blev det skønnet, at ca. 40 % af de tilbagesendte rejste frivilligt, mens det i 2009 kun var knap 14 %³.

Medlemsstaterne er hovedsageligt ansvarlige for at udforme og gennemføre programmer for frivillig tilbagevenden, mens **EU yder midlerne** til sådanne programmer og udgør et forum for udveksling af bedste praksis og et stadigt større operationelt samarbejde om frivillig tilbagevenden. I de nationale programmer for 2014-2020 under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden har medlemsstaterne planlagt at tilbagesende dobbelt så mange ulovlige migranter ved hjælp af frivillig tilbagevenden snarere end tvangsmæssig tilbagesendelse. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at udforme en effektiv ramme, der gør det muligt for ulovlige migranter at få let adgang til programmerne for frivillig tilbagevenden. Programmerne for støtte til frivillig tilbagevenden⁴ skal udformes på en sådan måde, at de forhindrer, at der skabes en "pullfaktor", dvs. incitamenter for andre ulovlige migranter til at komme til Europa for at nyde godt af sådanne programmer⁵.

Kommissionen vil via Det Europæiske Migrationsnetværk⁶ (EMN) overvåge og vurdere, om forskelle mellem medlemsstaternes programmer for frivillig tilbagevenden og reintegration kan føre til "shopping" inden for tilbagesendelse, hvor migranterne vælger de medlemsstater, der tilbyder de mest fordelagtige pakker⁷. Den opfordrer medlemsstaterne til at udvikle **fælles reintegrationsprojekter**, der kan forbedre både kvaliteten af den støtte, der ydes til migranterne, og omkostningseffektiviteten heraf gennem stordriftsfordele, hvad angår de administrative udgifter.

For yderligere at øge antallet af personer, der frivilligt vender tilbage, finansierer Kommissionen **programmer for støtte til frivillig tilbagevenden** via Asyl-, Migrations- og

³ Oplysninger fra EMN: *Overview: Incentives to return to a third country and support provided to migrants for their reintegration*, januar 2015.

⁴ Frivillig tilbagevenden eller frivillig afrejse med logistisk, økonomisk og/eller anden materiel bistand.

⁵ I forbindelse med landene på Vestbalkan er mange medlemsstater f.eks. ophørt med at yde bistand til frivillig tilbagevenden ud over dækning af udgifterne til tilbagerejsen for derved at undgå at tiltrække andre migranter.

⁶ EMN har til opgave at fremlægge ajourførte, objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger om migration og asyl.

⁷ Jf. fodnote 2.

Integrationsfonden i samarbejde med statslige og ikke-statslige partnere såsom Den Internationale Organisation for Migration (IOM). Den støtter ERIN-netværket (European Reintegration Instrument Network), der yder støtte til reintegration samt social støtte og støtte til at finde arbejde til tilbagevendte. Ud over den finansielle støtte fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden vil det inden for rammerne af EU's finansielle programmer på områderne udviklingsamarbejde og naboskabspolitik være en **klar prioritet** at stille midler til rådighed til en bæredygtig tilbagevenden og reintegration. Via den trustfond, der vil blive oprettet på topmødet i Valletta mellem EU og Afrika om migration (11.-12. november 2015), skal der ydes en betydelig finansiering til migranternes tilbagevenden og reintegration i deres hjemland.

Hvor vellykket ordningerne for frivillig tilbagevenden bliver, afhænger imidlertid af, **hvor sandsynlig migranternes udsigt til at blive tvangsudsendt er**. Migranter, der ofte har brugt deres livsopsparring til at betale menneskesmuglere for at bringe dem til Europa, er måske ikke villige til at acceptere støtte til frivillig tilbagevenden, medmindre de indser, at de under alle omstændigheder vil blive sendt tilbage. Når migranter ikke vil vende tilbage frivilligt, er det nødvendigt at anvende tvangsmæssig tilbagevendselse.

<i>Øjeblikkelige foranstaltninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Overvågning af virkningerne af forskelle mellem de nationale ordninger for frivillig tilbagevenden • Finansiering via programmerne for støtte til frivillig tilbagevenden under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden
<i>Foranstaltninger på mellemlang sigt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fremme af bedste praksis, hvad angår programmer for frivillig tilbagevenden og reintegration, via EMN • Støtte til fælles reintegrationsprogrammer

2. Strengere håndhævelse af EU-reglerne

Det er vigtigt at anvende EU-reglerne om tilbagesendelse fuldt ud og systematisk for derved at gøre systemet mere effektivt. **EU's direktiv om tilbagesendelse** pålægger medlemsstaterne⁸ en retlig forpligtelse til at træffe afgørelse om tilbagesendelse af enhver tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på deres område og - når det er nødvendigt - at træffe foranstaltninger for at fuldbyrde afgørelsen⁹. Der fastsættes heri også en række garantier for at **beskytte de tilbagesendtes rettigheder** og sikre, at tilbagesendelsen sker på en human måde, der står i et rimeligt forhold til formålet.

For at **medlemsstaterne** kan opfylde deres forpligtelse, **skal de anvende frihedsberøvelse** som sidste lovlige udvej, når det er nødvendigt for at forhindre, at ulovlige migranter stikker af til andre medlemsstater (sekundære bevægelser)¹⁰. Så længe der er rimelig sandsynlighed for, at en migrant bliver tilbagesendt, bør udsigterne hertil ikke undermineres af, at frihedsberøvelsen slutter for tidligt. Den maksimale længde af frihedsberøvelsen som fastsat i national lovgivning skal gøre det muligt for medlemsstaternes myndigheder at træffe de

⁸ Begrebet "medlemsstaterne" henviser til 30 stater: de 28 EU-medlemsstater eksklusive Det Forenede Kongerige og Irland, men inklusive Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz. Direktivet indgår som en del af Schengenreglerne og er bindende for de associerede Schengenlande. Det Forenede Kongerige og Irland er ikke bundet af bestemmelserne, men de har mulighed for at vælge at lade sig være omfattet af dem.

⁹ I henhold til artikel 8, stk. 1, træffer medlemsstaterne alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse i henhold til artikel 7, stk. 4, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den frist for frivillig udrejse, som er indrømmet i henhold til artikel 7.

¹⁰ Direktivet om tilbagesendelse tillader, at tilbagesendte frihedsberøves i op til seks måneder og i op til 18 måneder, hvis det er sandsynligt, at tilbagesendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid.

foranstaltninger, der er nødvendige for at identificere en ulovlig migrant, og få oprindelseslandet til at sende rejседokumenter. Medlemsstaterne bør undersøge mulighederne for **nye alternativer til frihedsberøvelse** og for at anvende mindre indgribende foranstaltninger, når det er hensigtsmæssigt. Dette kunne bl.a. indebære, at ulovlige migranter bliver sat under elektronisk overvågning, eller at der anvendes halvlukkede faciliteter.

Direktivet om tilbagesendelse giver også medlemsstaterne fleksibilitet til at klare situationer med et særligt stort migrationspres. I henhold til bestemmelsen om **akutte situationer**¹¹ har medlemsstater, der oplever, at der pludseligt og uventet ankommer et stort antal migranter, en vis fleksibilitet, hvad angår betingelserne for frihedsberøvelse af migranter. Medlemsstaterne kan også anvende **forenklede og hurtige tilbagesendelsesprocedurer** på migranter, der pågribes eller standses i forbindelse med ulovlig passage af grænseovergange, som fastsat i national lovgivning og under overholdelse af visse grundlæggende retsgarantier¹².

Kommissionen evaluerer på nuværende tidspunkt situationen med hensyn til anvendelsen af direktivet og vil tage alle midler i brug for at sikre en korrekt gennemførelse, både hvad angår beskyttelsen af ulovlige migranternes rettigheder og en fuldstændig og effektiv gennemførelse af tilbagesendelsesproceduren. Den vil yde bistand til medlemsstaterne for at sætte dem i stand til at opfylde deres forpligtelser. Derudover vil den **indlede traktatbrudssager** mod de medlemsstater, der ikke fuldt ud overholder alle direktivets bestemmelser, herunder pligten til at træffe og fuldbyrde afgørelser om tilbagesendelse. Kommissionen vil desuden senest i 2017 fremlægge sin anden rapport for Europa-Parlamentet og Rådet, hvori det vil blive overvejet, om det er nødvendigt at ændre direktivet om tilbagesendelse.

Medlemsstaternes retlige og administrative rammer spiller også en vigtig rolle, når det drejer sig om at skabe betingelserne for at føre en effektiv tilbagesendelsespolitik. De skal gøre en reel indsats lige fra at identificere tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold til at træffe afgørelser om tilbagesendelse og fuldbyrde dem samt sikre hurtige retlige procedurer¹³. Med henblik herpå skal medlemsstaterne udvise tilstrækkelig beslutsomhed og afsætte tilstrækkelige ressourcer, herunder finansielle midler, personale og tilbageholdelseskapacitet til at sikre, at en ulovlig migrant, der skal tilbagesendes, rent fysisk er til stede, om nødvendigt ved frihedsberøvelse.

Medlemsstaternes forskellige praksis i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om tilbagesendelse gør EU's tilbagesendelsessystem mindre effektivt, da ulovlige migranter kan undgå at blive sendt tilbage ved at tage til en anden medlemsstat i Schengenområdet. Statistiske data viser, at visse medlemsstater ikke systematisk træffer afgørelse om tilbagesendelse af de migranter med ulovligt ophold, som pågribes på deres område, eller personer, hvis asylansøgning er blevet afvist.

Kommissionen vil regelmæssigt indkredse og udveksle bedste praksis om tilbagesendelse i medfør af national lovgivning og administrativ praksis. **Vejledningen om tilbagesendelse**, der skal vedtages sammen med denne EU-handlingsplan for tilbagesendelse af ulovlige migranter, indeholder retningslinjer og bedste praksis for samt henstillinger vedrørende den mest effektive og humane måde at tilbagesende migranter på under fuld overholdelse af de

¹¹ Artikel 18, stk. 1 og 2, i direktivet om tilbagesendelse.

¹² Det kan sikres, at non refoulement-princippet i forbindelse med øjeblikkelig tilbagesendelse ved de ydre grænser i tilstrækkelig grad overholdes, hvis de, der skal sendes tilbage - både retligt og i praksis - har mulighed for at indgive en anmodning om international beskyttelse ved et let tilgængeligt grænseovergangssted.

¹³ Flere medlemsstater tillægger f.eks. automatisk klager opsættende virkning uden forskel og i alle sager, hvor der klages over en afgørelse om tilbagesendelse. En sådan praksis kan forsinke tilbagesendelsesprocedurerne. Klager bør kun tillægges automatisk opsættende virkning i de tilfælde, hvor non refoulement-princippet finder anvendelse.

grundlæggende rettigheder og de garantier, der er fastsat i den relevante EU-lovgivning. Parallelt hermed gør den systematiske vurdering inden for rammerne af **Schengenevalueringsmekanismen** af, hvordan hver medlemsstat gennemfører EU-reglerne om tilbagesendelse det lettere at indkredse og afhjælpe mangler. Disse rapporter vil blive anvendt til at videreformidle bedste praksis, hvad angår hindringer for tilbagesendelse af migranter. Derudover vil EMN kortlægge bedste praksis og hindringer for tilbagesendelse i national lovgivning og de administrative systemer for at bistå medlemsstaterne med at gøre deres tilbagesendelsessystemer mere effektive.

En forudsætning for, at tilbagesendelsespolitikken er effektiv, er at der findes **et velfungerende asylsystem**, der kan sikre, at ubegrundede asylansøgninger fører til, at de pågældende personer hurtigt udsendes fra europæisk område. Direktivet om asylprocedurer indeholder allerede bestemmelser om hurtig behandling af visse ansøgninger. Inden for rammerne af den såkaldte grænseprocedure kan en asylansøger tilbageholdes ved grænsen, og der kan anvendes meget korte frister for at behandle ansøgningen. Asylansøgere skal informeres om muligheden for støtte til frivillig tilbagevenden på et tidligt tidspunkt og under alle faser af asylproceduren for derved at skabe et forsvarligt alternativ til asylansøgere, der får afslag, og til dem, der ønsker at trække deres ansøgning tilbage og vende tilbage til deres land på en værdig måde. Når frivillig tilbagevenden ikke er mulig, skal der træffes passende foranstaltninger for at forhindre, at asylansøgere, der har fået afslag, ikke stikker af.

<i>Øjeblikkelige foranstaltninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluering af situationen med hensyn til gennemførelsen af direktivet om tilbagesendelse • Schengenevalueringer om tilbagesendelse (pågår)
<i>Foranstaltninger på mellemlang sigt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mulig revision af direktivet om tilbagesendelse på grundlag af den anden rapport om gennemførelsen heraf (senest i 2017). • EMN's kortlægning af bedste praksis og hindringer for tilbagesendelse i national lovgivning og administrativ praksis • Medtagelse af oplysninger om støtte til frivillig tilbagevenden i asylproceduren

3. Større udveksling af oplysninger om tvangsmæssig tilbagesendelse

De nuværende **europæiske informationssystemer** - navnlig Schengeninformationssystemet (SIS), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac - bør anvendes bedre til at gøre EU's tilbagesendelsessystem mere effektivt.

På nuværende tidspunkt udveksler medlemsstaterne ikke systematisk oplysninger om deres afgørelser om tilbagesendelse eller indrejseforbud. Det er således muligt for en ulovlig migrant, der har pligt til at udrejse, at undgå at rejse tilbage ved ganske enkelt at rejse til en anden medlemsstat i Schengenområdet¹⁴. Hvis den pågældende pågribes, vil der blive indledt en ny asylprocedure, hvilket forsinker den pågældendes tilbagesendelse yderligere. Det er således ikke muligt i praksis at sikre en **gensidig anerkendelse af de afgørelser om tilbagesendelse**, som en medlemsstat træffer, og fuldbyrde dem i hele EU.

¹⁴ I sådanne situationer kan den medlemsstat, hvori migranten har ulovligt ophold, enten sende personen til den medlemsstat, der traf afgørelse om tilbagesendelse, på grundlag af en bilateral aftale, eller træffe de nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde den oprindelige afgørelse om tilbagesendelse, jf. Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001 om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere (EFT L 149 af 2.6.2001, s. 34).

Kommissionen vil fremsætte forslag til **ændring af SIS** for at forbedre systemets anvendelse til at sende ulovlige migranter tilbage. Den vil først og fremmest foreslå, at det bliver obligatorisk for medlemsstaterne at **indlæse alle indrejseforbud i SIS**¹⁵, som derved kan være med til at forhindre, at migranter, der er omfattet af et indrejseforbud i en medlemsstat, indrejser igen via en anden medlemsstat. Den vil også foreslå, at medlemsstaterne indlæser alle afgørelser om tilbagesendelse i SIS¹⁶. Det skal gøre det muligt at spore den enkelte migrant, der forsøger at undslippe en afgørelse om tilbagesendelse ved at rejse til en anden medlemsstat. Derudover vil Kommissionen foreslå, at der udvikles et **centralt system for automatiseret fingeraftryksidentifikation** til SIS, som skal anvendes til at fastslå identiteten på personer, hvis identitet ikke er bekræftet, bl.a. ulovlige migranter.

Tilbagesendelsen af ulovlige migranter hæmmes også af den uhensigtsmæssige kommunikation og det uhensigtsmæssige samarbejde mellem medlemsstaterne om personer, der har opholdstilladelse i en medlemsstat, men som samtidig er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse i en anden medlemsstat. Medlemsstaterne bør oprette et **netværk af nationale kontaktpunkter** med henblik på at udveksle oplysninger om opholdstilladelser, navnlig for migranter, hvis straffeattest ikke er ren. Medlemsstaterne har også pligt til at indlæse alle ugyldiggjorte dokumenter som f.eks. opholdstilladelser i SIS med henblik på beslaglæggelse af disse¹⁷. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at sikre, at de systematisk opfylder denne betingelse.

Derudover vil det ændrede forslag om **intelligente grænser**, som Kommissionen vil fremsætte i begyndelsen af 2016¹⁸, være med til at øge antallet af tilbagesendelser, idet der vil blive oprettet et register over alle tredjelandstatsborgeres passage af grænserne. Det vil gøre det muligt at spore personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og gøre det lettere at identificere de personer, der har destrueret deres identitetsdokumenter.

Kommissionen vil også undersøge muligheden for at **udvide anvendelsesområdet for og formålet med Eurodacforordningen**¹⁹, således at dataene kan anvendes med henblik på tilbagesendelse. Formålet hermed vil være at gøre det muligt for de myndigheder i medlemsstaterne, der er ansvarlige for tilbagesendelser, at indhente oplysninger om, hvorvidt en ulovlig migrant, der er blevet pågrebet, er blevet pågrebet tidligere, og/eller der er taget fingeraftryk af den pågældende i en anden medlemsstat. Sådanne oplysninger kan hjælpe med til at få identificeret ulovlige migranter og derved gøre det lettere at sende dem tilbage.

VIS-forordningen, hvori der er fastsat bestemmelser om, at de biometriske data om tredjelandstatsborgere, der ansøger om visum, skal lagres i SIS, gør det lettere at identificere indehavere af visa. Den gør det også muligt på strenge betingelser at overføre og udveksle bestemte data med myndighederne i tredjelande for derved at få bekræftet identiteten på deres statsborgere. Det kan gøre det lettere at få udstedt rejsedokumenter med henblik på

¹⁵ På nuværende tidspunkt indlæser medlemsstaterne kun visse indrejseforbud systematisk i SIS, men ikke de afgørelser om indrejseforbud, der træffes i medfør af direktivet om tilbagesendelse.

¹⁶ Som bebudet i EU's handlingsplan om bekæmpelse af smugling af migranter og efter opfordringen fra Det Europæiske Råd på dets møde den 25.-26. juni 2015.

¹⁷ Artikel 38 i Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007.

¹⁸ Som bebudet i den europæiske dagsorden for migration.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT L 180 af 29.10.2013, s. 1).

tilbagevenden. Kommissionen er på nuværende tidspunkt ved at evaluere gennemførelsen af VIS, bl.a. brugen af denne bestemmelse, og vil rapportere om resultatet heraf.

<i>Øjeblikkelige foranstaltninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluering af SIS (pågår) • Oprettelse af et netværk af nationale kontaktpunkter vedrørende inddragelse af opholdstilladelser
<i>Foranstaltninger på mellemlang sigt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lovgivningsmæssige forslag om obligatorisk indlæsning af indrejseforbud og afgørelser om tilbagesendelse i SIS (2016) • Et revideret forslag om intelligente grænser (2016) • Undersøgelse af mulighederne for at udvide anvendelsesområdet for Eurodacforordningen • Evaluering af gennemførelsen af VIS (2016)

4. Styrkelse af Frontex' rolle og mandat

Frontex har en vigtig rolle at spille, når det drejer sig om at øge det praktiske samarbejde om tilbagesendelser, som bør optrappes yderligere. På nuværende tidspunkt har agenturet til opgave at yde bistand til medlemsstaterne vedrørende tilbagesendelse af ulovlige migranter uden at være involveret i, på hvilket grundlag afgørelsen om tilbagesendelse er truffet, navnlig ved at tilrettelægge fælles tilbagesendelser, og ved at indkredse bedste praksis, hvad angår erhvervelse af rejsedokumenter og udsendelse af migranter.

Medlemsstaterne opfordres til mere systematisk at udnytte muligheden for at sende ulovlige migranter tilbage via **fælles tilbagesendelsesoperationer**, som Frontex tilrettelægger og koordinerer, hvilket gør det muligt at samle ressourcerne. De bør regelmæssigt informere Frontex om deres behov for bistand til tilbagesendelser og koordinering.

At identificere migranter og få udstedt rejsedokumenter til deres hjemrejse udgør en stor udfordring. Frontex bør lette kontakten og samarbejdet mellem medlemsstaterne og tredjelande, navnlig dem, der ikke har en konsulær repræsentation i de pågældende medlemsstater. Agenturet bør desuden bistå medlemsstaterne yderligere med at chartre fly til tilbagesendelsesoperationer, bl.a. ved selv at chartre dem. Der kan stilles observatører til rådighed fra den gruppe, der blev oprettet under projektet vedrørende overvågning af tvangsmæssige tilbagesendelser²⁰, og som kan rapportere på neutral vis fra tilbagesendelsesoperationerne. Frontex kan dække udgifterne til observatører. Agenturet kan ved at tilbyde **uddannelseskurser** også hjælpe medlemsstaterne med at oprette grupper af ledsagepersoner, der hurtigt kan sættes ind på fly med tilbagesendte migranter.

Øget støtte til medlemsstater i frontlinjen inden for rammerne af "brændpunktstilgangen"

"Brændpunktstilgangen", der blev lanceret i den europæiske dagsorden for migration, gør det muligt i væsentlig grad at **optrappe den operationelle støtte**, der ydes til medlemsstater, der er udsat for et stort migrationspres. I medfør af denne tilgang kan Frontex indsætte mobile teams, der på forskellige stadier skal yde operationel og informativ støtte på stedet om tilbagesendelse til disse stater i frontlinjen.

For det første kan agenturet bistå med at få **identificeret migranter**. Ekspertes, der

²⁰ FReM-projektet, der forvaltes af Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitikker (CIDM) og finansieres af EU's tilbagesendelsesfond, har til formål at oprette en europæisk gruppe af observatører til brug ved tvangsmæssige tilbagesendelser, som stilles til rådighed for lande, der har brug for at indføre et system til overvågning af tvangsmæssige tilbagesendelser.

koordineres af Frontex, kan hjælpe medlemsstaterne med at registrere migranter, der pågribes og ankommer, både med og uden dokumenter. De kan screene nyligt ankomne migranter for at fastslå deres formodede nationalitet og undgå, at migranterne skifter nationalitet. Dette vil være med til hurtigt at få identificeret dem, der kan sendes tilbage, og dem, der sandsynligvis har brug for international beskyttelse. Det skal sætte de berørte medlemsstater i stand til at udføre en systematisk screening af alle migranter, der ikke har korrekte dokumenter, og som pågribes, efter at de ulovligt har passeret grænsen.

For at få bekræftet migranternes formodede nationalitet kan Frontex sikre et tæt samarbejde med oprindelseslandenes ambassader eller konsulære tjenester. Agenturet kan fremme og lette arbejdet i taskforcer bestående af embedsmænd på indvandringsområdet/konsulære embedsmænd fra disse lande med henblik på samtaler med migranterne for at identificere dem og dermed fremskynde **udstedelsen af rejsedokumenter** til tilbagerejsen. Det kan om nødvendigt involvere netværk, der arbejder med tilbagesendelser.

Frontex kan også bistå med at tilrettelægge, koordinere og samfinansiere **tilbagesendelsesoperationer** til oprindelses- eller transitlandene. Frontex bør planlægge systematiske mellemlandinge for fly, der anvendes til tilbagesendelser, fra andre medlemsstater i de medlemsstater, der er i frontlinjen.

For at gøre det muligt at foretage en identifikation er det vigtigt, at medlemsstaterne, navnlig de, der er i frontlinjen, træffer **passende foranstaltninger for at undgå, at migranter stikker af** og indgår i sekundære bevægelser til andre medlemsstater.

Som bebudet i den europæiske dagsorden for migration vil Kommissionen i 2016 fremsætte en række **lovgivningsmæssige forslag for at styrke Frontex' mandat vedrørende tilbagesendelse**. Uden at foregribe resultaterne af agenturets evaluering, der skal være færdig i 2015, og konsekvensanalysen, der ledsager disse forslag, vil Kommissionen undersøge, hvordan agenturet kan få et stærkere mandat, der omfatter både koordineringen af det operationelle samarbejde om forvaltningen af de ydre grænser og tilbagesendelsen af ulovlige migranter. Den foreslår, at der oprettes et særligt **Frontex-kontor for tilbagesendelser** for bedre at afspejle den rolle, agenturet spiller i forbindelse med tilbagesendelser.

På grundlag af erfaringerne med brændpunkterne vil Kommissionen navnlig overveje at oprette **Frontex-teams til hurtig intervention i forbindelse med tilbagesendelser**, som skal tilbyde støtte til identifikation af migranter, konsulært samarbejde med tredjelande og tilrettelæggelse af tilbagesendelsesoperationer for medlemsstaterne. Den vil også overveje at gøre det muligt for agenturet at iværksætte tilbagesendelsesoperationer - på nuværende tidspunkt er det kun medlemsstaterne, der kan iværksætte sådanne operationer - og at koordinere og tilrettelægge tilbagesendelsesoperationer fra bare én medlemsstat.

Derudover vil Kommissionen overveje, hvordan den støtte, som Frontex yder til **EU's nabolande**²¹ til tilbagesendelse af ulovlige migranter, kan udvides gennem teknisk støtte og kapacitetsopbygning.

Ud over at optrappe Frontex' kapacitet til at yde operationel støtte bør dets **analytiske kapacitet i forbindelse med tilbagesendelse og tilbagetagelse** også udvides. Agenturets mandat i forbindelse med risikoanalyse bør navnlig udvides til indsamling og analyse af data om tredjelandstatsborgeres ulovlige sekundære bevægelser inden for EU for at bistå medlemsstaterne med at fuldbyrde afgørelserne om tilbagesendelse af de tredjelandstatsborgere, som ikke har ret til lovligt ophold i EU. Agenturets stilling som EU's

²¹ I henhold til artikel 15 i forordningen om oprettelse af Frontex skal agenturet og medlemsstaterne opfylde normer og standarder, der mindst svarer til dem, der er fastsat i EU-lovgivningen, også når samarbejdet med tredjelande finder sted på disse landes område.

knudepunkt for udveksling af operationel erfaring og viden om tilbagesendelsesansøgninger via nettet af direkte kontaktpunkter med hensyn til tilbagetagelsesspørgsmål bør konsolideres.

Frontex bør tildeles **passende ressourcer** til at udføre sine opgaver vedrørende tilbagesendelse. Kommissionen har fremsat forslag om yderligere 5 mio. EUR til Frontex på budgettet for 2016, som skal gå specifikt til aktiviteter vedrørende tilbagesendelse. Det skulle gøre det muligt at afsætte 15 mio. EUR til dette formål i 2016. De lovgivningsmæssige forslag om styrkelse af Frontex' mandat vil blive ledsaget af bestemmelser om tildeling af passende finansielle ressourcer til udførelsen af dets opgaver.

Øjeblikkelige foranstaltninger	<ul style="list-style-type: none"> • Mere systematisk brug af fælles tilbagesendelsesoperationer, der koordineres af Frontex • Uddannelsestilbud fra Frontex til ledsagepersoner og disses ledere (pågår)
Foranstaltninger på mellemlang sigt	<ul style="list-style-type: none"> • Lovgivningsmæssige forslag for at udvide Frontex' mandat vedrørende tilbagesendelse (2016)

5. Et integreret system for forvaltning af tilbagesendelser

Kommissionen vil fremme og styre udviklingen af et **integreret system for forvaltning af tilbagesendelser** ved at forbinde alle EU-finansierede netværk og programmer, der fokuserer på tilbagesendelse og tilbagetagelse. Den vil skabe synergi mellem den europæiske integrerede strategi for tilbagesendelse til tredjelande (EURINT), ERIN-nettet og det europæiske netværk af forbindelsesofficerer inden for tilbagesendelse (EURLO)²².

Disse net skal arbejde på en måde, der gensidigt forstærker dem, for at skabe et sammenhængende og effektivt system for forvaltning af tilbagesendelser sammen med Frontex, som vil koordinere dette system for integreret forvaltning af tilbagesendelser på operationelt plan. De bør navnlig hurtigt **indsætte mobile taskforce**, der skal bistå med identifikationen af migranter og udstedelsen af rejsedokumenter til deres tilbagerejse, afprøve bedste praksis og videreformidle denne bredt. En sådan koordinering vil skabe større konvergens i medlemsstaternes praksis vedrørende tilbagesendelse og modvirke sekundære bevægelser.

Kommissionen vil undersøge, hvordan man i højere grad kan få oprindelseslandene til at acceptere **EU's passerseddel** til tilbagesendelse af ulovlige migranter, bl.a. ved at forbedre dokumentets sikkerhedselementer.

De **europæiske migrationsforbindelsesofficerer**²³, der vil blive indsat i EU-delegationerne i vigtige oprindelses- eller transitlande, skal lette samarbejdet med myndighederne i disse lande, hvad angår tilbagetagelse af egne statsborgere, som opholder sig ulovligt i EU. De europæiske migrationsforbindelsesofficerer skal arbejde tæt sammen med netværket af indvandringsforbindelsesofficerer, der findes i disse lande, og med EU-agenturerne - navnlig Frontex' forbindelsesofficerer, der er udstationeret i disse lande - og netværk, der fokuserer på tilbagevenden, f.eks. EURLO. Efter den evaluering af **EU-lovgivningen vedrørende**

²² EURINT har til formål at udvikle og udveksle bedste praksis om tilbagesendelse og at udvikle en fælles strategi for operationelt samarbejde med tredjelande. EURINT skal stimulere det operationelle samarbejde med oprindelseslandene, navnlig via forbindelsesofficererne inden for tilbagesendelse i vigtige lande.

²³ Det Europæiske Råd anmodede på sit møde den 23. april 2015 om, at der blev indsat europæiske migrationsforbindelsesofficerer. Dette blev bekræftet i den europæiske dagsorden for migration og EU's handlingsplan om bekæmpelse af smugling af migranter, der blev vedtaget den 27. maj 2015.

indvandringsforbindelsesofficerer²⁴, der er planlagt i 2016, vil Kommissionen undersøge, om det er nødvendigt at ændre lovgivningen for at give netværket af indvandringsforbindelsesofficerer større merværdi.

Kommissionen har desuden til hensigt fuldt ud at udnytte de muligheder, EMN giver for at øge analysen og udvekslingen af oplysninger om tilbagesendelser. Det er vigtigt at råde over pålidelige, sammenlignelige og ensartede **statistiske data** for at kunne give en passende politisk respons. Medlemsstaterne fremlægger statistiske data om tilbagesendelser for Eurostat, men der er blevet fundet uoverensstemmelser heri. En særlig arbejdsgruppe, der omfatter Kommissionen, Eurostat og de relevante EU-agenturer, og som fokuserer på kvalitet, vil tage fat på dette problem.

<i>Øjeblikkelige foranstaltninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Oprettelse af et integreret system for forvaltning af tilbagesendelser • Fastsættelse af de europæiske migrationsforbindelsesofficerers opgaver og de vigtigste lande, de skal indsættes i • Køreplan for forbedring af indsamlingen af statistiske data om tilbagesendelser
<i>Foranstaltninger på mellemlang sigt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indsættelse af europæiske migrationsforbindelsesofficerer i vigtige tredjelande • Evaluering af EU-lovgivningen vedrørende indvandringsforbindelsesofficerer og mulige lovgivningsmæssige forslag med henblik på at ændre den • Undersøgelse af, hvordan det er muligt at få tredjelande til at anerkende EU's passersedler

III. Øge samarbejdet om tilbagetagelse med oprindelses- og transitlandene

Det er **vigtigt** at øge samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse med de vigtigste oprindelses- og transitlande **for at øge antallet af tilbagesendelser** og modvirke yderligere ulovlig migration. De afrikanske lande, som et stort antal af de migranter, der ankommer til eller opholder sig ulovligt i EU, stammer fra, skal prioriteres. Tilbagesendelsesprocenterne for afrikanske lande er på under 30 % - langt under den generelle tilbagesendelsesprocent i EU på 40 %, som allerede er utilstrækkelig. Det kommende topmøde i Valletta om migration udgør en oplagt lejlighed til at tage fat på spørgsmålet om tilbagetagelse som en del af bredere drøftelser vedrørende samarbejdet mellem EU og Afrika om migration.

I henhold til folkeretlig sædvaneret har landene **pligt til at tage deres egne statsborgere tilbage**. I forbindelse med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) er denne forpligtelse desuden fastsat i Cotonouaftalens artikel 13²⁵.

I den europæiske dagsorden for migration understreges behovet for en større indsats allerede, således at tredjelande opfylder deres forpligtelse til at tage egne statsborgere tilbage. Det Europæiske Råd gentog på sit møde den 25.-26. juni 2015, at **alle redskaber skal mobiliseres for at øge samarbejdet om tilbagetagelse**.

²⁴ Rådets forordning (EF) nr. 377/2004 af 19. februar 2004 om oprettelse af et netværk af indvandringsforbindelsesofficerer (EUT L 64 af 2.3.2004, s. 1).

²⁵ I henhold til Cotonouaftalens artikel 13 har AVS-landene forpligtet sig til uden yderligere formaliteter at acceptere tilbagesendelse og tilbagetagelse af deres egne statsborgere, som opholder sig ulovligt på en EU-medlemsstats område, hvis denne medlemsstat anmoder herom

Kommissionen vil prioritere at sikre, at tredjelandene rent faktisk og uden forsinkelser opfylder denne **forpligtelse til at tage egne statsborgere tilbage**. Parallelt hermed vil den fokusere på, at igangværende forhandlinger hurtigt afsluttes, og at der om nødvendigt indledes forhandlinger om nye tilbagetagelsesaftaler med vigtige oprindelseslande. EU bør derudover indlede politiske dialoger på højt plan om tilbagetagelse med de relevante lande og i væsentlig grad øge det operationelle samarbejde. For at nå disse mål må EU **i passende omfang gøre sin indflydelse gældende** over for partnerlandene.

1. En effektiv opfyldelse af forpligtelsen vedrørende tilbagetagelse

Kommissionen vil stræbe efter at sikre, at de forpligtelser til at tage egne statsborgere tilbage, der er indgået i både særlige tilbagetagelsesaftaler og Cotonouaftalen, opfyldes.

EU har hidtil indgået 17 **tilbagetagelsesaftaler**²⁶. Generelt foregår tilbagesendelsen og tilbagetagelsen af ulovlige migranter lettere i de tilfælde, hvor EU har indgået sådanne aftaler. Regelmæssige møder i de fælles tilbagetagelsesudvalg gør det muligt at overvåge gennemførelsen af disse aftaler og udgør et nyttigt forum for at drøfte og løse praktiske problemer. Kommissionen vil fuldt ud udnytte disse udvalg til yderligere at øge det praktiske samarbejde med partnerlandene og tilbagesendelsesprocenterne.

Derudover vil Kommissionen fokusere på **hurtigt at få opfyldt de forpligtelser**, EU og AVS-landene har indgået i henhold til Cotonouaftalens artikel 13 om uden yderligere formaliteter at tage deres egne statsborgere tilbage. Kommissionen vil sammen med EU-Udenrigstjenesten, medlemsstaterne og Frontex afholde regelmæssige bilaterale møder om tilbagetagelse med vigtige oprindelseslande i Afrika syd for Sahara for at gennemføre denne bestemmelse i Cotonouaftalen. Formålet er at øge det praktiske samarbejde ved at oprette kommunikationskanaler, finde frem til ordninger for rettidig identifikation af ulovlige migranter og udstede rejsedokumenter eller anvende EU's passersedler til deres tilbagerejse.

Blandt de **lande**, med hvem det vil blive **prioriteret** at afholde sådanne møder, er Nigeria, Senegal, Mali, Etiopien, Den Demokratiske Republik Congo, Elfenbenskysten og Gambia, idet der tages hensyn til udviklingen i migrationstendenserne.

Øjeblikkelige foranstaltninger	<ul style="list-style-type: none">• Der skal afholdes bilaterale møder om tilbagetagelse med lande i Afrika syd for Sahara, i første omgang Nigeria og Senegal
---------------------------------------	--

2. Afslutning af igangværende forhandlinger og indledning af nye om tilbagetagelsesaftaler

EU's østlige flanke er nu godt dækket, hvad angår tilbagetagelsesaftaler, mens dets sydlige flanke, der på nuværende tidspunkt udsættes for et stort migrationspres, ikke er det, selv om der pågår forhandlinger om adskillige aftaler²⁷. En af de største hindringer i forbindelse med forhandlingerne om tilbagetagelsesaftaler med de nordafrikanske lande er **bestemmelsen om tredjelandssstatsborgere**, som forpligter landene til at tilbagetage tredjelandssstatsborgere, der

²⁶ EU har indgået tilbagetagelsesaftaler med Rusland, Ukraine, Moldova, Georgien, Armenien, Aserbajdsjan, Tyrkiet og landene i Vestbalkan samt med Hongkong, Macao, Sri Lanka, Pakistan og Kap Verde.

²⁷ EU har ikke indgået tilbagetagelsesaftaler med nogen af de nordafrikanske lande. Det er involveret i langvarige forhandlinger om en tilbagetagelsesaftale med Marokko på grundlag af et mandat, der går helt tilbage til 2000. Hvad angår Algeriet, for hvilket Rådet vedtog et forhandlingsmandat i 2002, er forhandlingerne ikke engang formelt startet. Hvad angår Tunesien, blev der vedtaget et mandat i december 2014, men der er endnu ikke indledt forhandlinger.

har været på transit gennem deres område - selv om disse lande undertiden tøver med at samarbejde om at tage deres egne statsborgere tilbage.

Hvis landene i Afrika syd for Sahara tog deres egne statsborgere tilbage - som fastsat i Cotonouaftalen - ville det lette presset på transitlandene, da ulovlige migranter ville blive sendt direkte tilbage til deres hjemland. Det ville til gengæld gøre det **lettere at indgå aftaler med de nordafrikanske lande**.

Kommissionen vil også undersøge behovet for at **indlede forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler** med andre vigtige oprindelses- eller transitlande. For lande, der hovedsageligt er oprindelseslande og ikke transitlande, er bestemmelsen om tredjelandsstatsborgere mindre relevant.

<i>Øjeblikkelige foranstaltninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indlede eller genoptage forhandlingerne med de nordafrikanske lande
<i>Foranstaltninger på mellemlang sigt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Undersøge mulighederne for at indlede forhandlinger om nye tilbagetagelsesaftaler med vigtige oprindelseslande

3. Politiske dialoger på højt plan om tilbagetagelse

EU vil desuden indgå i politiske dialoger på højt plan med de relevante oprindelses- og transitlande, således som Det Europæiske Råd anmodede om på sit møde den 25.-26. juni 2015. **Dialogerne på højt plan**, som vil blive indledt af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, skal fokusere på de lande, hvor der er brug for politisk engagement og pres til enten at opfylde eksisterende forpligtelser eller at afslutte eller indlede forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler. De skal sikre, at spørgsmålet om tilbagesendelse og tilbagetagelse prioriteres i forbindelse med disse lande. EU's bistand og politikker bør anvendes som incitament til at stimulere partnerlandets vilje til at samarbejde med EU.

Den højtstående repræsentant bør ledsages af relevante medlemmer af Kommissionen under disse dialoger. **EU-delegationerne** vil spille en vigtig rolle med at forberede og følge op på dialogerne.

Under hensyntagen til antallet af ikke-tilbagesendte ulovlige migranter og forbindelserne generelt med EU kan **mulige prioriterede lande** i forbindelse med dialoger på højt plan om tilbagetagelse bl.a. være Marokko, Algeriet, Egypten, Nigeria, Senegal, Guinea, Mali, Den Demokratiske Republik Congo, Elfenbenskysten, Etiopien, Gambia, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan og Sri Lanka.

Parallelt hermed vil EU fuldt ud udnytte de fora, der blev oprettet i forbindelse med den samlede strategi for migration og mobilitet som f.eks. Rabat- og Khartoumprocesserne, silkevejspartnerskabet samt mobilitetsdialoger og -partnerskaber for at øge samarbejdet om tilbagetagelse.

<i>Øjeblikkelige foranstaltninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fastsætte listen over prioriterede lande og tidsplanen for dialoger på højt plan
<i>Foranstaltninger på mellemlang sigt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indlede og gennemføre politiske dialoger på højt plan

4. Støtte til reintegration og kapacitetsopbygning

For at forbedre det praktiske samarbejde og bæredygtigheden i forbindelse med tilbagesendelser bør Kommissionen og medlemsstaterne investere flere kræfter i at støtte de tilbagesendtes **reintegration** og øge **kapaciteten i deres hjemlande til at tage dem tilbage**.

Støtten til reintegration skal ydes på både individuelt og statsligt plan - således at både den tilbagesendte og hjemlandet råder over midler til at sikre reintegrationen. Der bør ydes særlig støtte til transitlande for at gøre det lettere at sende de tredjelandstatsborgere tilbage - både frivilligt og tvangsmæssigt - som er på transit gennem deres område, eller bistå dem med at indgå tilbagetagelsesaftaler med andre tredjelande, når det er nødvendigt og muligt.

Kapacitetsopbygningen med henblik på tilbagetagelse bør fokusere på at forbedre de ansvarlige myndigheders evne til rettidigt at behandle anmodninger om tilbagetagelse og lette og fremskynde identifikationen af deres egne statsborgere via oprindelseslandene. Blandt prioriteterne er udviklingen af et centraliseret, automatiseret civilregister og systemer til udstedelse af biometriske pas og identitetsdokumenter, indførelse af automatiserede systemer til at sende og behandle anmodninger om tilbagetagelse (f.eks. maskiner til at optage fingeraftryk) eller til at skaffe de materielle ressourcer, der er nødvendige for at behandle anmodninger om tilbagetagelse og modtagelse af tilbagesendte, f.eks. transportmidler eller midlertidige indlogeringsfaciliteter. Derudover kan der ydes teknisk støtte til tredjelande for at bistå dem i deres bestræbelser på at indføre tilbagetagelsesordninger eller indgå tilbagetagelsesaftaler med andre tredjelande.

For at gøre det lettere at iværksætte sådanne foranstaltninger har Kommissionen inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden²⁸ oprettet en særlig **facilitet til opbygning af kapacitet med henblik på tilbagetagelser** på 5 mio. EUR. Den vil blive udvidet ved tilførsel af yderligere midler de kommende år. Via den særlige facilitet vil der blive ydet finansiel støtte til de tredjelande, der har indgået eller forventes at indgå en tilbagetagelsesaftale med EU, og til de lande, med hvem EU forsøger at forbedre samarbejdet om tilbagetagelse. Via den særlige facilitet vil der blive fokuseret på kapacitetsopbygning, herunder reintegration af tilbagesendte, og den vil gøre det muligt for EU at dække hastende behov rettidigt.

EU vil støtte programmer for frivillig tilbagevenden fra de større transitlande, da det er mere sandsynligt, at migranter benytter sig af muligheden for frivilligt at vende tilbage til deres hjemland fra transitlandet på et tidspunkt i rejsen, hvor de endnu ikke har betalt det fulde beløb til menneskesmuglerne, og de stadig kan undgå større risici - f.eks. at krydse Middelhavet eller Sahara. Programmerne for frivillig tilbagevenden fra transitlandene til oprindelseslandene bør under fuld respekt for non refoulement-princippet støttes via de regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer for Nordafrika og Afrikas Horn samt mobilitetspartnerskaber og fælles dagsordener for migration og mobilitet. Der bør også udformes sådanne programmer for tredjelandstatsborgere, der er i transit via landene i Vestbalkan.

Der bør afsættes tilstrækkelige midler fra alle relevante kilder, navnlig fra instrumenterne for udviklingsbistand, til støtte for reintegrationen af tilbagesendte i deres oprindelseslande. Støtten til reintegration bør indarbejdes i de eksisterende ordninger i oprindelseslandene, f.eks. uddannelsesprogrammer, mikrofinansiering og støtte til iværksætteraktiviteter - som bør udbygges yderligere. EU's trustfond, som bliver et af de vigtigste resultater af topmødet i

²⁸ Se det årlige arbejdsprogram for 2015 til støtte for Unionens aktioner inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden.

Valletta om migration, bør i væsentlig grad bidrage til reintegrationen og kapacitetsopbygningen i tredjelande.

<i>Øjeblikkelige foranstaltninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Oprettelse af en særlig facilitet til opbygning af kapacitet med henblik på tilbagetagelser • Programmer for frivillig tilbagevenden i tredjelande inden for rammerne af de regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer • Støtte til programmer for frivillig tilbagevenden fra landene i Vestbalkan
<i>Foranstaltninger på mellemlang sigt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturel støtte til reintegration af tilbagesendte inden for rammerne af den trustfond, der oprettes på topmødet i Valletta mellem EU og Afrika om migration

5. Øge EU's indflydelse, hvad angår tilbagesendelse og tilbagetagelse

EU må udøve større indflydelse på sine partnerlande, hvad angår tilbagetagelse, for at sikre, at de eksisterende forpligtelser opfyldes, og de eksisterende aftaler gennemføres, og for at lette forhandlingerne om og indgåelsen af nye. Det Europæiske Råd anmodede på sit møde den 25.-26. juni 2015 Kommissionen og Rådet om at forberede "en global pakke for at støtte forhandlingerne".

Der bør udformes **skræddersyede støttepakker** for at hjælpe visse partnerlande med at opfylde deres forpligtelser, hvad angår tilbagetagelse i praksis, og støtte forhandlingerne. De bør baseres på erfaringerne fra pilotprojektet om tilbagesendelse²⁹, der havde til formål at stimulere udvalgte tredjelande til at samarbejde om at tage deres egne statsborgere tilbage. Tilbagesendelse og tilbagetagelse bør indgå som en del af en afbalanceret og konsolideret EU-pakke til tredjelande og tage udgangspunkt i alle relevante politikker - navnlig indre anliggender, udenrigspolitik, udviklingsbistand, handel og sikkerhed - for at nå EU's mål for migrationspolitikken. Konditionalitetsprincippet bør anvendes, når det er relevant.

Medlemsstaternes erfaringer illustrerer, at der er behov for en fin balance mellem **pres og incitamenter** for at øge samarbejdet om tilbagetagelser. På området indre anliggender indvirker mobilitetspartnerskaber og visumpolitikkerne generelt på nyttig vis på samarbejdet om tilbagetagelse. Forhandlinger om en visumaftale parallelt med en tilbagetagelsesaftale udgør håndgribelige incitamenter for tredjelande til at samarbejde om tilbagetagelse.

Muligheden for at anvende dette instrument er imidlertid begrænset, da det er usandsynligt, at EU vil tilbyde visse tredjelande, hvorfra der kommer mange ulovlige migranter, og som derfor udgør en migrationsrisiko, en aftale om lempelse af visumreglerne. Og selv hvis EU tilbyder parallelle forhandlinger om en aftale om lempelse af visumreglerne, er det måske ikke tilstrækkeligt, hvis de lempelser, der tilbydes, ikke er tilstrækkeligt attraktive sammenlignet med den generelle lempelse, som EU's visumforordning giver. **Visumpolitikken** - uanset om det er via den omarbejdede visumkodeks, aftaler om lempelse af visumreglerne eller den faktiske udstedelse af visa i praksis - **har imidlertid indflydelse på samarbejdet om tilbagetagelse**. Det bør undersøges nærmere, hvordan den kan bruges som løftestang.

Tilbud om mulighed for **lovlig migration** for højt kvalificerede arbejdstagere, men også med henblik på studier og forskning bør anvendes som incitament til at sikre samarbejdet om

²⁹ Rådets konklusioner om EU's tilbagesendelsespolitikker, der blev vedtaget på Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 5.-6. juni 2014.

tilbagetagelse. Det henhører under medlemsstaternes kompetence at fastsætte antallet af økonomiske migranter, der får indrejse, men denne tilgang kunne koordineres på EU-plan, således at den mere effektivt påvirker forhandlingerne om tilbagetagelsesaftaler og -ordninger med de pågældende tredjelande.

Der bør imidlertid også findes andre måder uden for området indre anliggender til at få tredjelande til at øge samarbejdet om tilbagetagelse på, således som Det Europæiske Råd opfordrede til på sit møde den 25.-26. juni 2015: "*på grundlag af "mere for mere"-princippet vil EU-bistand og -politikker blive anvendt til at skabe incitamentet til at gennemføre eksisterende tilbagetagelsesaftaler og indgå nye*".

Blandt de **yderligere midler, der kan anvendes for at øve indflydelse**, er udviklingsbistand, naboskabspolitikken, handelsaftaler og handelspræferencer (med mulighed for at knytte indgåelse af frihandelsaftaler med eller indrømmelse af fortrinsbehandling til visse tredjelande sammen med indgåelsen af en tilbagetagelsesaftale), uddannelse (Eramus+) og kultur. Medlemsstaterne opfordres kraftigt til at finde måder til at øve indflydelse på områder, der falder ind under deres nationale kompetence såsom at **give tredjelandsstatsborgere adgang til deres arbejdsmarkeder**.

EU og dets medlemsstater er nødt til at enes om at sende et klart budskab til oprindelses- og transitlandene om behovet for at samarbejde om tilbagetagelse. Det er nødvendigt at **prioritere spørgsmålet om tilbagetagelse** og tage det op i forbindelse med al kontakt på politisk plan mellem EU og tredjelande, for hvilke tilbagesendelsesprocenterne er lave, samt kontakter mellem medlemsstaterne og disse lande. Den højtstående repræsentant og medlemmerne af Kommissionen bør navnlig tage det op, når de mødes med repræsentanter for de relevante lande, herunder ved internationale og multilaterale begivenheder.

Øjeblikkelige foranstaltninger	<ul style="list-style-type: none"> • Aftale om en global pakke til støtte for forhandlingerne om tilbagetagelse og en højere tilbagesendelsesprocent på grundlag af "mere for mere"-princippet • Prioritere tilbagesendelse og tilbagetagelse og tage spørgsmålet op i forbindelse med al kontakt med prioriterede tredjelande
Foranstaltninger på mellemlang sigt	<ul style="list-style-type: none"> • Udformning af skræddersyede landespecifikke pakker

IV. Konklusion

At forbedre EU's system for tilbagesendelse af ulovlige migranter kræver **politisk vilje og prioritering**, fuld anvendelse af EU-reglerne samt passende administrative systemer og ressourcer på nationalt plan. Kommissionen vil med støtte fra de relevante EU-agenturer træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at styrke EU's system for tilbagesendelse under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og garantierne for en værdig tilbagesendelse.

EU's direktiv om tilbagesendelse gør det muligt at gøre en effektiv indsats, hvad angår tilbagesendelse, men der er plads til forbedring af medlemsstaternes gennemførelse heraf. Kommissionen vil fokusere på at sikre fuld anvendelse af direktivet, bl.a. ved hjælp af traktatbrudsprocedurer. Parallelt hermed vil den anvende evalueringen af de nationale systemer for tilbagesendelser inden for rammerne af Schengenevalueringsmekanismen til at indkredse og afhjælpe mangler.

Kommissionen vil optrappe støtten til Frontex og fremsætte lovgivningsmæssige forslag til i væsentlig grad at udvide dets rolle, hvad angår tilbagesendelse. Oprettelsen af et **Frontex-kontor for tilbagesendelser** skal sætte agenturet i stand til i væsentlig grad at optrappe dets bistand til tilbagesendelser. Kommissionen vil fremsætte lovgivningsmæssige forslag med henblik på at udvide EU's informationssystemer, muliggøre en hurtigere udveksling af oplysninger om afgørelser om tilbagesendelse og gøre det lettere at fuldbyrde disse i hele Schengenområdet.

Et effektivt system for tilbagesendelse kræver, at man i forbindelserne med tredjelande **prioriterer tilbagetagelse** af ulovlige migranter. Kommissionen vil sammen med EU-Udenrigstjenesten intensivere bestræbelserne for ved hjælp af politiske dialoger, kapacitetsopbygning og støtte til reintegration og om nødvendigt ved forhandling om nye tilbagetagsaftaler at gøre det muligt for oprindelseslandene at opfylde deres forpligtelse til at tage deres egne statsborgere tilbage.