



EU-note

Til orientering af medlemmerne af Europaudvalget og Udvalget for Udlændinge og Integration

Fælles EU-regler for tilbagesendelse af illegale migranter

Sammenfatning

Ifølge Kommissionen har EU brug for at effektivisere sin udvisningsproces af tredjelandsborgere, som opholder sig ulovligt i EU. Kommissionen har derfor den 11. marts 2025 fremlagt et nyt forslag til forordning, som skal styrke EU-landenes muligheder for at returnere dem gennem hurtigere, enklere og mere effektive tilbagesendesprocedurer.

Kommissionen foreslår bl.a. indførelsen af gensidig anerkendelse af retsafgørelser om tilbagesendelser i EU og en europæisk hjemsendelsesordre. Kommissionen foreslår også at gøre det juridisk muligt at tilbagesende tredjelandsborgere med ulovligt ophold til et udrejsecenter i et tredjeland, hvis der er indgået en aftale med landet om dette.

Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, hvilket betyder, at Danmark ikke vil være bundet af det, ligesom Danmark ikke vil kunne deltage i afstemningen om det i Rådet. Dog udgør forslaget en viderebygning af Schengenreglerne. Det betyder, at Danmark vil kunne deltage i hele den vedtagne retsakt på et mellemstatsligt grundlag i kraft af vores traktatfæstede ret til at deltage i Schengensamarbejdet.

Europaudvalget har den 4. april besluttet, at forslaget vælges som et af Folketingets særligt prioriterede EU-forslag fra Kommissionens arbejdsprogram for 2025. Det betyder, at regeringen skal forelægge forslaget i Udlændinge- og Integrationsudvalget, senest 8 uger efter at forslaget foreligger i en dansk sprogversion.

4. april 2025

Det Internationale
Sekretariat
Morten Knudsen.
EU-konsulent



Ifølge tal fra Kommissionen er det kun hver femte tredjelandsborger med ulovligt ophold i EU, som efterkommer nationale myndigheders afgørelse om at forlade EU¹. De fleste undgår at komme i myndighedernes varetægt ved at rejse til et andet EU-land. Den lave tilbagesendelsesrate skyldes ifølge Kommissionen især, at EU-landenes procedurer for tilbagesendelser af illegale migranter er ineffektive på grund af vidt forskellige nationale regelsæt og administrative praksisser. Hertil kommer, at det ofte er svært at få tredjelande til at tage deres statsborgere tilbage. Kommissionen lægger derfor med et nyt forordningsforslag op til at effektivisere EU's udvisningsproces².

Baggrund

Tilbagesendelsen af illegale migranter er i dag reguleret på EU-niveau i EU's direktiv om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold fra 2008³. Direktivet fastsætter en række fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i de enkelte EU-lande ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold og de tilhørende retssikkerhedsgarantier, herunder fuld overholdelse af det internationale princip om [non-refoulement](#), som forbyder stater at tilbagesende personer til et land, hvor der er risiko for at blive udsat for forfølgelse, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling⁴.

Kommissionen fremlagde allerede i 2018 et forslag til revision af tilbagesendelsesdirektivet, men dette forslag er tilbagetrukket, da der ikke kunne opnås opbakning i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg⁵. I stedet har EU-Kommissionen den 11. marts 2025 altså fremlagt et nyt forslag til forordning, som skal styrke EU-landenes muligheder for at tilbagesende illegale migranter gennem hurtigere, enklere og mere effektive tilbagesendelsesprocedurer i hele EU. Kommissionens nye forslag til

¹ Kommissionens tal er et gennemsnit for de seneste 5 år. Nye tal november 2024 udarbejdet af Europa-Parlamentets tænketank [EPRS](#) viser, at mens tallet for tilbagesendelser af tredjelandsborgere med ulovligt ophold i 2022 lå på 19 pct., var det i 2023 steget til 23 pct.

² Kommissionen fremlagde sit forslag – [Kom\(2025\)0101](#) – den 11. marts 2025, men det foreligger endnu ikke i en dansk sprogversion.

³ Direktiv [2008/115/EF](#) af 16. december 2008.

⁴ Princippet om non-refoulement er et kerneprincip i international flygtninge- og menneskerettighedslovgivning indskrevet i flere internationale konventioner. Bl.a. fremgår det af FN's flygtningekonventions artikel 33 og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Princippet er inkorporeret i dansk ret i udlændingelovens § 31.

⁵ Kommissionen meddelte tilbagetrækning af forslaget i sit arbejdsprogram for 2025, som blev udsendt den 11. februar 2025. Forslaget vil blive tilbagetrukket inden for 6 måneder efter datoen for offentliggørelsen af arbejdsprogrammet.



forordning om tilbagesendelser vil være direkte anvendelig i alle EU-lande⁶ og skal erstatte det gældende EU-direktiv fra 2008.

Hvad indeholder forordningsforslaget?

De vigtigste nyskabelser i forordningsforslaget er

- 1) gensidig anerkendelse af retsafgørelser om tilbagesendelser og en europæisk hjemsendelsesordre
- 2) fælles regler for indgåelse af aftaler med tredjelande om oprettelsen af udrejsecentre
- 3) regler for tvangshjemsendelse og frivillig tilbagevenden
- 4) garantier for overholdelse af internationale menneskerettighedsstandarder
- 5) fælles regler for hjemsendelse af illegale migranter, som udgør en særlig sikkerhedsrisiko
- 6) regler for frihedsberøvelse af personer, der skal tilbagesendes
- 7) pligt til samarbejde for personer, der skal tilbagesendes.

1) *Gensidig anerkendelse af retsafgørelser om tilbagesendelser og en europæisk hjemsendelsesordre*

Det vil med Kommissionens forslag fortsat være hver enkelt medlemsstats ansvar at udstede afgørelser om hjemsendelse af tredjelandsborgere med ulovligt ophold. Men med forslaget bliver det gjort muligt for en medlemsstat at anerkende og direkte fuldbyrde en afgørelse om tilbagesendelse truffet af en anden medlemsstat⁷ uden at skulle indlede en ny national proces⁸.

I første omgang vil det blive gjort frivilligt for medlemsstaterne at anerkende en afgørelse om tilbagesendelse truffet af en anden medlemsstat, men fra den 1. juli 2027 lægger Kommissionen op til, at det skal kunne gøres obligatorisk⁹.

⁶ Forordningen kan dog ikke blive direkte anvendelig i Danmark pga. det danske retsforhold. Men da der er tale om en udbygning af Schengenreglerne, kan Danmark i henhold til EU-traktatens Protokol om Danmarks Stilling meddele Kommissionen, at vi vil gennemføre indholdet af forordningen i national lovgivning, hvilket vil skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

⁷ Forslaget betyder, at hvis en tredjelandsborger, som har fået pålæg om udrejse i en medlemsstat, rejser videre til en anden medlemsstat, vil denne kunne håndhæve pålægget om tilbagesendelse på baggrund af den hjemsendelsesordre, som blev udstedt i den første medlemsstat.

⁸ I dag er det i de fleste medlemsstater nødvendigt at udstede en ny afgørelse om tilbagesendelse af den pågældende tredjelandsborger.

⁹ Art 9, stk. 3 i forordningsforslaget.



Et andet centralt element i Kommissionens forslag er indførelsen af en særlig europæisk hjemsendelsesordre¹⁰, som skal supplere de nationale myndigheders afgørelser om tilbagesendelser. Formålet med den europæiske hjemsendelsesordre er at sikre, at en afgørelse om hjemsendelse truffet i én medlemsstat samtidig bliver et pålæg om at forlade alle EU's medlemsstater.

I praksis bliver en europæisk hjemsendelsesordre til ved, at de vigtigste elementer i den nationale afgørelse om tilbagesendelse indsættes i en særlig formular, som registreres i Schengen Informationssystemet (SIS), hvor medlemsstaternes myndigheder kan tilgå den.

2) *Aftaler med tredjelande om udrejsecentre*

Når en tredjelandsborger med ulovligt ophold skal tilbagesendes, skal den nationale myndighed finde ud af, hvilket tredjeland den pågældende skal sendes tilbage til. Forslaget opstiller her flere muligheder. Ud over tredjelandsborgerens oprindelsesland kan det f.eks. være et tredjeland, hvor tredjelandsborgeren tidligere har opholdt sig, et transitland, et sikkert tredjeland, første asylland eller et tredjeland, som tredjelandsborgeren har ret til at rejse ind i¹¹. Men Kommissionens forslag gør det også juridisk muligt at tilbagesende tredjelandsborgere med ulovligt ophold¹² til et udrejsecenter i et tredjeland, hvis der er indgået en aftale med landet om dette (bilateralt eller på EU-plan)¹³. Tredjelandsborgere med ulovligt ophold kan kun sendes til et udrejsecenter i et tredjeland, hvis de har modtaget en endelig afgørelse om tilbagesendelse i en medlemsstat. Uledsagede mindreårige og familier med børn kan ikke udsendes til et udrejsecenter.

De nærmere betingelser for overførsel af tredjelandsborgere til det pågældende tredjeland fastsættes i aftalen med landet – herunder betingelserne for den periode, hvori de kan opholde sig i landet. I aftalen skal der ligeledes etableres en uafhængig overvågningsinstans, som kan sikre, at de nødvendige retssikkerhedsgarantier overholdes, og at der tages hensyn til eventuelle ændrede omstændigheder i tredjelandet.

Indgåelsen af en aftale med et tredjeland er i øvrigt betinget af, at landet overholder internationale menneskerettighedsstandarder og -principper i henhold til folkeretten, herunder princippet om non-refoulement.

¹⁰ Art. 7-9 i forslaget til forordning.

¹¹ Art. 4(3) i forslaget til forordning indeholder en liste over mulige »country of returns« for tredjelandsborgere med ulovligt ophold i EU.

¹² Artikel 17 i forslaget til forordning.

¹³ En medlemsstat er forpligtet til at orientere Kommissionen og de øvrige EU-lande, hvis det indgår en sådan aftale med et tredjeland.



3) *Frivillig udrejse eller tvangsmæssig hjemsendelse*

Ifølge Kommissionen er EU-landenes indsats for at få tredjelandsborgere med ulovligt ophold til frivilligt at udrejse blevet svækket på grund af manglen på troværdige tvangsmæssige redskaber til hjemsendelser.

EU har derfor brug for troværdige redskaber til tvangsmæssig hjemsendelse, som kan gøre det klart for de pågældende tredjelandsborgere, at det er i deres egen interesse at rejse frivilligt tilbage inden for de fastsatte frister for udrejse fra EU.

Forslaget sigter derfor på at tydeliggøre, hvornår nationale myndigheder skal benytte sig af tvangsmæssig hjemsendelse over for tredjelandsborgere med ulovligt ophold, og hvornår tredjelandsborgere skal tilskyndes til frivillig udrejse.

Tvangsmæssig tilbagesendelse skal f.eks. være obligatorisk, når en person med ulovligt ophold i EU undlader at samarbejde om tilbagesendelsen eller forsvinder til en anden medlemsstat uden bemyndigelse til dette¹⁴. Tvungen tilbagesendelse skal ligeledes benyttes, hvis den pågældende ikke forlader EU inden for den fastsatte frist for frivillig udrejse eller udgør en sikkerhedsrisiko.

Medlemsstaterne skal sikre, at en uafhængig instans overvåger, at tvangshjemsendelser foregår i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder. Tvangshjemsendelse af en tredjelandsborger skal være nødvendig og proportional. En tvangshjemsendelse kan ifølge forslaget udsættes i en række tilfælde, herunder hvis medlemsstaten vurderer, den vil være i strid med princippet om non-refoulement¹⁵.

4) *Retssikkerhedsgarantier*

Enhver afgørelse om tilbagesendelse fra en national myndighed skal overholde bestemmelserne i EU's charter om grundlæggende rettigheder, herunder respekten for princippet om non-refoulement, retten til frihed og sikkerhed og varetagelsen af børns tarv.

Derudover skal tredjelandsstatsborgere, som er underlagt en tilbagesendelsesprocedure, have adgang til effektive retsmidler til at klage over en afgørelse om tilbagesendelse ved en kompetent retlig eller

¹⁴ Art. 12 og 13 i forslaget til forordning.

¹⁵ Art. 14 i forslag til forordning.



administrativ myndighed¹⁶. De har derfor krav på at blive oplyst om formålet med proceduren, og hvilke retsmidler de har til deres rådighed, hvis de eventuelt skulle ønske at klage.

Det overlades til medlemsstaterne at fastsætte rimelige tidsfrister for de kompetente nationale myndigheders behandling af klagesager. Fristen for at indgive en klage til den kompetente retlige myndighed må ikke overstige 14 dage. En klage over en afgørelse om tilbagesendelse skal ikke som i dag have automatisk opsættende virkning, medmindre der er risiko for tilsidesættelse af princippet om non-refoulement¹⁷. I alle andre tilfælde kan en national myndighed dog ifølge forslaget selv beslutte at tillægge en klage opsættende virkning i hele den periode, den bruger til at behandle klagen¹⁸. Myndigheden skal træffe en sådan afgørelse om suspension af afgørelsen om hjemsendelse inden for 48 timer¹⁹.

5) *Illegale migranter med sikkerhedsrisiko*

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne foretage en tidlig screening af tredjelandsborgere med ulovligt ophold for at vurdere, om de udgør en sikkerhedsrisiko. Det kan f.eks. være, hvis myndighederne vurderer, at den pågældende tredjelandsborger udgør en risiko for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, eller hvis myndighederne har en klar formodning om, at de har begået eller har intention om at begå alvorlig kriminalitet²⁰.

Medlemsstaterne vil være forpligtet til at tvangshjemsende de pågældende tredjelandsborgere, hvis myndighederne vurderer, at de udgør en sikkerhedsrisiko. Man skal desuden kunne forlænge et eventuelt indrejseforbud for dem ud over de af Kommissionen foreslåede maksimale 10 år (mod 5 år i dag)²¹.

¹⁶ En tredjelandsborger med ulovligt ophold i et EU-land kan under appelproceduren i art. 27 klage over både afgørelser om hjemsendelse, indrejseforbud og tvangshjemsendelse.

¹⁷ Se Domstolens afgørelse i sag [C-181/16](#) fra den 19. juni 2018.

¹⁸ Håndhævelsen af en afgørelse om tilbagesendelse skal dog suspenderes indtil udløbet af den 14-dages tidsfrist, der gælder for indbringelsen af en klage hos den kompetente retlige myndighed.

¹⁹ Kommissionen foreslår også at harmonisere EU-landenes regler om retshjælp og repræsentation samt adgang til sproglig bistand.

²⁰ Art. 16(1) i forslaget til forordning.

²¹ Ifølge de gældende regler i direktiv 2008/115/EF hedder det, at et indrejseforbud normalt ikke bør overstige 5 år, men medlemsstaterne kan forlænge det, når det skønnes nødvendigt på grund af konkrete omstændigheder i den pågældende sag.



Tvangshjemsendelse af en tredjelandsborger, som udgør en sikkerhedsrisiko, kan ikke suspenderes, medmindre der er risiko for, at hjemsendelsen vil være i strid med princippet om non-refoulement²².

6) *Klare regler for frihedsberøvelse*

Kommissionen foreslår at udvide medlemsstaternes nuværende mulighed for at frihedsberøve tredjelandsborgere med ulovligt ophold. Bl.a. skal nationale myndigheder kunne frihedsberøve tredjelandsborgere, hvis det vurderes, at de udgør en sikkerhedstrussel, eller hvis det er nødvendigt for at kunne fastsætte deres identitet eller nationalitet. Forslaget præciserer desuden, i hvilke tilfælde myndighederne kan benytte frihedsberøvelse, hvis de vurderer, at der er risiko for, at de pågældende tredjelandsborgere vil forsvinde eller forsøge at undgå eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelse. Kommissionen foreslår, at frihedsberøvelse skal kunne vare i op til 12 måneder (mod 6 måneder i dag). Som i dag kan frihedsberøvelse forlænges med yderligere 12 måneder i særlige tilfælde.

Kommissionen foreslår også, at medlemsstaterne skal sørge for, at der er alternativer til frihedsberøvelse²³. Det kan f.eks. være et pålæg til de pågældende tredjelandsborgere om regelmæssig afrapportering til de kompetente nationale myndigheder eller et pålæg om at overlade deres identitets- og rejsepapirer til myndighederne.

7) *Pligt til samarbejde for personer, der skal tilbagesendes*

Kommissionen foreslår, at tredjelandsborgere skal pålægges at samarbejde med nationale myndigheder, når de er underlagt en tilbagesendelsesprocedure. Det betyder bl.a., at de skal være forpligtet til at forblive på territoriet i den medlemsstat, som har ansvar for hjemsendelsen. De skal levere alle elementer, som er nødvendige for at etablere og bekræfte deres identitet, herunder information om, hvilke transitlande de har rejst igennem, biometriske data, og de skal være tilgængelige under hele hjemsendelsesproceduren.

Kommissionen foreslår samtidig, at de kompetente nationale myndigheder skal kunne tage effektive og proportionale skridt over for tredjelandsborgere, hvis de ikke overholder pligten til at samarbejde. Det kan f.eks. være en reduktion i de offentlige ydelser, de modtager i henhold til national lov, tilbageholdelse af deres rejsedokumenter, forlængelse af indrejseforbud eller bøder.

²² Art. 16(4) i forslag til forordning.

²³ Art. 31 i forslag til forordning.



Konsekvenserne af forslaget?

Kommissionen har ikke udarbejdet en konsekvensanalyse af forslaget. Kommissionen begrundet dette med, at forslaget er af hastende karakter, og at emnet allerede er belyst gennem flere EU-finansierede forskningsprojekter om tilbagesendelse og illegale migranter.

Hertil kommer, at Kommissionen har fået belyst sagen gennem en offentlig høring af en lang række forskellige interessenter, såsom medlemsstaterne, europæiske institutioner, internationale organisationer, ngo'er, forskningsinstitutioner og tredjelande.

Kommissionen oplyser desuden, at Europa-Parlamentet har udarbejdet en konsekvensanalyse af Kommissionens forslag til direktiv fra 2018, som Kommissionen har studeret grundigt.

Danmark og forslaget

Forslaget til forordning er omfattet af det danske retsforbehold, hvilket betyder, at Danmark ikke vil være bundet af det, ligesom Danmark ikke vil kunne deltage i afstemningen om det i Rådet. Dog udgør forslaget ifølge Kommissionen en viderebygning af Schengenreglerne. Det betyder, at Danmark vil kunne deltage i hele den vedtagne retsakt på et mellemstatsligt grundlag bl.a. i kraft af vores traktatfæstede ret til at deltage i Schengensamarbejdet²⁴. Danmark skal blot inden for 6 måneder efter Rådets vedtagelse beslutte, om man vil gennemføre det i dansk ret.

Folketinget og det nye udspil

Europaudvalget har den 4. april besluttet at vælge det nye forslag om tilbagesendelser af illegale migranter som en prioriteret EU-sag i henhold til procedurerne for Folketingets behandling af særligt prioriterede EU-forslag²⁵. Det betyder, at den ansvarlige minister skal forelægge forslaget mundtligt på et lukket møde i Udlændinge- og Integrationsudvalget i Folketinget, senest 8 uger efter at det foreligger i en dansk sprogversion²⁶.

Hvad skal der ske nu?

Forordningsforslaget skal vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet efter EU's almindelige lovgivningsprocedure²⁷.

²⁴ Det fremgår i protokol nr. 22 om de danske forbehold, at Danmark kan benytte den såkaldte Schengentechnikalitet til at deltage på et mellemstatsligt grundlag i alle EU-retsakter, som udgør en viderebygning af Schengensamarbejdet.

²⁵ Europaudvalgets beretning af 29. september 2023.

²⁶ Forslaget forelå ikke i en dansk sprogversion den 4. april 2025.

²⁷ Forslaget til forordning har hjemmel i TEUF art. 79 (2) litra c.



Det polske EU-formandskab har ikke sat forslaget på et rådsmøde endnu, men det har været drøftet en første gang på rådsarbejdsgruppeniveau (IMEX) den 1. april. Kommissionen forventes at præsentere forslaget i Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender den 8. april. Parlamentet har endnu ikke udpeget en ordfører for forslaget.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.