

Rådets konklusioner om tilbagesendelsespolitikens fremtid

1. Rådet bekræfter på ny, at en sammenhængende, troværdig og effektiv politik vedrørende tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der fuldt ud respekterer de berørte personers menneskerettigheder og værdighed, samt nonrefoulementprincippet er en væsentlig del af en omfattende EU-migrationspolitik.
2. Rådet ser med tilfredshed på Kommissionens meddelelse om EU-handlingsplanen for tilbagesendelse, som imødekommer opfordringen fra Det Europæiske Råd på mødet den 25.-26. juni 2015 til Kommissionen om at oprette et særligt europæisk tilbagesendelsesprogram. Handlingsplanen [1] samt håndbogen om tilbagesendelse [2], som begge blev præsenteret den 9. september 2015, indeholder pragmatiske og operationelle elementer, der har til formål at øge medlemsstaternes kapacitet til at sende irregulære migranter tilbage, og samtidig anerkendes behovet for at øge samarbejdet med og støtten til oprindelses- og transitlande fuldt ud.
3. På Det Europæiske Råds møde den 25.-26. juni 2015 blev der opstillet en liste over foranstaltninger, der skal træffes på områderne tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration. For at gøre status over fremskridtene og afdække udestående spørgsmål opfordrer Rådet Kommissionen til at rapportere herom senest i januar 2016. Rådet opfordrer desuden Kommissionen til hurtigt at følge op med konkrete handlinger vedrørende de foranstaltninger, der blev bebudet i EU-handlingsplanen for tilbagesendelse.
4. Det er nødvendigt at afsætte tilstrækkelige finansielle midler for at gøre EU's system til tilbagesendelse mere effektivt, og der bør lægges særlig vægt på at støtte de medlemsstater, der er udsat for et stort migrationspres. Via Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden vil der blive ydet betydelig støtte til tilbagesendelsesaktiviteter i medlemsstaterne, som planlægger at afsætte over 800 mio. EUR til tilbagesendelse i deres nationale programmer i 2014-2020. Der bør ydes midler til støtte til samarbejde om tilbagetagelse og reintegration af tilbagesendte, også mellem medlemsstater og tredjelande, fra alle relevante instrumenter, navnlig fra Nødtrufonden for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Irregulær Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika, og fra EU's finansieringsprogrammer. Rådet ser også med tilfredshed på Kommissionens oprettelse af den særlige facilitet til opbygning af kapacitet med henblik på tilbagetagelse inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden. Frontex bør desuden tildeles tilstrækkelige ressourcer til at kunne optrappe sin støtte til tilbagesendelse væsentligt.
5. EU og medlemsstaterne skal gøre mere på området tilbagesendelse. Højere tilbagesendelsesprocenter bør modvirke irregulær migration. Tilbagesendelsesdirektivet [3], som har været i kraft siden januar 2009, bør anvendes på en konsekvent og effektiv måde for at sikre høje ensartede håndhævelsesstandarder og for at fastholde en høj grad af gensidig tillid blandt medlemsstaterne. Rådet opfordrer indtrængende Kommissionen til at vurdere, hvordan tilbagesendelsesdirektivet fungerer og er blevet gennemført i praksis, og til at afdække eventuelle hindringer for en effektiv tilbagesendelse, bl.a. ved brug af Schengenevalueringsmekanismen [4]. Kommissionen opfordres til på grundlag af denne vurdering at fremsætte lovgivningsforslag, såfremt det er relevant, for at fjerne sådanne hindringer. Der bør gøres bedre brug af de eksisterende europæiske informationssystemer, især Schengeninformationssystemet (SIS), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac, som er vigtige værktøjer, der skal forbedres yderligere for at give mulighed for en bedre indsamling, deling og koordinering af information blandt medlemsstaterne med henblik på tilbagesendelse. Rådet ser frem til Kommissionens kommende forelæggelse af forslag, der vil være baseret på en gennemførlighedsundersøgelse og skal gøre det obligatorisk at indlæse alle indrejseforbud og afgørelser om tilbagesendelse i SIS, navnlig for at muliggøre en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelserne hurtigst muligt i 2016. Den reviderede lovgivning om intelligente grænser, som skal fremsættes inden udgangen af 2015, bør bidrage til at øge antallet af tilbagesendelser, idet der oprettes et register over alle tredjelandstatsborgeres passage af grænserne. Rådet ser desuden med tilfredshed på Kommissionens forslag vedrørende anvendelse af Eurodac med henblik på tilbagesendelse. Inden udgangen af 2015 vil medlemsstaterne endvidere gøre netværket af nationale kontaktpunkter til udveksling af oplysninger operationelt med henblik på at gøre det lettere at inddrage opholdstilladelser, især når der er tale om migranter, hvis straffeattest ikke er ren.
6. Rådet anerkender, at nationale retlige og administrative rammer også spiller en central rolle for at skabe de rette

forudsætninger for en effektiv EU-tilbagesendelsesindsats. Navnlig bør medlemsstaterne systematisk træffe afgørelse om tilbagesendelse, tage alle nødvendige skridt til at fuldbyrde disse afgørelser og afsætte tilstrækkelige ressourcer, herunder de midler og det personale, der er nødvendigt for at identificere tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og sende dem tilbage. Der skal gøres alt for at sikre en effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter, herunder brug af frihedsberøvelse som den sidste lovlige udvej. Medlemsstaterne bør navnlig styrke deres kapacitet til at anvende frihedsberøvelse forud for tilbagesendelse, for at sikre at de irregulære migranter rent fysisk er til stede med henblik på tilbagesendelse og tage skridt til at forhindre misbrug af rettigheder og procedurer.

7. Det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne om tilbagesendelse er et væsentligt element, hvis tilbagesendelsesprocenten skal øges. Medlemsstaterne opfordres derfor på det kraftigste til at gøre bedre brug af Frontex' ekspertise og mere systematisk anmode om de tjenester, som agenturet i øjeblikket tilbyder, såsom anvendelse af screeningteams i dets koordinerede fælles aktioner, bistand til at fremskaffe migranternes rejsedokumenter, tilrettelæggelse af fælles tilbagesendelsesaktioner og uddannelse af det nationale personale, der beskæftiger sig med tilbagesendelsesaktioner. Frontex burde på sin side optrappe hele indsatsen for at gøre fuld brug af sit nuværende mandat og bistå medlemsstaterne i forbindelse med tilbagesendelsesaktioner og andre relevante aktiviteter. Selv om det først og fremmest er medlemsstaterne, der er ansvarlige for at gennemføre tilbagesendelserne, bør den øjeblikkelige oprettelse af et særligt tilbagesendelseskantor inden for rammerne af Frontex sætte agenturet i stand til at optrappe sin støtte til medlemsstaterne med henblik på bl.a. at lette, tilrettelægge og finansiere tilbagesendelsesaktioner. Frontex skal fortsat bistå de enkelte medlemsstater direkte og skal have ret til at tilrettelægge fælles tilbagesendelsesaktioner på eget initiativ under hensyntagen til medlemsstaternes behov. Som understreget i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 23. september 2015 vil alle medlemsstaterne og Frontex arbejde tæt sammen om at spille en særlig aktiv rolle i forbindelse med oprettelsen og driften af *hotspottene* med henblik på tilbagesendelsesaktioner.

8. Rådet udtrykker sin fulde støtte til styrkelsen af Frontex og ser frem til den lovgivningspakke, som Kommissionen vil fremlægge i december 2015. Rådet ser i den forbindelse med tilfredshed på, at Kommissionen agter at oprette Frontexteams til hurtig intervention i forbindelse med tilbagesendelser, som skal tilbyde støtte til identifikation af migranter, konsulært samarbejde med tredjelande og tilrettelæggelse af tilbagesendelsesaktioner for medlemsstaterne på grundlag af erfaringerne fra *hotspottene*.

9. Rådet ser med tilfredshed på, at Kommissionen agter at fremme og styre et integreret system til forvaltning af tilbagesendelser ved at skabe synergier mellem den europæiske integrerede strategi for tilbagesendelse til tredjelande (EURINT), netværket vedrørende det europæiske reintegrationsinstrument (ERIN) og det europæiske netværk af forbindelsesofficerer inden for tilbagesendelse (EURLO) samt europæiske migrationsforbindelsesofficerer, indvandringsforbindelsesofficerer og Frontexforbindelsesofficerer. De bør arbejde på en måde, hvor de gensidigt støtter hinanden ved at undgå dobbeltarbejde, for at gøre EU's system til tilbagesendelse mere effektivt. Deres ekspertise og erfaring bør i højere grad deles med medlemsstaterne med henblik på eventuel opfølgning. Alle medlemsstater opfordres til at overveje at deltage aktivt i disse netværk. Frontex bør sikre koordineringen på operationelt plan af det integrerede system til forvaltning af tilbagesendelser.

10. Alle værktøjer skal mobiliseres for at øge samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse. Medlemsstaterne, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil prioritere tilbagetagelse i forbindelse med al relevant kontakt på politisk niveau med de irregulære migranternes oprindelseslande for at sikre, at disse lande modtager et ensartet budskab, bl.a. om behovet for fuld og effektiv gennemførelse af eksisterende tilbagetagelesaftaler over for alle medlemsstater. Der skal i samarbejdet med oprindelseslande også være fokus på identifikation af irregulære migranter og udstedelse af rejsedokumenter. I den sammenhæng er samarbejdet med oprindelseslandenes diplomatiske repræsentationer afgørende og skal prioriteres. På området for indre anliggender vil Rådet yderligere overveje forbindelsen mellem visumlempelses- og tilbagetagelesaftaler inden for rammen af den omarbejdede visumkodeks, navnlig ved at sørge for, at visumlempelser som foreskrevet i visumkodeksen kun tildeles efter vurdering af samarbejdet om tilbagetagelse med alle medlemsstater.

11. Rådet understreger, at tilbagetagelse af egne statsborgere er en forpligtelse i henhold til folkeretlig sædvaneret, og at alle stater skal overholde denne forpligtelse. Med hensyn til landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) er denne forpligtelse desuden fastsat i artikel 13 i Cotonouaftalen [5], i medfør af hvilken alle deltagende stater uden yderligere formaliteter har pligt til at tage deres egne statsborgere tilbage. EU og medlemsstaterne vil bestræbe sig på at sikre en effektiv gennemførelse af alle tilbagetagelesforpligtelser, uanset om de er indgået i henhold til formelle tilbagetagelesaftaler, Cotonouaftalen eller andre ordninger. Rådet opfordrer Kommissionen til i tæt samarbejde med EU-Udenrigstjenesten hurtigt at indlede bilaterale dialoger for at styrke det praktiske samarbejde med alle relevante oprindelses- og transitlandene for irregulære migranter på grundlag af erfaringerne fra de EU-medlemsstater, der har haft gode resultater med at sende migranter tilbage til disse tredjelande. Frontex bør sammen med de netværk, der har fokus på tilbagesendelse, yde operationel og teknisk støtte. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten bør regelmæssigt orientere om resultatet af disse møder og rapportere om de opnåede fremskridt senest i juni 2016. Rådet opfordrer på grundlag heraf Kommissionen til at fremsætte forslag til forhandlingsdirektiver vedrørende tilbagetagelesaftaler med relevante oprindelseslande, hvor det er nødvendigt for at formalisere de praktiske samarbejdsordninger. Sideløbende hermed opfordrer Rådet Kommissionen til at sikre, at de igangværende forhandlinger om tilbagetagelesaftaler fremskyndes og afsluttes hurtigst muligt.

12. Rådet ser med tilfredshed på indførelsen af princippet om mere for mere som en måde at øge EU's og medlemsstaternes indflydelse på. Der bør anvendes en fin balance mellem incitamenter og pres for at styrke samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelse og tilbagesendelse. Dette princip skal derfor finde bredere anvendelse og bruges aktivt på en samordnet måde både på EU-plan og på nationalt plan, idet det forbedrede samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse kobles med fordele på alle politikområder, og idet der tages udgangspunkt i erfaringerne med pilotprojekterne om tilbagesendelse. Rådet opfordrer Kommissionen til sammen med EU-Udenrigstjenesten inden seks måneder at fremsætte forslag til omfattende og skræddersyede pakker, der skal anvendes over for tredjelande for at afhjælpe problemer i forbindelse med gennemførelsen af en effektiv tilbagetagelse. Sådanne pakker bør gennemføres straks herefter. Konditionalitetsprincippet bør anvendes, når det er relevant, med henblik på at forbedre samarbejdet. Medlemsstaterne opfordres i den forbindelse til at finde måder, hvorpå de kan øve indflydelse på områder, der falder ind under deres nationale kompetence.

De dialoger på højt plan, som den højtstående repræsentant fører i samarbejde med medlemsstaterne og Kommissionen, bør bidrage til at finde måder at øve indflydelse på og styrke samarbejdet om tilbagetagelse.

13. Samarbejdet med oprindelses- og transitlande er afgørende for vellykkede tilbagesendelsesaktioner. På kort sigt vil EU undersøge EU-diplomatiets synergier på stedet via EU-delegationerne og navnlig via de europæiske migrationsforbindelsesofficerer, der inden udgangen af 2015 skal udsendes til Egypten, Marokko, Libanon, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Serbien, Etiopien, Tunesien, Sudan, Tyrkiet og Jordan.

14. Rådet opfordrer Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten samt medlemsstaterne, navnlig via deres repræsentationer uden for EU, til i tæt samarbejde med de forbindelsesofficerer, der er omhandlet i punkt 9, at fremme anvendelse af EU's *passerseddel* (et standardrejsedokument til brug ved udsendelse af tredjelandstatsborgere) [6], der bør blive det rejsedokument, som tredjelande almindeligvis accepterer i forbindelse med tilbagesendelse. Desuden forpligter medlemsstaterne sig til mere regelmæssigt at anvende EU's *passerseddel* i forbindelse med tilbagesendelsesaktioner.

15. Samtidig med at det anerkendes, at støtte til reintegration ikke er en forhåndsbetingung for tilbagesendelse, er der behov for en yderligere indsats med hensyn til reintegrationsstøtte for at sikre en holdbar tilbagesendelse. Det praktiske samarbejde med hjemlandenes myndigheder skal også styrkes for at forbedre deres kapacitet til at tage deres statsborgere tilbage på en effektiv og rettidig måde.

16. Programmer for frivillig tilbagevenden gennemføres normalt af de nationale myndigheder i en række tredjelande. Hvis det er relevant, bør medlemsstaterne udforme og gennemføre fælles reintegrationsprojekter, som vil blive mere omfattende og omkostningseffektive takket være stordriftsfordele. Medlemsstaterne kan gøre brug af de tilgængelige midler, bortset fra de midler, der er afsat til Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, og som kommer fra Kommissionen. Rådet ser med tilfredshed på, at Kommissionen via Det Europæiske Migrationsnetværk vil overvåge og vurdere, om forskelle mellem medlemsstaternes programmer for frivillig tilbagevenden og reintegration kan føre til *tilbagesendelseshopping*.

17. EU skal se på, hvordan der kan udvikles sikre og bæredygtige modtagelseskapaciteter og skabes varige udsigter og passende procedurer for flygtningene og deres familier i de regioner i tredjelande, der er berørt af migrationspres, indtil tilbagesendelse til deres oprindelseslande er mulig. Når betingelserne i direktiv 2013/32/EU [7], navnlig nonrefoulementprincippet i artikel 38, er opfyldt, vil medlemsstaterne være i stand til at afvise asylansøgninger fra disse personer med henvisning til et sikkert tredjeland i overensstemmelse med artikel 33 i nævnte direktiv, hvorefter der kan ske en hurtig tilbagesendelse. Sideløbende hermed bør lignende regionale kapaciteter undersøges med henblik på hurtig tilbagesendelse af dem, der ikke er berettiget til international beskyttelse.

[1] Dok. 11846/15

[2] Dok. 11847/15

[3] Dette direktiv finder ikke anvendelse i Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark, jf. protokol nr. 21 og 22, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27).

Partnerskabsaftale mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 (EFT L 317 af 15.12.2000, s. 3-353).

[6] Rådets henstilling af 30. november 1994 om indførelse af et standardrejsedokument til brug for udsendelse af statsborgere fra tredjelande.

[7] Dette direktiv finder ikke anvendelse i Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark, jf. protokol nr. 21 og 22, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.