

FOLKETINGET



Europaudvalget og Udlændinge- og Integrationsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 7. marts 2017

Kontaktperson:
Christine Sidenius (3356)

EU-note om EU og Danmarks tilbagesendelsespolitik

Hvad sker der med personer fra tredjelande, der opholder sig ulovligt på EU's territorie? Hvad sker der for de personer, hvis visum udløber, mens de opholder sig i EU? Hvad sker der, når asylansøgere får afslag? EU har etableret et sæt regler, der fastsætter procedurer for afgørelser, der fastlægger den egentlige udsendelse. EU har fastsat regler for tilbagetagelsesaftaler med tredjelande. Og EU har indgået aftaler med tredjelande om partnerskaber, der skal fremme og effektivisere tilbagesendelser i praksis. Denne note ser nærmere på EU-lovgivningen, og på hvad Danmark, der på grund af retsforbeholdet ikke er omfattet af EU-lovgivningen, har gjort i stedet for.

Baggrund

Selv om EU modtager mange asylansøgere med et beskyttelsesbehov, er det langt fra alle, der kommer, der får asyl, og derfor bliver spørgsmålet om tilbagesendelser aktualiseret. Det gør det også, når migranter, der ikke har et beskyttelsesbehov, kommer til EU for et bedre liv. For ofte har de ikke visum, de har intet job, og dermed har de måske en forståelig grund, men ikke en ret til at være i EU. Endelig aktualiseres tilbagesendelser også af, at mange millioner mennesker hvert år rejser ind i EU på et visa. Når dette visum udløber, er personen forpligtet til at udrejse fra EU – men det sker ikke altid. I alle tre tilfælde bliver reglerne om udsendelse og tilbagesendelse aktuelle.

Der er mange skridt i processen frem til selve udsendelsen, men når først afgørelsen er faldet, uanset om man er asylansøger, migrant eller indrejst med visum, der udløber, kan tilbagesendelser kort fortalt foregå på tre måder:

1. Personen forlader landet selv.
2. Personen får en udvisningsafgørelse, og forlader frivilligt landet, måske med økonomisk støtte.
3. Personen får en udvisningsafgørelse, nægter at udrejse, og får en assisteret udrejse, eventuelt under tvang.

Afgørelser om tilbagesender sker i regi af en række direktiver og internationale samarbejdsaftaler som i det følgende gennemgås kort.

EU's lovgivning vedrørende tilbagesendelser

Tilbagesendelse af personer fra tredjelande er reguleret på EU niveau, på grundlag af [EU-traktatens](#) afsnit om den fælles indvandringspolitik, særligt afsnittet om tilbagesendelser og repatriering. Der er udarbejdet direktiver om 1) procedurer for beslutninger om tilbagesendelse, 2) internationale aftaler med tredjelande om tilbagetagelse af egne borgere, og endelig er der ved at blive udarbejdet 3) regler for fastsættelse af, hvilke lande, der kan betragtes som sikre tredjelande, hvortil tilbagesendelser kan finde sted under en hasteprocedure, når asylansøgninger vurderes at være grundløse.

1. [Tilbagesendelsesdirektivet](#) omhandler udvisning og udsendelse af tredjelandsborgere uden lovligt ophold i EU. Direktivet fastsætter rammer for procedurer for afgørelser, tidsrammer for effektivering af afgørelser og regler for under, hvilke forhold personer, der skal tilbagesendes, kan tilbageholdes. Direktivet fastlægger også procedurer for sagsbehandlingen herunder deadlines med en maksimumperiode på 18 måneder for tilbageholdelse. Direktivet indeholder desuden en bestemmelse, som giver mulighed for at indføre et forbud mod genindrejse på op til 5 år for personer, der har brudt loven eller udgør en sikkerhedstrussel for medlemslandet. Procedurerne for den praktiske udsendelse bliver fastlagt i national lovgivning med pligt til at overvåge at tilbagesendelser overholder grundlæggende menneskeretligheder og non-refoulement-princippet¹.

Danmark er pga. retsforbeholdet ikke omfattet af direktivet, som vi heller ikke har været med til at vedtage.

¹ Non-refoulement-princippet betyder, at landene ikke må sende flygtninge retur, hvis de risikerer forfølgelse eller nedværdigende eller degraderende behandling.

2. Tilbagesendelsesaftaler med tredjelande er internationale aftaler indgået mellem EU og tredjelande, og aftalerne er juridisk bindende. Sådanne tilbagesendelsesaftaler fastlægger grundlæggende principper for tredjelandes pligt til at modtage egne borgere, der ikke længere har ret til ophold i EU. De indeholder procedurer og krav til dokumenter der skal anerkendes, og et fælles format for anmodningen om tilbagesendelsen. Aftalerne kan og bliver ofte kædet sammen erklæringer om aftaler om gensidig visumfrihed og eller andre aspekter af samarbejdsaftaler med tredjelandet, som eksempelvis tilbud om midler til uddannelse af grænsepoliti etc.

EU har hidtil indgået [17 aftaler](#) med tredjelande, her i blandt Albanien, Tyrkiet², Moldova, Hong Kong og Pakistan. Der er fortsat ingen afrikanske lande på listen, men Kommissionen forhandler i øjeblikket med både Egypten og Tunesien.

Danmark er ikke omfattet af disse tilbagesendelsesaftaler pga. det danske retsforbehold, men EU-aftalerne indeholder klausuler, om det hensigtsmæssige i at etablere aftaler mellem Danmark og det pågældende tredjeland.

Andre typer aftaler der også omhandler tilbagesendelser

EU-Tyrkietaftalen – aftalen åbner op for at EU kan sende personer, der søger om asyl i eksempelvis Grækenland tilbage til Tyrkiet, mod til gengæld at tage i mod mennesker der opholder sig i Tyrkiet, og som vurderes at have et reelt beskyttelsesbehov og som ønsker at komme til EU. EU har også indgået en egentlig tilbagetagelsesaftale med Tyrkiet (se ovenfor).

Den danske regering har støttet op om aftalen med Tyrkiet, der ikke er juridisk bindende, men som forpligter såvel Tyrkiet som EU til at overholde alle aftalens dele.

EU's udenrigstjeneste har udarbejdet en [samarbejdsaftale med Afghanistan](#), med henblik på at tilbagesende afghanske statsborgere uden lovligt ophold i EU. Aftalen med Afghanistan er ikke juridisk bindende for de to parter, og har som sådan ikke status af en tilbagesendelsesaftale.

Danmark har en lignende aftale med Afghanistan som blev indgået i 2004.

Liste over sikre tredjelande

² EU har også indgået en bredere aftale med Tyrkiet, om samarbejde om kontrol med migration.

3. Forordningen om sikre tredjelande etablerer en liste over lande, der anses for at være sikre tredjelande. Når EU efter forordningens procedurer fastslår, at et land er et sikkert tredjeland, betyder det, at EU-landene kan behandle asylansøgere fra disse lande i en hasteprocedure, og i tilfælde hvor det vurderes, at ansøgningen er ubegrundet, sende dem tilbage uden at behandle deres asylansøgning. EU-landene kan endvidere tilbagesende asylansøgere, der er rejst i gennem et sikkert tredjeland på deres vej til EU, til det tredjeland, selv om personen ikke er statsborger i landet. Direktivet er udarbejdet i tilknytning til direktivet om procedurer for behandling af asylansøgninger.
Danmark er ikke omfattet af forordningen, og ej heller af proceduredirektivet og deltager ikke i dets vedtagelse (Danmark har sin egen liste over sikre tredjelande (se nedenfor)).

Andre tiltag

4. Da EU's Grænse- og Kystvagt agentur blev etableret, fik det bl.a. til opgave at assistere medlemslandene i forbindelse med tilbagesendelser. Agenturet har desuden oprettet en pulje af eksperter og personer til at assistere den praktiske tilbagesendelse. Det er fortsat suverænt medlemslandene, der bestemmer, hvilke personer der skal sendes retur.
Danmark deltager i agenturets arbejde, som er en udbygning af Schengensamarbejdet.

EU vedtog på et [topmøde i Valletta](#) en erklæring om at styrke samarbejdet med en række Nordafrikanske lande. Samarbejdet skal særligt: Bekæmpe de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse

Forbedre samarbejdet om lovlig migration og mobilitet

Forbedre beskyttelsen af migranter og asylansøgere

Forebygge og bekæmpe irregulær migration, smugling af migranter og menneskehandel

Arbejde tættere sammen for at forbedre samarbejdet om tilbagesendelse, tilbagesendelse og reintegration

Ud over Valletta-erklæringen, vedtog stats- og regeringscheferne også en handlingsplan, som blandt andet fastsætter nogle overordnede mål for migrationssamarbejdet med de afrikanske lande, men som også afsætter midler til at støtte udvalgte lande, i deres bestræbelser på at opfylde aftalens mål.

Den danske regering bakker op om Valletta erklæringen, og udbygningen af de såkaldte "compacts" med afrikanske lande.

- Kommissionen har udarbejdet en "håndbog i tilbagesendelse", hvor procedurer og bedste praksis kan udveksles.

- Kommissionen har udarbejdet Guidelines i anvendelsen af assisterede frivillige tilbagesendelse og reintegrationsprogrammer.

Danmark og tilbagesendelsesaftaler

Det fremgår af svar til [Folketingets](#) Finansudvalg, at regeringen i 2015 nedsatte et udvalg, der skal se nærmere på anvendelsen af udviklingsbistand, herunder migrationspolitikken og tilbagesendelsesaftaler.

Hidtil har Danmark indgået bilaterale tilbagetagelsesaftaler med ni [lande](#), og forhandler yderligere aftaler, der endnu ikke er afsluttet.

Rigspolitiet er den myndighed i Danmark, der varetager tilbagesendelser, og af den seneste [redegørelse fra Rigspolitiet](#) fremgår det, hvilke lande Danmark sender afviste asylansøgere tilbage til. Derudover gennemgår redegørelsen lovgrundlaget for udsendelser og tilbagesendelser, og hvilke retningslinjer politiet følger ved ledsagede udsendelser. Endelig beskriver redegørelsen Danmarks relation til EU-tilbagetagelsesaftalerne. I de aftaler EU har indgået, er der tilføjet en klausul, der påpeger at "det er hensigtsmæssigt" at tredjelandet og Danmark indgår er lignende aftale.

Danmark har, på lige fod med EU en [liste over sikre tredjelande](#), udarbejdet af Udlændingestyrelsen i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp og politiet. Asylansøgere fra disse lande, vil som udgangspunkt få behandlet deres asylsag i en åbenlyst grundløs hasteprocedure (ÅGH), og kun med særlig undtagelse vil disse ansøgere kunne opnå asyl. Listen er senest opdateret i 2011, og indeholder ikke afrikanske lande.

Seneste udvikling

Kommissionen præsenterede d. 2. marts 2017 i en meddelelse [en handlingsplan for en mere effektiv tilbagesendelsespolitik](#)[http://www.eu.dk/samling/20171/kommissionsforslag/KOM\(2017\)0200/index.htm](http://www.eu.dk/samling/20171/kommissionsforslag/KOM(2017)0200/index.htm) i EU. Meddelelsen er en opfølgning på den [handleplan](#), Rådet vedtog i efteråret 2015, der påpegede 10 umiddelbare tiltag til opstramning i forhold til at effektivisere tilbagesendelser af tredjelandsborgere uden lovligt ophold i EU. Den nye meddelelse gennemgår en lang række tiltag, som medlemslandene anbefales at gennemføre hurtigst muligt for at styrke indsatsen med tilbagesendelser. Meddelelsen har også [et bilag](#) vedhæftet med en række konkrete tiltag, specifikt relateret til implementeringen af tilbagesendelsesdirektivet.

Handlingsplanen kommer med følgende overordnede anbefalinger:

- Medlemslandene skal identificere god praksis for hvordan lande kan føre kampagner der fraråder ulovlig indvandring af tredjelandsborgere.
- Medlemslandene skal have fokus på misbrug af asylsystemet, og styrke indsatsen for en hasteprocedure, når ubegrundede asylansøgninger identificeres.

- Medlemslandene skal styrke udvekslingen af data om gennemførelse af tilbagesendelser og forbud mod genindrejse, og sørge for at data også indføres i Schengeninformationssystemet.
- Medlemslandene skal sikre indsatsen for bedre re-integrering af tilbagesendte personer, og medlemslandene bør udvikle fælles tilbagesendelsesoperationer.
- Medlemslandene skal styrke indsatsen for samarbejde om tilbagesendelser gennem et EU instrument kaldet IRMA (Integrated Return Management Approach).
- Grænse- og kystvagt agenturet skal styrke bemanningen i støtten til medlemslandene for tilbagesendelser og bl.a. kortlægge de enkelte medlemslandes kapacitet.
- Medlemslandene skal fuldt ud bakke op om gennemførelse af partnerskabsaftaler med særligt de afrikanske lande.

Samtidig har Kommissionen i annekset til meddelelsen udarbejdet en opgørelse over samtlige tiltag, som Kommissionen overvåger implementering af, og som samlet set skal bidrage til den samme målsætning – at effektivisere tilbagesendelser fra EU.

Afslutning

At Kommissionen, Rådet og medlemslandene presser på, for at få gennemført en styrkelse af indsatsen med at få tredjelandsborgere med ulovligt ophold i EU sendt tilbage skal ikke mindst ses i lyset af den relativt store tilstrømning af migranter, der fandt sted i 2015 og 2016. For selv om landene har ageret meget forskelligt i forhold til at modtage disse personer, og der fortsat er store forskelle i landenes effektivitet med hensyn til asylbehandling, så er der stor enighed om en ting: hvis ikke personer, uden ret til lovligt ophold i EU, tilbagesendes til deres oprindelsesland eller det land, hvorfra de er rejst til EU, ja så er der stor risiko for, at opbakningen til både flygtninge- og migrationspolitikken skrider. Det scenarie har Kommissionen og medlemslandene længe været bevidste om.

Tilbage står, at tilbagesendelser, udvisninger og deportationer forbliver kontroversielle. Mennesker, der mod deres vilje, eskorteres ud til fly, måske i en eller anden form for håndjern eller såkaldte body-cufs (dragter, der gør det umuligt at bevæge sig uden hjælp fra andre), forbliver svære at forsvare, og svært at retfærdiggøre over for mediernes beskrivelse og billeder. Derfor sker mange udsendelser også fra afsidesliggende lufthavne på tidspunkter uden for myldretid.

Den seneste meddelelse fra Kommissionen leverer håndgribelige tiltag til at effektivisere tilbagesendelser. Det vil vise sig, om medlemslandenes myndig-

heder, kan overkomme de praktiske udfordringer, og omsætte de mange redskaber til handling, og dermed få skabt et mere effektivt system for tilbagesendelser.