



---

*Mødedokument*

---

**A9-0238/2020**

2.12.2020

## **BETÆNKNING**

om gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet  
(2019/2208(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Tineke Strik

## INDHOLD

	<b>Side</b>
BEGRUNDELSE – RESUMÉ AF FORHOLDENE OG KONKLUSIONER .....	3
BILAG: LISTE OVER ENHEDER ELLER PERSONER, SOM ORDFØREREN HAR MODTAGET INPUT FRA.....	10
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING .....	11
OPLYSNINGER OM VEDTAGELSE I KORRESPONDERENDE UDVALG.....	23
ENDELIG AFSTEMNING VED NAVNEOPRÅB I KORRESPONDERENDE UDVALG .....	24

## BEGRUNDELSE – RESUMÉ AF FORHOLDENE OG KONKLUSIONER

Denne betænkning indeholder en evaluering af gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), der har til formål at fremme en effektiv tilbagesendelsespolitik i tråd med fyldestgørende retssikkerhedsgarantier og grundlæggende rettigheder. Direktivets formål indeholder således både beskyttende og håndhævelsesorienterede elementer.

I henhold til direktivets artikel 19 skal Kommissionen hvert tredje år fra og med 2013 aflægge rapport om anvendelsen. Den offentliggjorde sin hidtil eneste evalueringsrapport i 2013 på grundlag af en metaundersøgelse af tilbagesendelsespolitikkerne i 31 stater. Som led i sin meddelelse fra 2014 om EU's tilbagesendelsespolitik konkluderede Kommissionen, at direktivet havde bidraget til større retssikkerhed ved hjælp af retssikkerhedsgarantier og havde begrænset medlemsstaternes muligheder for at kriminalisere ulovligt ophold. Kommissionen konkluderede, at der stadig er plads til forbedringer i den praktiske gennemførelse af direktivet for at sikre overholdelse af standarder for grundlæggende rettigheder og effektivitet.

Kommissionen fremhævede, at de *"primære årsager til manglende tilbagesendelse er forbundet med de praktiske vanskeligheder ved at identificere de tilbagesendte personer og ved at indhente den fornødne dokumentation fra myndigheder uden for EU"*, og anså derfor den eksterne dimension af tilbagesendelsespolitikken for at være et centralt aspekt i at sikre dens effektivitet. Disse konklusioner understøttede Kommissionens oprindelige beslutning om ikke at tage initiativ til en omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet, men i stedet bruge kræfterne på bedre gennemførelse, og intensivere indsatsen for at samarbejde med oprindelseslandene om tilbagetagelse af deres borgere.

I sin henstilling fra 2017 om at gøre tilbagesendelser mere effektive opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at harmonisere deres tilgange med fokus på at øge tilbagesendelsesprocenterne. Ud over at bekræfte nogle forpligtelser anbefalede Kommissionen at mindske visse sikkerhedsgarantier, eksempelvis retten til at klage, samt at anvende længere frihedsberøvelsesperioder. Der er ikke offentliggjort nogen evaluering af virkningen af disse anbefalinger.

På trods af, at Kommissionen som led i sin meddelelse fra 2014 forpligtede sig til først at fremsætte lovgivningsmæssige ændringsforslag til tilbagesendelsesdirektivet fra 2008 efter en grundig evaluering af dettes gennemførelse, udsendte den i 2018 et forslag til omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet. Da der ikke var foretaget nogen konsekvensanalyse, udsendte Europa-Parlamentet i marts 2019 en alternativ konsekvensanalyse.

Det er ikke hensigten, at denne rapport, der fremhæver flere mangler i gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet, skal erstatte Kommissionens forsinkede samlede vurdering af gennemførelsen. Den opfordrer medlemsstaterne til at sikre overholdelse af tilbagesendelsesdirektivet og Kommissionen til at sikre rettidig og korrekt overvågning og støtte til gennemførelsen af det og om nødvendigt at håndhæve overholdelsen.

Rapporten er baseret på EPRS' europæiske vurdering fra 2020, der evaluerer gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet og den eksterne dimension af tilbagesendelsesdirektivet, og fremhæver specifikke aspekter vedrørende gennemførelsen af direktivet. Ordføreren vil fremsætte yderligere ændringsforslag til det oprindelige udkast til betænkning for bedre at

fremhæve og nøje overveje de konstaterede mangler ved gennemførelsen som anført nedenfor.

### *Anvendelsesområde*

Studiet viser, at medlemsstaterne gør brug af muligheden i artikel 2, stk. 2, litra a), for ikke at anvende direktivet i "grænsetilfælde" ved at skabe parallelle ordninger, hvor procedurer, der falder uden for direktivets anvendelsesområde, indebærer færre retsgarantier i forhold til den almindelige tilbagesendelsesprocedure, f.eks. ingen periode for frivillig tilbagevenden, manglende opsættende virkning ved klager og færre begrænsninger for så vidt angår frihedsberøvelsens varighed. Dette lavere beskyttelsesniveau giver alvorlig grund til bekymring, idet **den omstændighed, at grænsesituationer kan udelukkes fra direktivets anvendelsesområde, også øger risikoen for tilbagedrivelse og refolement.**

Direktivet forpligter medlemsstaterne til at udstede en afgørelse om tilbagesendelse af en person, der opholder sig ulovligt på deres område. Ifølge Eurostat udstedte medlemsstaterne over 490 000 afgørelser om tilbagesendelse i 2019, hvoraf 85 % blev udstedt af de ti medlemsstater i det aktuelle studie. Disse tal er på grund af divergerende fremgangsmåder mindre pålidelige, end de forekommer. I nogle medlemsstater modtager migranter mere end én afgørelse om tilbagesendelse, der udstedes ikke særskilte afgørelser til børn, og afvisning ved grænsen er udelukket.

Direktivet indeholder ingen nonrefoulement-undtagelse vedrørende medlemsstaternes forpligtelse til at udstede en afgørelse om tilbagesendelse af enhver person, der befinder sig i en irregulær situation. Risikoen for refolement vurderes derfor sjældent ex officio, før der indledes en tilbagesendelsesprocedure. Denne mangel med hensyn til beskyttelse er desto mere bekymrende, fordi klager over afgørelser ikke har nogen automatisk opsættende virkning, hvilket atter medfører en større administrativ byrde på grund af et stort antal anmodninger om en midlertidig foranstaltning.

Ordføreren mener, at det er afgørende at sikre en behørig **vurdering af risikoen for refolement, før der udstedes en afgørelse om tilbagesendelse.** Dette sker allerede i Sverige og Frankrig.

Selv om uledsagede mindreårige sjældent tilbagesendes, forbyder de fleste medlemsstater ikke officielt tilbagesendelse af disse. At de er genstand for en tilbagesendelsesprocedure gør deres situation endnu mere sårbar på grund af manglende retsgarantier og retssikkerhed.

### *Retssikkerhedsgarantier*

Personer, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, har forskellig baggrund. Det kan dreje sig om afviste asylansøgere, personer der er indrejst ulovligt, personer med udløbet opholdstilladelse, transit-migranter eller migranter, der har mistet deres opholdstilladelse, f.eks. som arbejdstager, studerende eller familiemedlem. Deres situation kan nødvendiggøre en humanitær tilgang. De fleste medlemsstater giver, som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 4, **mulighed for at udstede en opholdstilladelse.** Det er glædeligt at kunne konstatere, at dette i nogle stater, f.eks. Nederlandene, Belgien og Polen, kan ske gennem en ex-officio-vurdering efter et afslag.

Der er betydelige nationale forskelle i **klagerettigheder**, navnlig for så vidt angår

klageinstansens art og klagefristerne. Da direktivet ikke indeholder bestemmelser herom, har medlemsstaterne fastsat forskellige tidsfrister. Hvor fristerne i nogle tilfælde svarer til normale administrative procedurer, nemlig 30 dage, er de i andre tilfælde skåret ned til det halve eller endog nogle få dage, hvad der i praksis gør det meget svært eller umuligt at indgive en klage.

Der er også forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår tildeling af automatisk opsættende virkning. Selv om en automatisk suspension giver den bedste beskyttelse, kræver de fleste medlemsstater en anmodning fra den tilbagesendte. I Belgien og Spanien tildeles dette angiveligt kun sjældent af domstolene.

Særligt i systemer med korte klagefrister og krav om anmodning om opsættende virkning af en klage er korrekt og tilgængelig **information og retshjælp** afgørende for at udøve retten til effektive retsmidler.

### *Frivillig udrejse og frivillig tilbagevenden*

**Proportionalitetsprincippet** skal overholdes i alle faser af tilbagesendelsesproceduren, herunder fasen vedrørende afgørelsen om tilbagesendelse, i hvilken forbindelse den pågældende medlemsstat skal træffe afgørelse om tildeling af en frist for frivillig udrejse. Da **der skal gives prioritet til frivillig efterlevelse** af den forpligtelse, der følger af afgørelsen om tilbagesendelse, forpligter direktivet medlemsstaterne til at fastsætte en passende periode for frivillig udrejse på mellem 7 og 30 dage. **Afkortning af eller afslag** på en periode for frivillig udrejse er kun berettiget som en **sidste udvej**, hvis de i artikel 7, stk. 3, omtalte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Det er imidlertid kun Belgien, der kræver ikke-overholdelse af disse foranstaltninger for at afkorte eller nægte perioden for frivillig udrejse.

Der er også dokumentation for, at frivillig tilbagevenden er omkostningseffektiv og lettere at organisere, også med hensyn til samarbejde mellem bestemmelseslandene. På trods af at et frivilligt afgangstidspunkt er reglen, som det er bekræftet i de fleste medlemsstaters nationale lovgivning, anvendes de fire grunde til undtagelse i vidt omfang. I Italien skal den pågældende selv anmode om en frivillig udrejseperiode, hvis en sådan skal gælde. Nogle medlemsstater anvender andre grunde til at afkorte eller nægte den frivillige udrejseperiode end de grunde, der udtømmende er anført i artikel 7, stk. 4. Eksempelvis tildeler Tyskland ikke sådanne perioder til migranter, der er frihedsberøvede, Spanien anvender undtagelsen, hvis fjernelsen hindres, Nederlandene, hvis anmodningen om asyl afvises på grundlag af begrebet sikkert oprindelsesland, og Sverige, hvis en person skal udvises efter at have begået en forbrydelse.

Som en af grundene til undtagelse skal **risikoen for, at den pågældende forsvinder**, fastlægges på grundlag af en **individuel vurdering** og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, også hvis der er fastsat objektive kriterier i lovgivningen.

Statistikker over, hvor stor en procentdel af udrejser, der er frivillige, viser betydelige forskelle mellem medlemsstaterne: fra 96 % i Polen til 7 % i Spanien og Italien. Tyskland og Nederlandene meddeler, at de ikke har været i stand til at indsamle oplysninger om ikke-støttede frivillige tilbagesendelser, hvilket er bemærkelsesværdigt i betragtning af de oplysninger, der foreligger fra andre medlemsstater. Ifølge Frontex er næsten halvdelen af udrejserne frivillige.

I henhold til betragtning 10 i direktivet bør medlemsstaterne investere i **programmer for "støttet frivillig tilbagevenden"**. Selv om alle undersøgte stater har indført disse programmer, varierer de meget hvad angår omfang, størrelse og antal støttede tilbagesendelser. Belgien har haft succes med en metode med frivillig tilbagesendelsesrådgivning som led i en individualiseret og permanent social vejledning under migrantens ophold på et modtagelsescenter. Kommissionen bør investere i koordinering af og støtte til programmer for støttet frivillig tilbagevenden.

### *Indrejseforbud*

Direktivets artikel 11 forpligter medlemsstaterne til at indføre et indrejseforbud, hvis der ikke er bevilget en frist for frivillig udrejse, eller hvis den person, der skal tilbagesendes, ikke er udrejst inden den fastsatte frist for frivillig udrejse. I alle andre tilfælde kan medlemsstaterne indføre et indrejseforbud. Politikkerne vedrørende indrejseforbud afhænger således af den måde, hvorpå medlemsstaterne håndterer fristen for frivillig udrejse. Da artikel 7, stk. 4, ofte anvendes automatisk, og da fristen for frivillig udrejse ofte er for kort til at organisere afrejsen, **er mange personer, der skal tilbagesendes, automatisk omfattet af et indrejseforbud**. På grund af de **forskellige fortolkninger af risikoen for, at den pågældende vil forsvinde**, kan rækkevidden af den obligatoriske udstedelse af et indrejseforbud variere betydeligt fra land til land. Lovgivningen og praksis i Belgien, Bulgarien, Frankrig, Nederlandene og Sverige foreskriver et automatisk indrejseforbud, hvis fristen for frivillig udrejse enten ikke blev bevilget eller ikke blev overholdt af den pågældende person, mens forbuddet i andre tilfælde er valgfrit. I Tyskland, Spanien, Italien, Polen og Bulgarien foreskriver lovgivningen eller praksis imidlertid en automatisk indførelse af indrejseforbud i alle tilfælde, herunder tilfælde, hvor den tilbagesendte er udrejst i løbet af den frivillige udrejseperiode. Også i Nederlandene kan der for migranter med en frivillig udrejseperiode blive udstedt indrejseforbud inden periodens udløb. Dette rejser spørgsmål om formålet med og effektiviteten af indførelsen af et indrejseforbud, da det kan have en **afskrækkende virkning, hvis det indføres på et tidligt tidspunkt**. Hvorfor forlade området i tide på frivilligt grundlag, hvis det ikke belønnes med mulighed for fornyet indrejse? Denne tilgang er også i modstrid med direktivets administrative og ikke-straffende tilgang.

**Varigheden af et indrejseforbud** skal fastlægges på et individuelt grundlag under hensyntagen til alle relevante omstændigheder og interesser. National praksis med hensyn til varigheden af indrejseforbud er **langt fra harmoniseret**, til trods for at de også har virkning i andre medlemsstater. Forpligtelsen til at tage hensyn til individuelle omstændigheder, humanitære årsager og retten til familieliv bør styrkes for at beskytte proportionalitetsprincippet og grundlæggende rettigheder.

### *Frihedsberøvelse og definition af risikoen for forsvinden*

Direktivet fastsætter, at frihedsberøvelse skal være foreskrevet ved lov og være nødvendig, rimelig og forholdsmæssig i forhold til de mål, der skal nås, og at den bør vare så kort tid som muligt. Ordføreren understreger, at i overensstemmelse med principperne om nødvendighed og proportionalitet og den forebyggende karakter af administrativ frihedsberøvelse, der er fastsat i direktivet, kan administrativ frihedsberøvelse inden tilbagesendelse kun begrundes med en kombination af en veldokumenteret risiko for, at den pågældende forsvinder, og en proportionalitetstest.

Der er stor forskel på den nationale lovgivning til definition af "risiko for, at den pågældende vil forsvinde", og selv om flere medlemsstater har lange lister over kriterier, som berettiger formodning om en sådan risiko (Belgien har 11, Frankrig 8, Tyskland 7, Nederlandene 19), har andre medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Polen) ikke opregnet kriterierne på udtømmende vis. Et bredt retsgrundlag for frihedsberøvelse gør det muligt at **foretage systematisk frihedsberøvelse**, mens de individuelle omstændigheder kun er genstand for marginal vurdering. Nationale praksisser, der er fremhævet i denne forbindelse, bekræfter også tidligere studier, der fandt, at de fleste tilbagesendelser finder sted i løbet af de første uger, og at **længere frihedsberøvelse næppe har nogen merværdi**.

Proportionalitetstesten kræver, at personer, der skal tilbagesendes, kun må frihedsberøves, hvis der ikke kan anvendes mindre indgribende foranstaltninger. Studiet viser imidlertid, at der, på trods af at der findes **alternativer til frihedsberøvelse** i de fleste medlemsstaters lovgivning, i praksis er meget få egnede alternativer til frihedsberøvelse, som stilles til rådighed og anvendes af medlemsstaterne.

Ordføreren er især bekymret over situationen for frihedsberøvede børn og familier og understreger, at **frihedsberøvelse af børn** på grund af deres eller deres forældres opholdsstatus udgør en direkte krænkelse af FN's konvention om barnets rettigheder, da **frihedsberøvelse aldrig kan begrundes som værende i barnets tarv**.

### ***Foranstaltninger udadtil***

I sin meddelelse fra 2016 om en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration anerkendte Kommissionen, at samarbejde med tredjelande er afgørende for at sikre effektive og holdbare tilbagesendelser. Siden vedtagelsen af meddelelsen er der indgået adskillige uformelle tilbagesendelsesaftaler med tredjelande, herunder Gambia, Bangladesh, Tyrkiet, Etiopien, Afghanistan, Guinea og Elfenbenskysten. Ordføreren beklager, at sådanne uformelle aftaler indgås fuldstændigt uden den behørig parlamentariske kontrol og det demokratiske og retlige tilsyn, som indgåelse af formelle tilbagesendelsesaftaler ellers kræver i henhold til traktaterne.

Med den uformelle indretning af samarbejdet med tredjelande på migrationsområdet, herunder med transitlande, blev der også lagt større vægt på konditionaliteten ved tilbagesendelse og tilbagesendelse. Ordføreren er bekymret over, at midler, der er øremærket til udviklingssamarbejde, i stigende grad omdirigeres fra mål for udvikling og udryddelse af fattigdom.

For at få en bedre forståelse af, om tilbagesendelsesdirektivet er i overensstemmelse med forpligtelserne vedrørende grundlæggende rettigheder, bør enhver vurdering af tilbagesendelsernes effektivitet ikke kun omfatte data om tvangsmæssige tilbagesendelser i form af rejser, men også se på omstændigheder og skæbne for tilbagesendte personer, efter at de er ankommet til deres bestemmelsesland. Kommissionen skal sikre, at denne overvågning er effektiv, hvilket betyder, at den udøves af kontrolorganer med tilstrækkelig kapacitet og grad af uafhængighed. For så vidt angår uledsagede mindreårige er medlemsstaterne forpligtet til at foretage overvågning efter tilbagesendelsen for fuldt ud at opfylde betingelserne i direktivets artikel 10. Red Barnet gennemførte for nylig samtaler med børn, der blev sendt tilbage til Afghanistan, og konkluderede, at næsten tre fjerdedele af børnene ikke følte sig trygge under tilbagesendelsesprocessen. Ved ankomsten fik børnene kun lidt eller ingen

støtte, og kun tre havde en specifik reintegrationsplan. Ordføreren er dybt bekymret over dette resultat og opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at foretage en bedre overvågning efter tilbagesendelsen og offentliggøre resultaterne af denne overvågning på en gennemsigtig måde.

### ***Konklusioner***

Med henblik på det dobbelte formål med tilbagesendelsesdirektivet, navnlig fremme af effektive tilbagesendelser og sikring af, at tilbagesendelser sker i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og retssikkerhedsgarantier, viser denne rapport, at direktivet giver mulighed for og støtter effektive tilbagesendelser, men at de fleste faktorer, der hæmmer effektiv tilbagesendelse, ikke findes i den aktuelle diskurs, da effektivitet hovedsagelig er fremhævet og forstået som tilbagesendelsesprocent.

- **Fremme af effektive tilbagesendelser**

Rapporten fremhæver, at en række af de foranstaltninger, der er fastsat i direktivet, ikke direkte vil øge antallet af tilbagevendte personer, og at de endda kan virke mod hensigten. For det første kan muligheden for at pålægge indrejseforbud samtidig med frivillig udrejse mindske den tilbagesendtes incitament til faktisk at forlade medlemsstaten. For det andet kan korte frister for frivillig udrejse helt udelukke, at personer udrejser, idet der ofte er brug for længere tid til at forberede udrejsen, end fristen for frivillig udrejse giver. Dette er især en risiko i forbindelse med den hyppige anvendelse af muligheden for at afkorte eller nægte frivillig udrejseperiode. I den forbindelse bør medlemsstaterne mindes om, at proportionalitetsprincippet og direktivets struktur kræver, at kriterierne i artikel 7, stk. 4, skal anvendes strengt og vurderes fra sag til sag, og at afkortningen og reduktionen af begrebet er en sidste udvej. For det tredje synes den maksimale varighed af frihedsberøvelsens ikke at øge tilbagesendelsesprocenten. Nationale praksisser bekræfter tidligere studier i, at de fleste tilbagesendelser finder sted i løbet af de første uger, og at længere frihedsberøvelse ikke har nogen merværdi. Her ses det at virke mod hensigten, idet en lang frihedsberøvelse kolliderer med de tilbagesendtes grundlæggende rettigheder. Dette er navnlig bekymrende, når det drejer sig om den mere eller mindre automatiske anvendelse af frihedsberøvelse i mange medlemsstater i stedet for at anvende denne som en reel sidste udvej. Selv om der i direktivet stilles krav om due diligence i forbindelse med tilbagesendelsesprocessen, giver muligheden for så langvarige frihedsberøvelser ingen tilskyndelse hertil. For at undgå administrativ eller retslig prøvelse af frihedsberøvelsen er medlemsstaterne tilbøjelige til beordre frihedsberøvelse i den maksimale periode, som er fastsat i lovgivningen. Kortere tidsperioder vil kunne øge tilsynet med frihedsberøvelse og måske også fremskynde tilbagesendelsesprocessen.

- **Sikring af grundlæggende rettigheder**

Rapporten fremhæver, at direktivet har en positiv indflydelse på visse sikkerhedsmekanismer, men at de valgfrie bestemmelser og de hyppige undtagelser i betydelig grad reducerer denne virkning. Dette er f.eks. tilfældet med den valgfri klausul om at udelade grænsesituationen af direktivets anvendelsesområde. Da migranter ved grænsen ofte befinder sig i en sårbar situation, og princippet om non-refoulement kan være på spil, bør medlemsstaterne opfordres til også at anvende direktivet på grænsesituationer. Desuden undergraver den brede fortolkning og anvendelse af definitionen af "risikoen for, at den pågældende vil forsvinde"



garantien for en individuel vurdering, hvor der tages hensyn til alle omstændigheder og interesser. Adgangen til retshjælp og tolke hæmmes af manglende kapacitet og finansiering. Manglende finansiering påvirker også effektivt tilsyn efter tilbagesendelse i indtil flere medlemsstater. Kommissionen bør spille en central rolle med hensyn til at sikre, at alternativer til frihedsberøvelse anvendes som en forholdsmæssig og effektiv foranstaltning for at undgå forsvinding. I de tilfælde, hvor tilbagesendelse ikke kan gennemføres, befinder folk sig ofte i en uvis situation, hvor de ikke har opnået et tolereret status, hvilket bringer deres værdighed og de grundlæggende rettigheder i fare. Denne praksis kræver en løsning på EU-plan.

Endelig kan der trods medlemsstaternes forpligtelse til at respektere princippet om non-refoulement og til at tage behørigt hensyn til barnets tarv og familielivet konstateres klare mangler i gennemførelsen af politikker og praksis. Selv om dette vedrører alle faser af tilbagesendelsesproceduren, fremgår dette med smertelig tydelighed, når børn frihedsberøves, da dette aldrig er i barnets tarv.

- **Hensyn til den eksterne dimension**

Medlemsstaterne har gjort det klart, at den vigtigste faktor, der hindrer effektive tilbagesendelser, vedrører deres samarbejde med oprindelseslandene. Dette står i modsætning til den gængse anvendelse af tilbagesendelsesprocenten som den primære indikator for direktivets politiske effektivitet. I denne rapport understreges det, at en effektiv tilbagesendelsespolitik i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder kræver en kvalitativ vurdering af holdbarheden af tilbagesendelser og af reintegrationen af den tilbagesendte, herunder et effektivt tilsyn med forløbet efter tilbagesendelse. Samtidig bør hindringerne for tilbagesendelse af personer til deres oprindelsesland tages alvorligt ved hjælp af en kritisk vurdering af migrationssamarbejdet med tredjelande, hvor konditionalitet og udbredelse af uformelle ordninger giver anledning til bekymring med hensyn til menneskerettigheder, demokratisk og retslig kontrol, lighed mellem partnerskaber samt sammenhængen i EU's udenrigspolitik.

## **BILAG: LISTE OVER ENHEDER ELLER PERSONER, SOM ORDFØREREN HAR MODTAGET INPUT FRA**

Følgende liste er udarbejdet på helt frivillig basis og udelukkende på ordførerens ansvar. Ordføreren har modtaget input fra følgende enheder eller personer som led i udarbejdelsen af udkastet til betænkning frem til vedtagelsen heraf i udvalget:

<b>Enheder og/eller personer</b>
Caritas International
Jesuit Refugee Service (JRS)
The Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME)
The International Catholic Migration Commission (ICMC)
FN's Børnefond (UNICEF)
Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)
Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil (ECRE)
Red Barnet International
Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender
Det tyske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union
Det finske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union

## FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

### om gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet (2019/2208(INI))

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til verdenserklæringen om menneskerettigheder, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling i 1948,
- der henviser til FN's konvention om barnets rettigheder,
- der henviser til den europæiske menneskerettighedskonvention,
- der henviser til konventionen af 1951 og protokollen om flygtninges retsstilling fra 1967 (Genèvekonventionen), navnlig retten til non-refoulement,
- der henviser til EU's charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 1, 3, 4, 6, 7, 18, 19, 20 og 47,
- der henviser til den globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 19. december 2018,
- der henviser til de tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse, der blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 4. maj 2005,
- der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold<sup>1</sup> (tilbagesendelsesdirektivet),
- der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold<sup>2</sup> (SIS-forordningen om tilbagesendelse),
- der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/851 af 18. juni 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse<sup>3</sup>,
- der henviser til domme afsagt af Den Europæiske Unions Domstol vedrørende direktiv 2008/115/EF, herunder sag C-357/09 Kadzoev<sup>4</sup>, C-61/11 El Dridi<sup>5</sup>, C-534/11 Arslan<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98.

<sup>2</sup> EUT L 312 af 7.12.2018, s. 1.

<sup>3</sup> EUT L 198 af 22.6.2020, s. 1.

<sup>4</sup> ECLI:EU:C:2009:741.

<sup>5</sup> ECLI:EU:C:2011:268.

<sup>6</sup> ECLI:EU:C:2013:343.

C-146/14 Mahdi<sup>7</sup>, C-554/13 Z. Zh.<sup>8</sup>, C-47/15 Sélina Affum<sup>9</sup>, C-82/16 K.A. m.fl.<sup>10</sup> og C-181/16 Gnandi<sup>11</sup>,

- der henviser til domme afsagt af Den Europæiske Unions Domstol vedrørende direktiv 2008/115/EF, herunder sag Amie m.fl. mod Bulgarien (anmodning nr. 58149/08), N.D. og N.T. mod Spanien (anmodning nr. 8675/15 og 8697/15) og Haghilo mod Cypern (anmodning nr. 47920/12),
- der henviser til Kommissionens meddelelse af 28. marts 2014 om EU's tilbagesendelsespolitik (COM(2014)0199),
- der henviser til Kommissionens meddelelse af 13. maj 2015 om en europæisk dagsorden for migration (COM(2015)240),
- der henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råds topmøder i oktober 2016 og juni 2018,
- der henviser til Rådets ikke-bindende fælles standarder af 11. maj 2016 for programmer for støttet frivillig tilbagevenden (og reintegration), som medlemsstaterne har gennemført,
- der henviser til Kommissionens meddelelse af 2. marts 2017 om en mere effektiv tilbagesendelsespolitik i EU – En ny handlingsplan (COM(2017)0200),
- der henviser til Kommissionens henstilling (EU) 2017/432 af 7. marts 2017 om at gøre tilbagesendelse mere effektiv ved gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF<sup>12</sup>,
- der henviser til Kommissionens henstilling 2017/2338 af 16. november 2017 om en fælles "håndbog om tilbagesendelse" til brug for medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med tilbagesendelsesopgaver<sup>13</sup>,
- der henviser til den sammenfattende rapport for 2017 fra Det Europæiske Migrationsnetværk med titlen "The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards",
- der henviser til Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12. september 2018 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (omarbejdning) (COM(2018)0634),
- der henviser til Kommissionens meddelelse af 4. december 2018 om forvaltning af alle aspekter af migration: Fremskridt inden for rammerne af den europæiske dagsorden for

---

<sup>7</sup> ECLI:EU:C:2014:1320.

<sup>8</sup> ECLI:EU:C:2015:377.

<sup>9</sup> ECLI:EU:C:2016:408.

<sup>10</sup> ECLI:EU:C:2018:308.

<sup>11</sup> ECLI:EU:C:2018:465.

<sup>12</sup> EUT L 66 af 11.3.2017, s. 15.

<sup>13</sup> EUT L 339 af 19.12.2017, s. 83.

migration (COM(2018)0798),

- der henviser til Kommissionens meddelelse af 16. april 2020 om covid-19: Vejledning om gennemførelsen af de relevante EU-bestemmelser på området asyl- og tilbagesendelsesprocedurer og om genbosætningsprocedurerne (C(2020)2516),
- der henviser til sin beslutning af 12. april 2016 om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration<sup>14</sup>,
- der henviser til sin beslutning af 5. april 2017 om håndtering af flygtninge- og migrantstrømme: EU-Udenrigstjenestens rolle<sup>15</sup>,
- der henviser til sin holdning af 13. marts 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden<sup>16</sup>,
- der henviser til Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 24/2019 fra november 2019 med titlen "Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater",
- der henviser til Europa-Parlamentets Forskningstjenestes (EPRS') alternative konsekvensanalyse af marts 2019 om forslag til omarbejdede direktiv om tilbagesendelse,
- der henviser til Europa-Parlamentets Forskningstjenestes europæiske vurdering af juni 2020 med en evaluering af gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet og af den eksterne dimension af samme,
- der henviser til Frontex' evalueringsrapport af 15. juni 2020 om tilbagesendelsesoperationer i andet halvår af 2019,
- der henviser til den fjerde årsrapport fra Europol's Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling af 15. maj 2020,
- der henviser til rapporterne om anvendelse af Schengenreglerne om tilbagesendelse, der er udarbejdet i overensstemmelse med Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne<sup>17</sup>,
- der henviser til Europarådets håndbog af 17. september 2019 med titlen "Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results" (praktisk vejledning om alternativer til frihedsberøvelse af migranter: fremme af effektive resultater);
- der henviser til analysen af 7. december 2017 fra Europarådets Styringskomité for Menneskerettigheder om juridiske og praktiske aspekter af effektive alternativer til

---

<sup>14</sup> EUT C 58 af 15.2.2018, s. 9.

<sup>15</sup> EUT C 298 af 23.8.2018, s. 39.

<sup>16</sup> Vedtagne tekster, P8\_TA(2019)0175.

<sup>17</sup> EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27.

frihedsberøvelse i forbindelse med migration,

- der henviser til den interinstitutionelle aftale af 13. april 2016 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning<sup>18</sup>,
  - der henviser til Europa-Parlamentets beslutning af 30. maj 2018 om fortolkning og gennemførelse af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning<sup>19</sup>,
  - der henviser til forretningsordenens artikel 54 og til artikel 1, stk. 1, litra e), i og bilag 3 til afgørelse truffet af Formandskonferencen den 12. december 2002 om proceduren for tilladelse til at udarbejde initiativbetænkninger,
  - der henviser til betænkningen fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A9-0238/2020),
- A. der henviser til, at Kommissionen kun har foretaget én tidligere vurdering af gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet (i 2014), til trods for at den i henhold til direktivets artikel 19 er retligt forpligtet til at foretage en sådan vurdering hvert år fra 2013; der henviser til, at Kommissionen i 2015 offentliggjorde en meddelelse med en handlingsplan for tilbagesendelse; der henviser til, at Kommissionen i 2017 fremsatte en henstilling om at gøre tilbagesendelser mere effektive i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2018/115/EF og offentliggjorde en håndbog om tilbagesendelse; der henviser til, at Kommissionen i september 2018 uden at have gennemført en konsekvensvurdering fremlagde et forslag til omarbejdning af direktivet med henblik på opnåelse af en mere effektiv og sammenhængende tilbagesendelsespolitik; der henviser til, at Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) har givet Europa-Parlamentets Forskningstjeneste (EPRS) mandat til at udarbejde en alternativ konsekvensanalyse af den foreslåede omarbejdning; der henviser til, at denne konsekvensvurdering peger på, at der mangler dokumentation for, at forslaget til omarbejdning vil føre til mere effektive tilbagesendelser;
- B. der henviser til, at det dobbelte formål med direktivet er at fastsætte fælles regler hvad angår effektive tilbagesendelser, som er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og proportionalitetsprincippet; der henviser til, at Kommissionen i sin henstilling om at gøre tilbagesendelserne mere effektive fokuserer på tilbagesendelsesprocenten som en indikator for direktivets effektivitet og anbefaler foranstaltninger, der kan føre til en uønsket indskrænkning af mange af direktivets retsgarantier, f.eks. retten til at appellere og til at gøre brug af længere frihedsberøvelsesperioder; der henviser til, at holdbare tilbagesendelser og en vellykket reintegration er vigtige indikatorer i vurderingen af tilbagesendelsernes effektivitet; der henviser til, at overvågningen efter tilbagesendelse i øjeblikket ikke er tilstrækkeligt omfattende og nøjagtig; der henviser til, at der er fremkommet beviser for, at ikke alle tilbagesendelser er holdbare, navnlig når der er tale om uledsagede mindreårige, fordi der ikke foreligger en personlig reintegrationsplan eller støtte efter tilbagesendelsen;
- C. der henviser til, at Kommissionen har konstateret, at medlemsstaterne står over for en række hindringer for effektive tilbagesendelser af proceduremæssig, teknisk og

---

<sup>18</sup> EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1.

<sup>19</sup> EUT C 76 af 9.3.2020, s. 86.

operationel art, blandt andet graden af samarbejde mellem alle involverede interessenter, herunder med tredjelande; der henviser til, at Kommissionen har påvist, at identificering af tilbagesendte personer og behovet for at indhente den nødvendige dokumentation fra tredjelande er blandt de vigtigste årsager til manglende tilbagesendelse;

- D. der henviser til, at manglende harmonisering har en stor indvirkning på tilbagesendelsespraksis i medlemsstaterne; der henviser til, at de evalueringer, Kommissionen har gennemført i forbindelse med offentliggørelsen af sin henstilling om at gøre tilbagesendelserne mere effektive, tydede på, at "medlemsstaternes skønsbeføjelser i medfør af direktiv 2008/115/EF har ført til en inkonsekvent gennemførelse i medlemsstaternes nationale lovgivninger med deraf følgende negative konsekvenser for effektiviteten af Unionens tilbagesendelsespolitik", og at "en mere effektiv implementering af det omtalte direktiv ville svække mulighederne for at misbruge procedurer og fjerne ineffektivitet og samtidig sikre beskyttelsen af grundlæggende rettigheder som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder";
- E. der henviser til, at Kommissionen i sin handlingsplan for tilbagesendelse, der blev offentliggjort i 2015, gav udtryk for, at frivillig tilbagevenden er den foretrukne løsning, når det er muligt; der henviser til, at det – stadig i henhold til Kommissionens vurdering i ovennævnte handlingsplan – "skønnes, at ca. 40 % af de tilbagesendte udrejste frivilligt, en stigning i forhold til de kun 14 % i 2009"; der henviser til, at 300 000 mennesker ifølge Kommissionens skøn hvert år ikke kan tilbagesendes på grund af administrative hindringer, helbredsproblemer eller risiko for refolement; der henviser til, at der bør gøres noget ved deres situation, herunder ved at tildele dem en retlig status af humanitære årsager;
- F. der henviser til, at der via Eurostat er offentlig adgang til data vedrørende gennemførelsen af direktivet, men at de ikke i alle tilfælde er opdelte og sammenlignelige; der henviser til, at der muligvis med gennemførelsen af forordning 2018/1860 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (SIS-forordningen om tilbagesendelse) og med forordning (EU) 2020/851 om ændring af forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse vil blive tilvejebragt mere information;
- G. der henviser til, at antallet af ulovlige grænsepassager mellem 2014 og 2018 faldt fra 1,82 millioner til 142 000; der henviser til, at medlemsstaterne i 2019 udstedte omkring 3 millioner første opholdstilladelser; der henviser til, at antallet af asylansøgninger faldt fra 1,29 millioner i 2015 til 698 000 i 2019; der henviser til, at medlemsstaterne i 2018 traf 283 880 afgørelser om tilbagesendelse, og at 147 815 personer vendte tilbage;
- H. der henviser til, at medlemsstaterne ikke systematisk udveksler information om afgørelser om tilbagesendelse eller udstedte indrejseforbud, hvilket betyder, at gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse udstedt af medlemsstaterne og håndhævelse af disse på EU-plan i praksis er umulig; der henviser til, at formelle EU-aftaler for at øge effektiviteten af tilbagetagelser og sikre sammenhæng i tilbagesendelser på europæisk plan bør have forrang for bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande;

## *Generelle bemærkninger*

1. noterer sig manglen på en gennemførelsesvurdering fra Kommissionen og opfordrer Kommissionen til at foretage en sådan vurdering, som skulle have foreligget i 2017, i overensstemmelse med direktivets artikel 19 og med princippet om bedre lovgivning;
2. gentager vigtigheden af en evidensbaseret fælles tilgang, der kan virke retningsgivende for en sammenhængende politisk beslutningstagning og en velinformeret offentlig debat, og opfordrer Kommissionen til at tilskynde medlemsstaterne til og støtte dem i indsamlingen og offentliggørelsen af kvalitative og kvantitative data om gennemførelsen af direktivet, navnlig data om indrejseforbud og frihedsberøvelse, eftersom det er de kategorier, Eurostat ikke indsamler data om i øjeblikket, ved navnlig at anvende de instrumenter, som for nylig er blevet tilgængelige, eksempelvis SIS-forordningen om tilbagesendelse og forordning (EU) 2020/851 om ændring af forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse; opfordrer medlemsstaterne til snarest muligt at indsamle statistikker på grundlag af forordning (EU) 2020/851 og til at deltage i de tilhørende pilotundersøgelser; bemærker med bekymring manglen på tilgængelige data, herunder data opdelt efter køn og alder, for så vidt angår gennemførelsen af direktivet;
3. er bekymret over, at antallet af fuldbyrdede afgørelser om tilbagesendelse siden 2015 har været faldende, og bemærker, at dette antal ikke nødvendigvis svarer til en stigning eller et fald i antallet af irregulære indrejser; understreger, at en effektiv tilbagesendelsespolitik er et af de centrale elementer i en velfungerende asyl- og migrationspolitik i EU; bemærker, at tilbagesendelsesprocenten ifølge Kommissionens erklæring faldt fra 46 % i 2016 til 37 % i 2017, og at dette måske ikke giver det fulde billede på grund af den skønsmargen, som medlemsstaterne har med hensyn til gennemførelsen af direktivet, navnlig vanskeligheder i samarbejdet med tredjelande, det forhold, at nogle medlemsstater udsteder mere end én afgørelse om tilbagesendelse til den samme person, at afgørelser ikke trækkes tilbage, hvis tilbagesendelsen ikke finder sted af humanitære årsager, at nogle personer ikke kan tilbagesendes, fordi tilbagesendelsen af dem ville være i strid med princippet om nonrefoulement, eller at nogle mennesker rejser frivilligt tilbage, uden at det registreres; understreger, at ikke alle afgørelser om tilbagesendelse følges op af hurtige tilbagesendelses- og tilbagesendelsesprocedurer på grund af praktiske og juridiske hindringer og bemærker med bekymring, at dette kan give anledning til et alvorligt pres, ikke blot på lokale faciliteter, men også på de berørte personer;
4. deler Kommissionens mål om at forbedre den faktiske gennemførelse af direktivet og effektiviteten af tilbagesendelsesprocedurerne i medlemsstaterne; opfordrer Kommissionen til at indlede traktatbrudsprocedurer i berettigede tilfælde; understreger, at direktivets effektivitet bør måles ved at henvise til tilbagesendelsesprocenten samt ud fra tilbagesendelsernes holdbarhed, gennemførelsen af foranstaltninger til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, overholdelsen af retssikkerhedsgarantier og effektiviteten af frivillig tilbagevenden; understreger, at målingen af den faktiske gennemførelse af direktivet bør udvides og strømlines yderligere blandt medlemsstaterne med henblik på at forbedre dataenes gennemsigtighed og sammenlignelighed;
5. bemærker, at Kommissionen har anført, at tredjelandes manglende identifikation og



tilbagetagelse af tilbagesendte personer er en af de væsentligste årsager til manglende tilbagesendelse; understreger behovet for at forbedre forholdet til tredjelande gennem en konstruktiv lighedsbaseret migrationsdialog med henblik på at sikre samarbejde om effektive og holdbare tilbagesendelser til gavn for begge parter;

6. noterer sig, at samarbejdet med tredjelande bliver mere uformelt; opfordrer medlemsstaterne til indtrængende at opfordre Kommissionen til og støtte den i indgåelsen af formelle EU-tilbagetagelsesaftaler, som er koblet til parlamentarisk kontrol og retligt tilsyn; understreger, at der bør tilbydes incitament med henblik på at lette samarbejdet; bemærker, at de bilaterale tilbagetagelsesaftaler, der anvendes i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, ikke indeholder passende retssikkerhedsgarantier, herunder underretning af den berørte person om en individuel foranstaltning og orientering om tilgængelige og effektive retsmidler og klagemuligheder; bemærker med bekymring, at medlemsstaterne står over for udfordringer med regelmæssigt at sikre, at alle pladser, som er disponible til tilbagesendte i forbindelse med tilbagesendelsesoperationer med charterfly, der koordineres af Frontex, er besat; bemærker med bekymring, at muligheden for at gennemføre fælles Frontex-tilbagesendelsesoperationer i nogle tilfælde er udelukket som følge af bilaterale aftaler mellem de organiserende eller deltagende medlemsstater og bestemmelsestredjelandene;
7. understreger behovet for mere samarbejde om tilbagesendelser medlemsstaterne imellem, herunder informationsudveksling og anvendelse af direktiv 2001/40/EF om gensidig anerkendelse af afgørelser om udvisning af tredjelandsstatsborgere, i tråd med garantier for de grundlæggende rettigheder; understreger behovet for støtte, herunder operationel støtte, fra de relevante EU-agenturer; understreger behovet for øget samarbejde mellem medlemsstaterne og Frontex;
8. opfordrer medlemsstaterne til at afsætte passende kapacitet, herunder menneskelige ressourcer, til og sørge for tilstrækkelig uddannelse af de myndigheder, der har ansvaret for at træffe og gennemføre afgørelser om tilbagesendelse, og herigennem investere i kvaliteten af deres beslutningstagning og -gennemførelse;
9. understreger betydningen af retfærdige, hurtige og effektive procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på Unionens område, herunder personer, hvis ansøgninger er blevet afvist, under overholdelse af de berørte personers grundlæggende rettigheder;

#### ***Afgørelser om tilbagesendelse og frivillig udrejse***

10. påpeger vigtigheden i direktivet af at sikre, at migranter efterlever afgørelser om tilbagesendelse, og minder om direktivets centrale princip om, at frivillig tilbagesendelse bør gives højere prioritet end tvangsmæssig tilbagesendelse i tilfælde, hvor der ikke er noget seriøst belæg for at antage, at det ville underminere formålet med en tilbagesendelsesprocedure, eftersom frivillig tilbagevenden som regel er mere holdbar, billigere og mindre byrdefuld for staterne og øger sandsynligheden for, at den berørte persons grundlæggende rettigheder respekteres; anmoder Kommissionen om fortsat at anse frivillig tilbagevenden for den foretrukne model frem for tvangsmæssig tilbagesendelse og om at tilskynde medlemsstaterne til at udvikle en effektiv ramme for adgang til programmer for frivillig tilbagevenden;
11. anmoder Kommissionen om fortsat at yde finansiering til og øge de midler, der er til

rådighed for programmer for støttet frivillig tilbagevenden med henblik på at tilskynde til anvendelse af sådanne programmer med det ultimative mål at sikre holdbar tilbagevenden og reintegration;

12. fremhæver, at der i en afgørelse om tilbagesendelse i henhold til direktivets artikel 7 som hovedregel skal fastsættes en passende frist for frivillig udrejse på mellem 7 og 30 dage, som medlemsstaterne om nødvendigt forlænger under hensyntagen til de særlige forhold i den enkelte sag; henviser til undtagelserne i direktivets artikel 7, stk. 4; bemærker, at medlemsstaternes nationale programmer for bistand til frivillig udrejse nogle gange er utilstrækkelige med hensyn til anvendelsesområde og midler; minder om, at medlemsstater, der kun tilbyder denne frist for frivillig udrejse, hvis der er indgivet en ansøgning, skal informere de berørte tredjelandstatsborgere om muligheden for at indgive en sådan ansøgning;
13. glæder sig over de bestemmelser i en række medlemsstater, der gør det muligt at tage hensyn til individuelle forhold og at forlænge fristen for frivillig udrejse; minder om, at i tilfælde, hvor direktivet kræver, at medlemsstaterne udsætter udsendelsen, f.eks. når den er i strid med princippet om nonrefoulement, kræves det i direktivets artikel 14, stk. 2, at medlemsstaterne giver de berørte personer en skriftlig bekræftelse på, at afgørelsen om tilbagesendelse midlertidigt ikke vil blive fuldbyrdet;
14. understreger, at en bred definition af risikoen for forsvinden kan føre til, at medlemsstaterne afholder sig fra at indrømme en frist for frivillig udrejse; minder om, at ophævelse af fristen for frivillig udrejse også fører til indførelse af et indrejseforbud, hvilket yderligere kan medvirke til at undergrave en frivillig udrejse; understreger behovet for, at gennemførelsen af den nuværende retlige ramme forbedres for at øge antallet af vellykkede tilfælde af frivillig tilbagevenden;
15. opfordrer medlemsstaterne og Frontex til at udveksle information og bedste praksis om vellykket og værdig frivillig tilbagevenden og til efter anmodning at yde operationel bistand blandt medlemsstater med henblik på at styrke og forbedre den operationelle effektivitet af frivillig tilbagevenden;
16. understreger vigtigheden af at foretage en individuel sagsbehandling og yde individuel støtte, der er skræddersyet til den hjemvendende persons særlige forhold og fremtidsudsigter, idet der lægges særlig vægt på uledsagede mindreårige;

### ***Retssikkerhedsgarantier***

17. understreger, at direktivet kræver, at afgørelser om tilbagesendelse og indrejseforbud og afgørelser vedrørende udsendelse skal være individualiserede, klart begrundede med angivelse af de faktiske og retlige grunde, affattet skriftligt og indeholde fuldstændige oplysninger om de retsmidler, der er til rådighed, og de relevante frister; understreger vigtigheden af, at disse oplysninger gives på et sprog, som personen forstår; er bekymret over manglen på tilstrækkelige detaljer og begrundelser i afgørelser om tilbagesendelse;
18. er af den opfattelse, at uledsagede mindreårige ikke bør tilbagesendes, medmindre det kan påvises, at det tjener barnets tarv, og at børn på en børnevenlig måde og på et sprog, de forstår, bør oplyses om deres rettigheder og de retsmidler, der står til deres rådighed;
19. minder om, at princippet om nonrefoulement er bindende for medlemsstaterne under

alle omstændigheder, herunder i forbindelse med tilbagesendelsesprocedurer, der ikke henhører under anvendelsesområdet for direktivet om tilbagesendelse;

20. noterer sig, at der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til retten til at klage, navnlig for så vidt angår klageinstansens art og klagefristerne; understreger behovet for at garantere retten til effektive retsmidler, herunder ved at stille korrekt og tilgængelig information og retshjælp til rådighed, herunder tilvejebringe passende midler til retshjælp;
21. bemærker, at anvendelsen af den fakultative bestemmelse i artikel 2, stk. 2, litra a), kan føre til en ringere grad af gennemførelse af beskyttelsesforanstaltninger ved grænserne i forhold til den almindelige tilbagesendelsesprocedure; opfordrer derfor indtrængende medlemsstaterne til at tilgodese retssikkerhedsgarantier og sikre respekt for menneskerettighederne og til at anvende direktivet på grænsesituationer;
22. fremhæver, at direktivet giver mulighed for midlertidig suspension af fuldbyrdelsen af en udsendelse, indtil en afgørelse om tilbagesendelse er blevet efterprøvet; understreger behovet for at sikre sådanne suspensioner i tilfælde, hvor der er risiko for refoulement; bemærker, at klager over afgørelser om tilbagesendelse i de fleste lande ikke automatisk har opsættende virkning, hvilket kan mindske beskyttelsen; understreger, at et retsmiddel med automatisk opsættende virkning ville sikre, at personer ikke tilbagesendes, før der er truffet en endelig afgørelse om tilbagesendelsesproceduren; understreger, at barnets tarv skal være det primære hensyn i alle afgørelser vedrørende børn, herunder når der er tale om sager med hensyn til tilbagesendelse, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse;
23. minder om, at direktivets artikel 6, stk. 4, giver medlemsstaterne mulighed for at tildele en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på deres område, en selvstændig opholdstilladelse af menneskelige, humanitære eller andre grunde; understreger vigtigheden af, at direktivets muligheder for fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagesendelse udtømmes fuldstændigt, idet frivillig tilbagevenden fremhæves; bemærker imidlertid den begrænsede anvendelse af direktivets artikel 6, stk. 4, og opfordrer medlemsstaterne til øget anvendelse af denne bestemmelse; er bekymret over, at medlemsstaterne ikke udsteder en midlertidig opholdstilladelse i tilfælde, hvor tilbagesendelse har vist sig umulig, hvilket ofte bevirker, at migranter, der ikke kan tilbagesendes, ikke kan udøve deres grundlæggende rettigheder; understreger, at tildeling af opholdstilladelser til personer, der ikke kan vende tilbage til deres oprindelsesland, kan bidrage til at forhindre langvarige ulovlige ophold, nedbringe udsathed for arbejdskraftudnyttelse og muligvis lette den enkeltes sociale inklusion og bidrag til samfundet; bemærker, at dette også ville bidrage til få mennesker ud af det administrative ingenmandsland, som de måske sidder fast i; fremhæver samtidig, at koordinering inden for Unionen er nødvendig for at forhindre personer, for hvem der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse, i yderligere irregulære bevægelser;

### ***Indrejseforbud***

24. bemærker med bekymring den udbredte automatiske indførelse af indrejseforbud, som i nogle medlemsstater håndhæves sideløbende med frivillig udrejse; understreger, at man med denne tilgang risikerer at mindske incitamenterne til frivillig hjemvenden; opfordrer medlemsstaterne til at opfylde forpligtelsen i direktivet til at overveje at

ophæve eller suspendere forbuddet, når en tredjelandsstatsborger kan bevise, at vedkommende har forladt en medlemsstats område;

25. bemærker, at en persons situation kan ændre sig meget i den periode, der fastsættes i indrejseforbuddet, og at den pågældende kan være udsat for risiko for forfølgelse i det land, som vedkommende er blevet sendt tilbage til; opfordrer medlemsstaterne til at ophæve indrejseforbuddet af humanitære grunde i sådanne tilfælde; gentager, at et indrejseforbud ikke bør anvendes automatisk, men i stedet bør baseres på en individuel vurdering; opfordrer medlemsstaterne til at indføre effektive procedurer for anmodning om ophævelse af et indrejseforbud, der sikrer en individuel vurdering, hvor hensynet til barnets tarv er det primære, og hvor retten til familieliv, retten til familiesammenføring og proportionalitetsprincippet overholdes;
26. bemærker, at selv om truslen om indførelse af et indrejseforbud kan være en tilskyndelse til at forlade et land inden for fristen for frivillig udrejse, kan indrejseforbud, når de først er udstedt, begrænse incitamentet til at efterkomme en afgørelse om tilbagesendelse og øge risikoen for forsvinden; opfordrer medlemsstaterne til at overveje timingen i forbindelse med udstedelsen af indrejseforbud med henblik på en vellykket gennemførelse af afgørelser om tilbagesendelse; understreger, at direktivet indeholder bestemmelser, som giver mulighed for at ophæve indrejseforbud, og opfordrer medlemsstaterne til at benytte disse, når det er nødvendigt;
27. understreger, at indrejseforbud kan have uforholdsmæssige konsekvenser, navnlig for familier og børn; glæder sig over den mulighed, som nogle medlemsstater har indført, for at fritage børn i forbindelse med udstedelse af et indrejseforbud, men understreger, at overvejelser om børnenes tarv også bør komme i første række, når der træffes afgørelse om (ophævelse af) et indrejseforbud for deres forældre; opfordrer medlemsstaterne til at sikre familiesammenføring og overholdelse af retten til familieliv, herunder ved at anvende dette som et grundlag for at undlade at udstede indrejseforbud;

### ***Frihedsberøvelse og risikoen for forsvinden***

28. minder om, at der i henhold til direktivets artikel 3, stk. 7, ved "risiko for, at den pågældende vil forsvinde" forstås tilstedeværelsen i den enkelte sag af grunde, baseret på objektive, lovfæstede kriterier, til at formode, at en tredjelandsstatsborger, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, vil forsvinde; konstaterer, at der er forskelle i gennemførelsen i national ret af definitionen af "risiko for, at den pågældende vil forsvinde"; fremhæver, at der med henblik på overholdelsen af direktivets artikel 3, stk. 7, skal tages behørigt hensyn til den berørte persons individuelle forhold, når der påvises en risiko for, at den pågældende vil forsvinde, for at retfærdiggøre frihedsberøvelse;
29. er bekymret over, at lovgivningen i flere medlemsstater indeholder omfattende og undertiden divergerende lister over "objektive kriterier" for definition af risikoen for forsvinden, heriblandt generelle kriterier såsom mangel på penge; er bekymret over, at de forskellige definitioner af objektive kriterier til vurdering af risikoen for forsvinden i medlemsstaternes nationale lovgivning kan resultere i en inkonsekvent anvendelse af frihedsberøvelse på tværs af Unionen; beklager, at disse kriterier ofte anvendes mere eller mindre automatisk, mens individuelle forhold kun inddrages marginalt;

- understreger, at dette har ført til en systematisk anvendelse af frihedsberøvelse i mange medlemsstater; understreger behovet for harmonisering af definitionen og gennemførelsen af objektive kriterier til fastsættelse af risikoen for forsvinden;
30. understreger, at frihedsberøvelse i henhold til den internationale menneskerettighedslovgivning skal forblive en sidste udvej, være fastsat ved lov og være nødvendig, rimelig og stå i forhold til de mål, der skal nås, og skal være så kort som muligt, og at en beslutning om frihedsberøvelse altid skal baseres på en vurdering af de individuelle forhold, hvori der er taget hensyn til den berørte persons interesser;
  31. gentager, at længere frihedsberøvelse ikke automatisk øger chancen for tilbagevenden og generelt er mere bekostelig end alternativerne til frihedsberøvelse, og tilføjer, at medlemsstaterne ikke automatisk bør anvende den maksimale periode, der er tilladt i henhold til direktivet, og at de endvidere bør sikre, at betingelserne for en lovlig frihedsberøvelse er opfyldt under hele frihedsberøvelsen;
  32. bemærker, at direktivet fastsætter de omstændigheder, hvorunder det er lovligt at frihedsberøve tilbagesendte; bemærker, at frihedsberøvelse kun er mulig, hvis andre tilstrækkelige, men mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt i en bestemt sag; finder det beklageligt, at medlemsstaterne i praksis kun udarbejder og anvender meget få holdbare alternativer til frihedsberøvelse; opfordrer medlemsstaterne til hurtigst muligt at fremkomme med egnede lokalsamfundsbaseerede alternativer til frihedsberøvelse, der har en mindre negativ indvirkning på migranterne, navnlig børn og sårbare personer; opfordrer medlemsstaterne til at rapportere om de foranstaltninger, de træffer som alternativ til frihedsberøvelse;
  33. minder om, at medlemsstaterne bør respektere relevante og kompetente nationale og internationale organers mandater, såsom nationale menneskerettighedsinstitutioner, ombudsmandsinstitutioner og nationale forebyggende mekanismer, der fører uafhængigt tilsyn med vilkårene for frihedsberøvede;
  34. bemærker, at et betydeligt antal børn fortsat frihedsberøves i Den Europæiske Union som led i tilbagesendelsesprocedurer, og er enig med FN's Komité for Barnets Rettigheder, der har præciseret, at børn aldrig bør frihedsberøves i forbindelse med immigration, og at frihedsberøvelse aldrig kan begrundes som værende i barnets tarv, hvilket også er i tråd med New York-erklæringen om flygtninge og migranter af 19. september 2016; opfordrer medlemsstaterne til at anvende alternativer til frihedsberøvelse, som er passende, humane og ikke indebærer tilbageholdelse;
  35. opfordrer Kommissionen til at drage omsorg for, at medlemsstaterne og Frontex råder over overvågningsorganer, der er understøttet af et passende mandat, en passende kapacitet og passende kompetencer, en høj grad af uafhængighed og sagkundskab samt gennemsigtige procedurer; understreger, at overvågningen af tilbagesendelser bør omfatte alle faser af tilbagesendelsen, og at der bør afsættes passende ressourcer; opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at benytte eksisterende uafhængige overvågningsorganer som f.eks. nationale og internationale organisationer og nationale menneskerettighedsorganisationer ved at samarbejde med dem eller udpege dem som systemer til overvågning af tvangsmæssige tilbagesendelser; opfordrer indtrængende Kommissionen til at sikre, at der, så vidt juridisk og praktisk muligt, oprettes en overvågningsmekanisme til overvågning af tilbagesendte personers skæbne efter

tilbagesendelsen, med særlig opmærksomhed på sårbare grupper som f.eks. uledsagede mindreårige og familier; opfordrer medlemsstaterne til at foretage en ordentlig overdragelse af børnebeskyttelsestjenester blandt de nationale myndigheder for at sikre, at der tages hånd om tilbagesendte børn, og at de har adgang til nationale børnebeskyttelsestjenester; understreger behovet for at følge op på reintegrationsplanerne for tilbagesendte personer for at sikre en effektiv gennemførelse af dem; opfordrer Kommissionen til at lette udvekslingen af god praksis mellem medlemsstaterne med hensyn til overvågning efter tilbagesendelse og til at afsætte tilstrækkelige midler hertil;

36. opfordrer medlemsstaterne til at sikre, at alle aspekter af direktivet gennemføres korrekt; opfordrer Kommissionen til fortsat at overvåge denne gennemførelse og træffe foranstaltninger i tilfælde af manglende overholdelse;

o

o o

37. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

## OPLYSNINGER OM VEDTAGELSE I KORRESPONDERENDE UDVALG

<b>Dato for vedtagelse</b>	1.12.2020						
<b>Resultat af den endelige afstemning</b>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">+:</td> <td style="text-align: right;">51</td> </tr> <tr> <td>–:</td> <td style="text-align: right;">14</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">3</td> </tr> </table>	+:	51	–:	14	0:	3
+:	51						
–:	14						
0:	3						
<b>Til stede ved den endelige afstemning – medlemmer</b>	Magdalena Adamowicz, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Marcel de Graaff, Anna Júlia Donáth, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Lívia Járóka, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Nuno Melo, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Nicola Procaccini, Emil Radev, Paulo Rangel, Terry Reintke, Diana Riba i Giner, Ralf Seekatz, Michal Šimečka, Birgit Sippel, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Dragoş Tudorache, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Bettina Vollath, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos						
<b>Til stede ved den endelige afstemning – stedfortrædere</b>	Beata Kempa, Leopoldo López Gil, Kris Peeters, Anne-Sophie Pelletier, Sira Rego, Franco Roberti, Miguel Urbán Crespo, Hilde Vautmans						

## ENDELIG AFSTEMNING VED NAVNEOPRÅB I KORRESPONDERENDE UDVALG

51	+
EPP	Magdalena Adamowicz, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Jeroen Lenaers, Leopoldo López Gil, Nuno Melo, Kris Peeters, Emil Radev, Paulo Rangel, Ralf Seekatz, Tomas Tobé, Javier Zarzalejos
S&D	Katarina Barley, Pietro Bartolo, Caterina Chinnici, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Łukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Franco Roberti, Birgit Sippel, Bettina Vollath, Elena Yoncheva
RENEW	Anna Júlia Donáth, Sophia In 'T Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Maite Pagazaurtundúa, Michal Šimečka, Ramona Strugariu, Dragoş Tudorache, Hilde Vautmans
GREENS/EFA	Patrick Breyer, Saskia Briemont, Damien Carême, Alice Kuhnke, Terry Reintke, Diana Riba I Giner, Tineke Strik
ECR	Patryk Jaki, Assita Kanko, Beata Kempa, Jadwiga Wiśniewska
NI	Laura Ferrara, Martin Sonneborn

14	-
EPP	Balázs Hidvéghi, Livia Járóka, Nadine Morano
ID	Nicolas Bay, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Marcel De Graaff, Peter Kofod, Annalisa Tardino, Tom Vandendriessche
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Nicola Procaccini
EUL/NGL	Sira Rego
NI	Milan Uhrík

3	0
EUL/NGL	Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Miguel Urbán Crespo

Tegnforklaring:

+ : for

- : imod

0 : hverken/eller