



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

**Supplerende samlenotat
vedrørende de sager inden for Udlændinge og integrationsministeriets ansvarsområde,
der forventes behandlet på den uformelle videokonference for justits- og indenrigsmini-
stre for rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 11. og 12. marts 2021**

**Kommissionens meddelelse om styrkelse af samarbejdet om tilbagesendelse og tilbageta-
gelse, herunder Kommissionens vurdering af tredjelandes grad af samarbejde om tilbag-
etagelse. S. 2**

COM(2021) 56 final

= Udveksling af synspunkter

Styrkelse af samarbejdet mellem EU og Nordafrikanske lande. S. 7

KOM-nummer foreligger ikke.

= udveksling af synspunkter

Kommissionens meddelelse om styrkelse af samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse, herunder Kommissionens vurdering af tredjelandes grad af samarbejde om tilbagetagelse.

COM(2021) 56 final

= Udveksling af synspunkter

Nyt notat

1. Resumé

Der forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11. og 12. marts 2021 en drøftelse af Europa-Kommissionens meddelelse offentliggjort den 10. februar 2021 om styrkelse af samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse, der ledsager Kommissionens første årlige vurdering af tredjelandes grad af samarbejde om tilbagetagelse efter visumkodeks artikel 25a. Meddelelsen skitserer, hvordan rapporten, der er udarbejdet på baggrund af denne vurdering, skal udgøre grundlaget for at vurdere, hvorvidt visumrestriktioner eller -lempelser skal bringes i anvendelse for at forbedre samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelse. Meddelelsen indeholder en skitsering af de overordnede fund i rapporten og beskriver, hvilke næste skridt Kommissionen har til hensigt at tage. Meddelelsen har i sig selv ingen lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse. Det er dog essentielt, at det nu bliver diskuteret, hvordan rapporten konkret kan bruges til at forbedre samarbejde om tilbagetagelse, og regeringen ser potentiale i, at vurdering af brug af visumrestriktioner tager udgangspunkt i, hvilke nationaliteter frontlinjestaterne har svært ved at udsende.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 14. marts 2018 forslag til forordning om en omarbejdning af fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (KOM (2018) 252). Forordningen blev endeligt vedtaget den 6. juni 2019. Forordningen blev offentliggjort i EU-Tidende den 12. juli 2019, og finder anvendelse fra den 2. februar 2020.

Det reviderede visumkodeks indeholder bl.a. en ny mekanisme til anvendelsen af visumpolitikken til forbedring af udsendelsessamarbejdet med tredjelande. Mekanismen betyder, at Rådet på baggrund af en rapport og indstilling fra Kommissionen kan skræddersy incitamenter på visumområdet med henblik på at forbedre udsendelsessamarbejdet. Den første rapport fra Kommissionen udkom den 10. februar 2021 ledsaget af en meddelelse fra Kommissionen om styrkelse af samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse, der vil blive drøftet på rådsmødet.

3. Formål og indhold

Formålet med punktet om Kommissionens meddelelse om styrkelse af samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse, herunder Kommissionens vurdering af tredjelandes grad af samarbejde om tilbagetagelse, forventes at være en indledende drøftelse af indholdet af Kommissionens rapport samt en drøftelse af den videre vej frem. Kommissionens meddelelse har til hensigt at skitsere de overordnede fund i den årlige vurdering af tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse og således påbegynde diskussionen af den proces, der er hjemlet i visumkodeks artikel 25a. Derudover beskriver meddelelsen, hvordan Kommissionen har til hensigt at bygge videre på processen, som blev sat i gang ved denne vurdering. Meddelelsen redegør også for, hvilken kontekst arbejdet om styrkelse af samarbejdet om tilbagetagelse med tredjelande foretages i. Således understreges i meddelelsen vigtigheden af omfattende, balancerede, skræddersyede og gensidigt fordelagtige migrationspartnerskaber med tredjelande, herunder effektive tilbagetagesaftaler. At bygge et fælles EU-system for tilbagesendelse, der er baseret på stærkere, effektive og humane procedurer om tilbagesendelse internt i EU, samt mere effektivt samarbejde med tredjelande om tilbagetagelse, er et af de fundamentale aspekter af en samlet og troværdig EU-migrationspolitik.

Det fremgår af meddelelsen, at udsendelse af personer, der ikke har ret til ophold i EU, forbliver en udfordring, da kun en tredjedel af alle, der skal udsendes af EU, bliver udsendt. Denne utilstrækkelige præstation er begrundet i flere udfordringer, som medlemsstater møder, når de samarbejder med tredjelande om tilbagetagelse. I forhold til udfordringer internt i EU, nævner Kommissionen i meddelelsen særligt overgangen fra asylproceduren til udsendelsesproceduren, længerevarende procedurer, herunder i forbindelse med appel, forhindring af udeblivelse, utilstrækkelige ressourcer, infrastruktur og begrænsede administrativ kapacitet til at følge op på udsendelsesbeslutninger, herunder anmodning til tredjelande om tilbagetagelse. Hertil foreslår Kommissionen bl.a. øget fokus på frivillig udrejse og på praktiske løsninger, der kan forhindre udeblivelse samt endeligt effektiv og fuld udnyttelse af forbedrede tilbagetagesaftaler.

I forhold til udfordringer i samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelse konkluderer Kommissionen, at udfordringerne kan opstå i alle stadier af processen, og at særligt visse tredjelandes manglende vilje til at facilitere tvangsudsendelser samt tilbagetagelse ved chartrede fly er et væsentligt problem.

Forbedring af effektiviteten af tilbagesendelse, tilbagetagelse og bæredygtig reintegration

Kommissionen skitserer i meddelelsen, hvordan et fælles EU-system for tilbagesendelse har behov for klare regler og procedurer, der er både effektive og garanterer overholdelsen af fundamentale rettigheder. Forslaget om det reviderede tilbagesendelsesdirektiv er hjørnestenen i et fælles EU-system, som sammen med de foreslåede nye grænseprocedure samlet skal styrke udsendelsesområdet. Hastige skridt for at opnå enighed herom skal prioriteres. Endvidere bemærker Kommissionen, at de foreslåede retursponsorater skal integreres i systemet.

Et velfungerende Schengen-evalueringssystem understøtter udsendelsesområdet, men derudover er et effektivt og fælles EU-system for tilbagesendelse afhængigt af meget tæt samarbejde

og koordination mellem medlemsstaterne, EU-institutionerne og -agenturerne. Den nye pagt har derfor annonceret udnævnelsen af en udsendelseskoordinator, der vil være understøttet af et Højniveau Netværk og samarbejde tæt med Frontex.

Det fælles EU-system for tilbagesendelse vil blive yderligere styrket, hvis Kommissionen også – i lyset af den årlige vurdering af tredjelandes samarbejde under visumkodeks artikel 25a – vurderer mulige tiltag uden for visum området. Denne vurdering skal også sikre, at samarbejdet om tilbagetagelse virker for alle medlemsstater, og ikke kun for enkelte, således at alle medlemsstater kan levere inden for tilbagesendelse.

Kommissionen giver også i meddelelsen udtryk for, at specifikke aftaler med tredjelande kan facilitere tilbagetagelse og tydeliggøre systemet – både for EU og tredjelandsene – hvorfor EU har indgået flere sådanne aftaler. Derudover har medlemsstater også indgået egne bilaterale tilbagetagelesaftaler med tredjelande. Sådanne instrumenter faciliterer bedre, mere strukturerede og forudsigelige samarbejder, og Kommissionens vurdering af tredjelandes samarbejde skal bidrage til at identificere, hvilke tredjelande der er mulighed for at indgå nye tilbagetagelesaftaler med.

Den første årlige vurdering af samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelse

Vurderingen af samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelse, som krævet af visumkodeks artikel 25a, giver EU et brugbart værktøj til at vurdere det eksisterende samarbejde med visumpligtige tredjelande og identificere, hvad der virker, og hvor der er brug for forbedring.

I tilfælde, hvor et tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse med de fleste medlemsstater skal forbedres, vil Kommissionen efter at have diskuteret emnet med medlemsstaterne og vurderet EU's relation til det pågældende tredjeland vurdere, hvorvidt visumrestriktioner kan være relevante og effektive. Hvis Kommissionen vurderer, at et tredjeland ikke samarbejder tilstrækkeligt, vil Kommissionen fremlægge et forslag til Rådet om at vedtage specifikke visumrestriktioner over for det pågældende land. I løbet af denne proces skal Kommissionen fortsætte sine bestræbelser på at forbedre samarbejdet med tredjelandet. Hvis et tredjeland samarbejder om tilbagetagelse i tilstrækkelig grad, kan Kommissionen foreslå Rådet at vedtage positive visumtiltag over for det pågældende land.

Kommissionen gennemgår i meddelelsen derefter metoden anvendt til at foretage vurderingen af tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse, herunder at et omfattende sæt af indikatorer er anvendt til at vurdere alle faser i tilbagetagelesprocessen. Kommissionen har foretaget en vurdering af samarbejdet med alle tredjelande, der er visumpligtige, og hvortil der er udstedt mere end 1.000 udsendelsesbeslutninger i 2019. Baseret på en gennemgang af denne første vurdering

er Kommissionen indstillet på at modificere eller yderligere klarlægge de anvendte kriterier til brug for fremtidige vurderinger.

I sin vurdering har Kommissionen inddraget data som beskrevet i visumkodeks artikel 25a (2), herunder praktiske samarbejdserfaringer, samt tredjelands accept af EU rejsedokumenter og tilbagesendelsesoperationer. Vurderingen har også omfattet graden af EU's engagement med tredjelandsene, herunder hvilke skridt der allerede er taget for at forbedre samarbejdet om tilbagetagelse. Endelig er også antallet af irregulære ankomster i EU indgået i vurderingen.

Baseret på rapporten har Kommissionen fundet, at næsten en tredjedel af landene samarbejder godt med de fleste medlemsstater, at næsten en tredjedel af landene samarbejder gennemsnitligt, og at forbedring af disse landes samarbejde med en række medlemsstater er nødvendigt, og endelig at samarbejdet med over en tredjedel af landene for de fleste medlemsstater skal forbedres. Derudover finder rapporten, at eksistensen af en aftale om tilbagetagelse med et tredjeland på EU-niveau tilføjer en værdi til samarbejdet om tilbagetagelse. Samtidig varierer effekten af bilaterale tilbagetagelesesaftaler, og i nogle tilfælde kan sådanne aftaler resultere i et generelt dårligere samarbejde om tilbagetagelse med det pågældende tredjeland.

Rapporten finder endvidere, at det hovedsageligt er identifikation af irregulære migranter og udstedelse af rejsedokumenter, der udgør forhindringer i samarbejdet om tilbagetagelse. Derudover viser erfaring, at chancerne for et succesfuldt samarbejde om tilbagetagelse stiger ved brug af elektroniske platforme til at behandle tilbagetagelesesanmodninger (Readmission Case Management Systems - RCMS).

De næste skridt

Som led i den overordnede tilgang som foreslået i den nye pagt om migration og asyl vil Kommissionen arbejde for et bedre fælles EU-system for tilbagesendelse, herunder ved at arbejde for at nå til enighed om forslaget til revideret tilbagesendelsesdirektiv og forslaget til en asyl-procedureforordning. Derudover vil Kommissionen systematisk monitorere implementeringen af tilbagesendelsesregler, herunder igennem Schengen-evalueringsmekanismen. Endelig vil Kommissionen vedtage en Frivillig Tilbagesendelses- og Reintegrations Strategi, der skal støtte udviklingen af fælles rammer for frivillig tilbagesendelse og reintegration.

Som opfølgning på Kommissionens vurdering af tredjelands samarbejde om tilbagetagelse vil Kommissionen over de næste måneder:

- Diskutere resultatet af vurderingen med Rådet for at konkludere på, hvordan samarbejdet kan forbedres.
- I samarbejde med medlemsstaterne og den højtstående repræsentant arbejde for at forbedre samarbejdet med tredjelandsene inden for områderne identificeret i rapporten.
- Forbedre implementeringen af eksisterende tilbagetagelesesaftaler, arbejde for at afslutte nuværende forhandlinger om tilbagetagelesesaftaler og vurdere, hvorvidt nye forhandlinger herom skal iværksættes.

- Foreslå Rådet at vedtage visumrestriktioner eller -lempelser i overensstemmelse med visumkodeks artikel 25a.
- I samarbejde med Rådet og medlemsstaterne udvikle en fuldt ud koordineret tilgang til at handle forenet og tale med tredjelande med en samlet stemme.

Mens ovenstående skridt vedrørende tilbagetagelse bliver taget, vil EU fortsætte med at forfølge den brede og partnerskabsbaserede tilgang til den eksterne dimension af migration som defineret i den nye pagt om migration og asyl. Således vil Kommissionen foreslå en ny handlingsplan mod migrantsmugling for 2021-2025 samt søge mere sammenhængende, strategisk og fleksibel brug af EU-finansiering. Endelig vil arbejdet med tilbagetagelse være en del af bredere partnerskaber, der forfølger alle aspekterne af samarbejde med tredjelande som beskrevet i den nye pagt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Ikke relevant.

8. Høring

Sagen er ikke tidligere sendt i høring i SPAIS.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til meddelelsen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse. Det er dog essentielt, at det nu bliver diskuteret, hvordan rapporten konkret kan bruges til at forbedre samarbejde om tilbagetagelse, og at Kommissionen kommer med et udspil hertil. I lyset af de nuværende drøftelser om solidaritet, ser regeringen potentiale i, at en vurdering af brug af visumrestriktioner f.eks. kan tage udgangspunkt i, hvilke nationaliteter frontlinjestaterne har sværest ved at udsende. I vurderingen bør dog også indgå de nationale behov set fra dansk side. Regeringen er dog på nuværende tidspunkt ikke klar til at udpege konkrete lande, der skal være genstand for visumrestriktioner.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Styrkelse af samarbejdet mellem EU og nordafrikanske lande

KOM-nummer foreligger ikke.

= udveksling af synspunkter

Nyt notat

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for den uformelle videokonference mellem indenrigsministre den 12. marts 2021 med henblik på en politisk drøftelse om at skabe fundamentet for en politisk dialog på området for retlige og indre anliggender mellem EU og de fem nordafrikanske lande (Algeriet, Egypten, Libyen, Marokko og Tunesien). Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet. Fra dansk side kan man overordnet støtte opfordringen om en EU-dialog med Nordafrika på området for retlige og indre anliggender.

2. Baggrund

Et af prioritetsområderne for det portugisiske formandskab er at skabe nyt momentum i samarbejdet mellem EU og landene syd for Middelhavet som et vigtigt led i at sikre stabilitet og sikkerhed i EU's naboregioner. Formandskabet ønsker således at skabe fundamentet for en ny politisk dialog på området for retlige og indre anliggender mellem EU og de fem nordafrikanske lande. Formandskabets ønske om en styrket dialog med disse lande skal ses i lyset af, at Nordafrika i løbet af de seneste år har fået stigende geostrategisk og -politisk vigtighed for EU. Baggrunden er en forudsætning om, at den politiske, økonomiske og sociale situation i Nordafrika direkte påvirker EU's stabilitet og sikkerhed. Et styrket samarbejde med disse lande er således afgørende for en sikrere og mere stabil sydlig naboskabsregion.

Formandskabet foreslår følgende potentielle partnerlande: Egypten, Libyen, Tunesien, Algeriet og Marokko. På et senere tidspunkt kan kredsen udvides med henblik på at inkludere vestafrikanske lande og lande i Sahel-regionen.

3. Formål og indhold

Forslaget fra det portugisiske formandskab om en EU-dialog på området for retlige og indre anliggender med udvalgte nordafrikanske lande har til formål at udvikle et EU-dialogforum, der ligner allerede eksisterende EU-dialogfora med USA, det østlige partnerskab og Vestbalcan.

Dialogforummet vil adskille sig fra eksisterende fora med nordafrikanske lande ved for det første at være en EU-dialog – dvs. et samarbejde mellem Kommissionen, Den Fælles Udenrigstjeneste og medlemsstaterne – og dermed ikke en klassisk mellemstatslig dialog og for det andet ved specifikt at omfatte området for retlige og indre anliggender. Dialogprocessen vil bl.a. skulle bidrage til udmøntningen af den nye migrations- og asylpagts eksterne dimension.

Det portugisiske formandskab foreslår følgende fem tematiske emner for dialogen.

1. Migration og grænsekontrol

Formandskabet lægger op til dialog om et samarbejde med de Nordafrikanske lande, der både er oprindelses- og transitlande for migrationsstrømme mod Europa. Det skal ske med henblik på imødegåelsen af irregulær migration, men også ved at udforske potentielle fordele ved brug af regulære migrationsveje. Det er formandskabets vurdering, at samarbejde, herunder om opbygning af kapaciteter inden for grænsekontrol, er afgørende for håndteringen af irregulær migration, bekæmpelsen af menneskesmugling samt andre former for alvorlig grænsekriminalitet. Formandskabet peger bl.a. på partnerskaber som et muligt løsningsforslag.

2. Beskyttelse af civile og svar på humanitære kriser

Formandskabet lægger op til, at dialogen skal fokusere på at håndtere konflikter og naturkatastrofer, der kan resultere i ekstrem fattigdom og fordrivelse af sårbare personer.

3. Hybride trusler og cybersikkerhed

Formandskabet lægger også op til en dialog om de sikkerhedsmæssige udfordringer, der følger af den politiske situation i Nordafrika, og som kan medføre at sårbare personer udnyttes. Endvidere vil dialogen berøre cybersikkerhed og risikoen for cyberangreb, der er fælles udfordringer for EU og Nordafrika.

4. Styrkelse af retligt og politimæssigt samarbejde. Bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og terrorisme, herunder et styrket politisamarbejde

Formandskabet lægger op til, at dialogen kan skabe rammer for et styrket retligt og politimæssigt samarbejde mellem EU og Nordafrika med mulighed for en styrket rolle for EU's agenturer såvel som vedrørende kapacitetsopbygning inden for grænseforvaltning, som er essentielt for at kunne adressere menneskehandel, menneskesmugling og andre former for grænseoverskridende kriminalitet.

5. Retsstatsprincipper og fundamentale rettigheder

Formandskabet understreger, at respekten for retsstatsprincipperne og de fundamentale rettigheder, herunder databeskyttelse, forbliver et vigtigt element i EU's samarbejde med Nordafrika.

Det portugisiske formandskab foreslår at starte dialogen med et møde på ministerniveau i første halvdel af 2021.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre medlemsstaters holdninger, men det forventes umiddelbart, at der vil være generel opbakning til at iværksætte en EU-dialog med Nordafrika i overensstemmelse med formandskabets forslag.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for en EU-dialog med Nordafrika med henblik på at styrke et bredt samarbejde, herunder om opbygning af lokal kapacitet inden for grænseforvaltning for at bekæmpe den irregulære migration mod Europa. Derudover flugter forslaget med regeringens ambition om at styrke de brede bilaterale relationer med de nordafrikanske lande.

Regeringen støtter formandskabets ambition om, at EU gennem et ligeværdigt partnerskab skal opbygge de nordafrikanske landes kapacitet til i højere grad at håndtere irregulær migration, hvilket er i tråd med regeringens ambition om et retfærdigt og humant asylsystem.

Forslaget om på et senere tidspunkt at udvide dialogprocessernes geografiske omfang flugter desuden godt med regeringens ”whole of migratory routes”-tilgang.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.