



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.3.2014  
COM(2014) 199 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-  
PARLAMENTET**

**om EU's tilbagesendelsespolitik**

## MEDDELELSE OM EU'S TILBAGESENDELSESPOLITIK

### Del I - Indledning

EU har siden 1999 arbejdet på at anlægge en samlet tilgang til migration, som omfatter harmonisering af indrejsebetingelser, de rettigheder, som tredjelandstatsborgere<sup>1</sup> med lovligt ophold har, samt indførelse af juridiske foranstaltninger og praktisk samarbejde med henblik på at forhindre ulovlige migrationsstrømme.

I denne meddelelse sættes der fokus på EU's politik for tilbagesendelse af ulovlige indvandrere, som - sammen med effektiv grænseforvaltning, effektive sanktioner over for arbejdsgivere til tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel - er et vigtigt værktøj til at bekæmpe ulovlig indvandring, samtidig med at det sikres, at de pågældende personers grundlæggende rettigheder og værdighed respekteres i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder, den europæiske menneskerettighedskonvention og alle andre relevante internationale menneskerettighedskonventioner. Hvis EU's politik for lovlig indvandring og asyl skal være troværdig, er det afgørende, at tredjelandstatsborgere, som ikke har nogen lovlig grund til at blive i EU eller til at få international beskyttelse, sendes tilbage.

I denne meddelelse beskrives de ændringer, der er sket i EU's tilbagesendelsespolitik i de senere år, der gives en analyse af virkningerne, og der fremsættes forslag til den fremtidige udvikling. Meddelelsen er en følge af Kommissionens forpligtelse til at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet<sup>2</sup>, som er hovedbestanddelen i EU-retten om tilbagesendelse (se nærmere oplysninger i meddelelsens del IV), samt den politiske forpligtelse, Kommissionen påtog sig til at aflægge rapport om overvågningen af de tilbagesendelsesaktioner, som Frontex koordinerer (se afsnit II.4.2), da den ændrede Frontex-forordning blev vedtaget i 2011.

Tilbagesendelsespolitikken hænger tæt sammen med tilbagetagelses- og reintegrationspolitikken, og begge er en integreret del af den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM),<sup>3</sup> som er den overordnede ramme for den eksterne asyl- og migrationspolitik. Gennem den samlede strategi for migration og mobilitet tilstræber EU at styrke den politiske dialog og det operative samarbejde om migrations spørgsmål, herunder tilbagesendelse og tilbagetagelse, med tredjelande i god partnerskabsånd og på grundlag af fælles interesser. Selv om der ikke redegøres nærmere for EU's tilbagetagelsespolitik her<sup>4</sup>, er den eksterne dimension af tilbagesendelsespolitikken central for sikringen af, at den er effektiv, og for behandlingen af spørgsmål såsom frivillig udrejse og reintegration i oprindelseslandene, samt for identifikationen af personer, der skal sendes tilbage, og udstedelsen af papirer til disse.

---

<sup>1</sup> Ved "tredjelandstatsborger" forstås en person, som ikke er unionsborger, og som ikke nyder godt af retten til fri bevægelighed ifølge EU-retten.

<sup>2</sup> 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 (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

<sup>3</sup> Meddelelse om en samlet strategi for migration og mobilitet - KOM(2011) 743 endelig.

<sup>4</sup> Yderligere oplysninger om dette aspekt findes i meddelelsen om evaluering af EU's tilbagetagelsesaftaler, KOM(2011) 76 af 23.3.2011.

## Del II - EU's hidtidige tilbagesendelsespolitik

### 1. Fakta og tal

Antallet af pågribelser af ulovlige indvandrere i EU er faldet hvert år siden 2008 med et kumulativt fald mellem 2008 og 2012 på næsten 30 %. Tallet er nu faldet fra ca. 610 000 pågribelser i 2008 til ca. 440 000. Det er vanskeligt at give den præcise grund til dette fald, men en række forhold spiller ind, såsom bedre kontrol ved de ydre grænser, den økonomiske krise i Europa og bedre økonomiske forhold i nogle af de lande, hvorfra de fleste indvandrere kommer. På trods af dette fald vil ulovlig indvandring utvivlsomt fortsat være en stor udfordring for EU, i betragtning af at det er et komplekst spørgsmål med mange facetter. Ulovlig indvandring vil pr. definition være genstand for uforudsigelige udsving med hensyn til omfang (antal indvandrere), geografi (berørte tredjelande og EU-medlemsstater) og bevæggrunde (årsager til at migrere). Hvad angår tilbagesendelse af personer uden ret til ophold i EU viser statistikkerne, at der er en stor forskel mellem antallet af personer, over for hvem der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse (ca. 484 000 personer i 2012, 491 000 i 2011 og 540 000 i 2010), og antallet af personer, der som følge heraf har forladt EU (ca. 178 000 i 2012, 167 000 i 2011 og 199 000 i 2010)<sup>5</sup>. Foreløbige data for 2013 bekræfter denne udvikling med et mindre fald i antallet af pågribelser i forhold til 2012 samt en fortsat kløft mellem antallet af afgørelser om tilbagesendelse og faktiske tilbagesendelser.

Der er mange grunde til denne kløft, herunder især manglende samarbejdsvilje for så vidt angår oprindelseslande eller transitlande uden for EU (f.eks. problemer med at opnå de nødvendige dokumenter fra tredjelandes konsulære myndigheder) og manglende samarbejdsvilje fra den pågældende persons side (dvs. vedkommende skjuler sin identitet eller forsvinder).

### 2. EU's retsregler om tilbagesendelse

Der er i de senere år gjort væsentlige fremskridt med at få etableret et sammenhængende regelkompleks for tilbagesendelsesforanstaltninger i alle EU-medlemsstater, bl.a. med vedtagelsen af **tilbagesendelsesdirektivet**. Formålet med direktivet er at sikre, at tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold i EU sker effektivt og efter fair og gennemsigtige procedurer, der fuldt ud respekterer de pågældende personers grundlæggende rettigheder og værdighed. Domstolen har ved en række afgørelser præciseret nogle centrale aspekter af direktivet (f.eks. frihedsberøvelse), som har væsentlig indflydelse på medlemsstaternes implementering af direktivet. Del IV i denne meddelelse indeholder en nærmere vurdering af tilbagesendelsesdirektivets indvirkning på medlemsstaternes<sup>6</sup> politik og praksis for tilbagesendelse og et overblik over Domstolens retspraksis.

---

<sup>5</sup> Oplysninger fra Eurostat: Statistikker kan dog give en fordrejet billede, da medlemsstaterne i øjeblikket ikke har pligt til at indsamle data om frivillig tilbagevenden, og da disse data heller ikke registreres ordentligt på et frivilligt grundlag. De statistiske mangler kan kun afhjælpes, hvis der indføres en systematisk registrering af frivillig tilbagevenden. EU's ind- og udrejsesystem, som i øjeblikket er til forhandling, kunne gøre det langt nemmere at foretage en sådan dataindsamling.

<sup>6</sup> Ordet "medlemsstater" henviser i tilbagesendelsesdirektivet til 30 stater: de 28 EU-medlemsstater minus Det Forenede Kongerige og Irland plus Schweiz, Norge, Island og Liechtenstein. Forklaring: Tilbagesendelsesdirektivet er et sammensat instrument og er på den ene side en del af Schengenreglerne. Det finder derfor anvendelse på Schweiz, Norge, Island og Liechtenstein. Det Forenede Kongerige og Irland er ikke bundet af denne del af Schengenreglerne, jf. protokol 19. På den anden side er tilbagesendelsesdirektivet en udvikling af den EU-ret, som er omfattet af traktatens tredje del, afsnit V, og som Det Forenede Kongerige og Irland kan vælge at deltage i, jf. protokol 21. Disse medlemsstater har dog valgt ikke at deltage.

Der er også andre **ledsagende retsinstrumenter**, som er vedtaget på EU-plan, der spiller en vigtig rolle for tilbagesendelser. Forordning (EF) nr. 767/2008 om visuminformationssystemet forventes at blive et vigtigt værktøj i forbindelse med identifikation af og udstedelse af papirer til personer, der sendes tilbage. Et af målene er ifølge artikel 2, litra e), "*at bistå med identifikationen af alle personer, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse i, ophold eller bopæl på medlemsstaternes område.*" Artikel 19, stk. 1, og artikel 20, stk. 1, giver udlændingemyndighederne adgang til visse VIS-data med henblik på verifikation og identifikation. Ifølge artikel 31, stk. 2<sup>7</sup>, kan disse oplysninger overføres eller stilles til rådighed for et tredjeland for at bevise tredjelandstatsborgerens identitet med henblik på tilbagesendelse. Ifølge en nyere ad hoc-undersøgelse<sup>8</sup>, der er foretaget af Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN), er nogle medlemsstater allerede begyndt at benytte VIS-data til tilbagesendelses- og tilbagetagelsesformål, og det ser ud til at have en positiv indvirkning på både længden af procedurerne for tilbagesendelse og andelen af personer, der vender tilbage. VIS nævnes også eksplicit som et af de mulige beviser for statsborgerskab i nogle af de seneste EU-tilbagetagelsesaftaler.

Schengeninformationssystemet (SIS) har vist sig at være et nyttigt værktøj til at give det europæiske aspekt af indrejseforbud, der er udstedt ifølge tilbagesendelsesdirektivet, fuld virkning. Disse indrejseforbud, der omfatter hele Schengenområdet, er primært præventive. I perioden 2008-2013 blev der i gennemsnit lagret ca. 700 000 Schengenomspændende indrejseforbud i systemet. Selv en mere effektiv udnyttelse af disse værktøjer vil dog ikke løse alle de problemer, der er med identifikation af ulovlige indvandrere og udstedelse af nye papirer til ulovlige indvandrere, som er rejst ind i Den Europæiske Union uden et visum, eller som bare er indrejst uden papirer og påberåber sig en falsk identitet eller en reel identitet, som ikke kan verificeres. I disse tilfælde - som tager en stor del af udlændingemyndighedens tid og er en stor udfordring for forvaltningen af tilbagesendelser - er der behov for at finde nye løsninger, som bygger på øget samarbejde med tredjelande, og som fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder.

### **3. Finansiell støtte på EU-plan**

Via **tilbagesendelsesfonden** (2008-2013) blev der indført en mekanisme for finansiell støtte, som gjorde det muligt at kanalisere betydelige EU-midler til medlemsstaterne for at hjælpe dem med at løse deres problemer vedrørende forvaltning af tilbagesendelser. Den samlede bevilling til alle medlemsstater i perioden 2008-2013 beløb sig til 674 mio. EUR. Siden programmeringsperiodens start i 2008 har de årlige programmer i medlemsstaterne udviklet sig betydeligt. De omfatter en lang række foranstaltninger, som i stigende grad sætter fokus på programmer for frivillig tilbagevenden og overholdelse af de fælles standarder i tilbagesendelsesdirektivet, herunder humane og værdige vilkår under frihedsberøvelse og

---

<sup>7</sup> VIS-forordningens artikel 31, stk. 2, fastsætter en undtagelse fra det generelle princip om, at data, der behandles i VIS, ikke må overføres eller stilles til rådighed for et tredjeland eller en international organisation: visse oplysninger kan overføres eller stilles til rådighed for et tredjeland, hvis det er nødvendigt i konkrete sager med henblik på at bevise tredjelandstatsborgerens identitet, herunder med henblik på tilbagesendelse, og kun hvis særlige betingelser er opfyldt for at sikre overholdelse af EU's krav til databeskyttelse.

<sup>8</sup> Findes på EMN's website under punktet "ad-hoc queries": [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm).

fremme af bæredygtig tilbagevenden og reintegration<sup>9</sup>. **NGO'er spillede en vigtig rolle** for iværksættelsen af foranstaltninger og projekter til fordel for tilbagevendte personer. NGO'erne har adgang til indvandrersamfund, de har erfaring med at arbejde med ulovlige indvandrere, og de opfattes som moderatorer, der ikke repræsenterer staten. De har ofte formået at lægge en dæmper på konflikter, at skabe tillid og bedre samarbejde mellem myndigheder og tilbagesendte personer og at forbedre situationen for ulovlige indvandrere generelt. Den kommende Asyl-, Migrations- og Integrationsfond vil bygge på de erfaringer, der er høstet de forgangne seks år, og vil fortsat yde finansiel støtte til bestræbelser på at opfylde målene i EU's tilbagesendelsespolitik, idet der bl.a. vil blive ydet støtte til alternative foranstaltninger til frihedsberøvelse, til social bistand, rådgivning og retshjælp, særlig bistand til sårbare personer, uafhængig og effektiv overvågning af tvangsmæssig tilbagesendelse, forbedring af faciliteter, ydelser og vilkår i forbindelse med modtagelse samt uddannelse af personale.

EU har også via sine eksterne samarbejdsinstrumenter støttet kapacitetsopbygningen i tredjelande inden for forskellige aspekter af forvaltningen af tilbagesendelse, herunder integration af de tilbagevendte personer. Siden 2005 har Kommissionen finansieret over 40 projekter via EU's instrumenter til finansiering af udviklingssamarbejde, som har omfattet stor fokus på kapacitetsopbygning i forbindelse med tilbagesendelse og reintegration til et beløb på over 70 mio. EUR.

#### ***4. Praktisk og operationelt samarbejde***

##### ***4.1. Programmer, der fremmer frivillig udrejse***

Vigtige faktorer for bæredygtig tilbagevenden omfatter bl.a. rådgivning om frivillig tilbagevenden, skræddersyede løsninger for tilbagevenden, effektiv reintegrationsbistand og oplysninger om mulighederne for lovlig indvandring. Statslige og ikkestatslige aktører på området, især Den Internationale Organisation for Migration (IOM), har spillet en vigtig rolle for fremme af frivillig udrejse ved at gennemføre **programmer for støttet frivillig tilbagevenden**, hvor der ydes omfattende støtte til tilbagevenden, bl.a. i form af aktiviteter, der skal sikre en holdbar reintegration i oprindelseslandet. IOM gennemfører i øjeblikket over 70 projekter om støttet frivillig tilbagevenden i 26 EU-medlemsstater. I løbet af de seneste seks år har ca. 148 000 indvandrere fået hjælp til at vende tilbage frivilligt. I forbindelse med gennemførelsen af programmerne har Den Internationale Organisation for Migration understreget, at det er vigtigt at samarbejde med oprindelseslandene og bevare en forbindelse til EU's og medlemsstaternes konstante bestræbelser på at løse tilbagesendelsesproblemerne og andre relevante migrationsspørgsmål gennem partnerskaber. Forholdet mellem frivillig udrejse og tvangsmæssig tilbagesendelse var (ifølge Frontex' årlige risikoanalyser for 2013<sup>10</sup>) i EU i 2012 på ca. 44:56. Det vil derfor fortsat være et af de primære mål med EU's tilbagesendelsespolitik at fremme frivillig udrejse.

##### ***4.2. Fælles tilbagesendelsesaktioner koordineret af Frontex***

Som led i foranstaltningerne vedrørende operationelt samarbejde mellem medlemsstaterne benytter staterne i stigende grad fælles flyvninger til tilbagesendelser. Frontex-agenturet har i

---

<sup>9</sup> Kommissionen vil i foråret 2014 offentliggøre en rapport om resultaterne og de kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond i perioden 2008-2010, som vil indeholde en nærmere vurdering af de første års erfaringer med tilbagesendelsesfonden.

<sup>10</sup> Offentliggjort på: <http://frontex.europa.eu/publications> ("FRAN").

den forbindelse spillet en vigtig rolle som drivkraft bag fælles tilbagesendelsesaktioner. Mellem 2006 og december 2013 koordinerede Frontex 209 fælles tilbagesendelsesaktioner, hvor 10 855 personer blev sendt tilbage<sup>11</sup>. Frontex har siden 2007 udbudt standardiserede kurser til personer med ansvar for tilbagesendelser, hvor der især fokuseres på at sikre de tilbagesendte personers grundlæggende rettigheder og værdighed under tilbagesendelsen<sup>12</sup>. Siden tilbagesendelsesdirektivets artikel 8, stk. 6, om tvangsmæssig tilbagesendelse blev bindende i 2010, har halvdelen af alle fælles tilbagesendelsesaktioner være genstand for tilsyn, som føres af uafhængige tilsynsførende, der er fysisk til stede fra starten af tilbagesendelsen indtil ankomsten i bestemmelsesstedets lufthavn. Disse tilsynsførende har endnu ikke rapporteret om nogen krænkelse af de tilbagesendte personers grundlæggende rettigheder.

Tabel 1: Tilsyn med de fælles tilbagesendelsesaktioner (FTA), som koordineres af Frontex:

|      | Antal FTA + samlet antal tilbagesendte | Antal FTA med tilsynsførende om bord | FTA med tilsynsførende om bord, i procent | Tilbagesendte i FTA med tilsyn, i procent | De tilsynsførendes nationalitet<br>(NB: i visse FTA var der 2 eller 3 tilsynsførende til stede) |
|------|--|--------------------------------------|---|---|---|
| 2011 | 39 FTA med 2 059 tilbagesendte         | 23 FTA med 1 147 tilbagesendte       | 59 %                                      | 56 %                                      | AT: 15, NL: 7, UK: 4, LV: 3, BE: 2, DK: 1, FR: 1 og LU: 1                                       |
| 2012 | 38 FTA med 2 110 tilbagesendte         | 23 FTA med 1 059 tilbagesendte       | 60 %                                      | 50 %                                      | AT: 21 NL: 3, LV: 2, LU: 1 og NO: 1   |
| 2013 | 39 FTA med 2 152 tilbagesendte         | 20 FTA med 937 tilbagesendte         | 51 %                                      | 44 %                                      | AT: 10, DE: 3, NL: 3, IE: 1, UK: 1, CH: 1, BE: 2, ES: 1 og IS: 1                                |

Der blev den 7. oktober 2013 vedtaget en Frontex-adfærdskodeks for fælles tilbagesendelsesaktioner, som fokuserer på effektive tilsynsprocedurer i forbindelse med tvangsmæssig tilbagesendelse og respekt for de tilbagesendte personers grundlæggende rettigheder og værdighed under aktionen. Ifølge adfærdskodeksen får den tilsynsførende (en uafhængig ekstern observatør, som ofte repræsenterer en NGO eller et andet uafhængigt tilsynsorgan, der af en medlemsstat er betroet tilsynsopgaven i direktivets artikel 8, stk. 6), alle de fornødne oplysninger forud for aktionen og involveres i tilbagesendelsesprocessen fra fasen forud for tilbagesendelsen (intern briefing) til fasen efter tilbagesendelsen (debriefing). Vedkommende har adgang til alle oplysninger og fysisk adgang til alle lokaliteter efter ønske. Den tilsynsførendes observationer/rapporter indgår i rapporteringen om den fælles tilbagesendelsesaktion. Selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af den gældende lovgivning, mener Kommissionen, at der bør være en uafhængig tilsynsførende til stede ved *alle* fælles tilbagesendelsesaktioner, i betragtning af hvor synlige og følsomme disse aktioner er. Revisionen af adfærdskodeksen bør derfor gives høj prioritet.

<sup>11</sup> Siden 2010 indeholder Kommissionens årsrapport om indvandring og asyl regelmæssig rapportering om fælles tilbagesendelsesaktioner, der er koordineret af Frontex.

<sup>12</sup> Der er uddannet 225 ledsagere mellem 2007 og 2013.

Gennem et EU-finansieret projekt, som gennemføres af det internationale center for udarbejdelse af migrationspolitik ("International Centre for Migration Policy Development (ICMPD))"<sup>13</sup>, forsøger man i øjeblikket at harmonisere medlemsstaternes forskellige tilgange til tilsyn yderligere. Projektet har til formål at udarbejde objektive og gennemsigtige kriterier og fælles regler for tilsyn og samle en gruppe af uafhængige tilsynsførende, som også kan benyttes i de fælles tilbagesendelsesaktioner.

I 2012 blev stillingen som uafhængig Frontex-ansvarlig for grundlæggende rettigheder oprettet, og den 17. december 2012 blev den første ansvarlige udnævnt. Vedkommende har til opgave at føre tilsyn, vurdere og give anbefalinger om beskyttelsen og sikringen af grundlæggende rettigheder i alle Frontex' aktiviteter og aktioner, herunder dem, der vedrører fælles tilbagesendelsesaktioner. Vedkommende bør have adgang til alle oplysninger om spørgsmål, der har indflydelse på de grundlæggende rettigheder i forbindelse med Frontex' aktiviteter.

---

<sup>13</sup> Se: <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>.

### **Del III - Udviklingen fremover**

EU's tilbagesendelsespolitik har udviklet sig betydeligt i de senere år, primært på grund af medlemsstaternes gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet i national ret og deres implementering af det, som har ført til en bedre og mere ensartet praksis på området. Det fremgår af rapporten om gennemførelsen, som er en del af denne meddelelse, at der stadig er en række mangler i flere medlemsstater, såsom visse aspekter af forholdene under frihedsberøvelse i nogle medlemsstater og en mangel på uafhængige tilsynsordninger i forbindelse med tvangsmæssig tilbagesendelse. Derudover er det i mange medlemsstater muligt at indføre forbedringer i form af en mere systematisk brug af alternativer til frihedsberøvelse og fremme af frivillig udrejse.

Kommissionen vil følge op på alle de mangler, der påpeges i implementeringsrapporten, og vil være særlig opmærksom på medlemsstaternes implementering af de bestemmelser i direktivet, som vedrører frihedsberøvelse af personer, der skal sendes tilbage, garantier og retsmidler samt behandling af mindreårige og andre sårbare personer, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure. Det evalueringssystem, der er indført med den nye Schengenevalueringsmekanisme, som koordineres og overvåges af Kommissionen, vil give nye muligheder for at undersøge og vurdere medlemsstaternes praksis på disse områder og kontrollere, om medlemsstaterne overholder direktivet og de internationale menneskerettighedsstandarder fuldt ud.

Forvaltningen af ulovlige migrationsstrømme til EU kan ikke håndteres ved tilbagesendelsespolitikken alene; den skal indgå i en mere omfattende tilgang, herunder den samlede strategi for migration og mobilitet, som lægger vægt på:

- øget dialog og samarbejde om migrationsanliggender med oprindelseslande og transitlande uden for EU med henblik på at etablere partnerskaber, der bygger på gensidige interesser
- øget praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne, med Frontex og med internationale organisationer og NGO'er
- samtidig forbedring af andre værktøjer og politikker, såsom effektiv grænseforvaltning og bekæmpelse af menneskehandel og menneskesmugling
- integration af udenrigspolitiske aspekter i EU's migrationspolitik og sikring af, at der er forbindelse mellem de interne og de eksterne dimensioner. De fordele, som EEAS' overblik over EU's samlede eksterne forbindelser kan give, bør udnyttes.

Fremtidige aktioner, som har til formål at udvikle EU's tilbagesendelsespolitik, skal således tage højde for alle disse aspekter og elementer.

Fremtidige aktioner vil fokusere på de spørgsmål og forslag, der er beskrevet nedenfor.

#### ***1. Sikring af korrekt og effektiv gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet***

En af de vigtigste prioriteter fremover vil være at styrke overvågningen af tilbagesendelsesdirektivets gennemførelse. Kommissionen vil systematisk følge op på alle konstaterede mangler. Der er allerede indledt adskillige EU pilot-procedurer vedrørende spørgsmål, som behandles i denne rapport, og andre vil blive indledt i den nærmeste fremtid. De nationale domstole spiller allerede en meget positiv rolle i denne proces som et første

referencepunkt, når EU-retten skal omsættes til virkelighed i medlemsstaterne, og ved at bede Domstolen om præjudicielle afgørelser, når der er brug for fortolkning.

*Mange parter spiller en aktiv rolle for at opnå en bedre gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet.*

⇒ *For det første Kommissionen som vogter af EU-retten, jf. dens beføjelser i henhold til TEUF's artikel 258*

⇒ *Kommissionen og medlemsstaterne ved at lægge større vægt på overholdelsen af EU-retten om tilbagesendelse i forbindelse med den nye Schengenevalueringsmekanisme*

⇒ *Nationale organer, der fører tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse, jf. direktivets artikel 8, stk. 6, ved at udfylde deres rolle som den indbyggede kontrolmekanisme i forbindelse med den daglige tilbagesendelsespraksis.*

## **2. Fremme af en mere ensartet praksis, der er kompatibel med grundlæggende rettigheder**

Ud over at Kommissionen tilstræber at sikre en korrekt gennemførelse af EU-retten, har den også til hensigt at udarbejde en række **retningslinjer og henstillinger** om nedenstående spørgsmål. De skal fremme en mere ensartet tilbagesendelsespraksis, som overholder de grundlæggende rettigheder fuldt ud.

⇒ *Kommissionen vil inden for et år vedtage en vejledning om tilbagesendelse, som kontaktgruppen for tilbagesendelse vil blive hørt om. Den vil indeholde fælles retningslinjer, bedste praksis og henstillinger, som medlemsstaternes kompetente myndigheder kan benytte, dels når de udfører opgaver vedrørende tilbagesendelser, dels som referencepunkt for Schengenevalueringer vedrørende tilbagesendelser. Vejledningen vil henvise til EU-retten om tilbagesendelse og relevante internationale standarder, såsom dem, der er udarbejdet af Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og FN's Komité for Barnets Rettigheder i den generelle bemærkning nr. 14 (2013) om, at barnets tarv skal komme i første række, og den vil bl.a. behandle fremme af frivillig udrejse, rimelig brug af tvangsforanstaltninger, tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse, udsættelse af udsendelse, tilbagesendelse af mindreårige, effektive retsmidler, garantier i perioden frem til tilbagesendelsen, humane og værdige forhold under frihedsberøvelse samt garantier for sårbare personer.*

⇒ **Pågribelsespraksis, der er forenelig med de grundlæggende rettigheder:** *Kommissionen vil fortsat bringe spørgsmålet op i kontaktgruppen og vil lade anbefalinger indgå i vejledningen om tilbagesendelse, baseret på en undersøgelse fra 2012, som er foretaget af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder.*

⇒ **Fremme af alternativer til frihedsberøvelse:** *Det Europæiske Migrationsnetværk vil foretage en undersøgelse i 2014 om alternativer til frihedsberøvelse for at identificere og udbrede god praksis på dette område.*

⇒ **"Kriminalisering" af det forhold, at personer, der skal sendes tilbage, har taget ulovligt ophold:** *Kommissionen vil i vejledningen om tilbagesendelse tage hensyn til Domstolens*

*retspraksis vedrørende de begrænsninger, medlemsstaterne har med hensyn til at anvende strafferetlige sanktioner over for personer, der skal tilbagesendes.*

⇒ **Personer, som ikke kan sendes tilbage:** Kommissionen vil indsamle bedste praksis baseret på gældende bedste praksis på nationalt plan for at undgå situationer, der trækker i langdrag, og for at sikre, at personer, som ikke kan sendes tilbage, ikke efterlades uden basale rettigheder og ikke risikerer at blive gjort til genstand for ulovlig frihedsberøvelse.

⇒ **Kodificerede standarder for frihedsberøvelse fra Europarådet:** Kommissionen støtter en erklæring fra European National Preventative Mechanisms, som blev udstedt på konferencen om frihedsberøvelse af indvandrere i Europa (Strasbourg den 21.-22. november 2013) for at opfordre Europarådet til at kodificere en række nærmere regler om frihedsberøvelse af indvandrere, som bygger på de gældende internationale og regionale menneskerettighedsstandarder for frihedsberøvelse på grund af indvandrerstatus.

### **3. Større dialog og samarbejde med tredjelande**

Hvis man skal forbedre kapaciteten til at forvalte migrationsstrømme og tage fat på udfordringer i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, som ikke har (eller ikke længere har) lovligt ophold i EU, er det meget vigtigt at samarbejde med de tredjelande, som er indvandrernes oprindelseslande eller transitlande.

EU deltager i mange bilaterale og regionale dialoger og samarbejdsaftaler med tredjelande for at opbygge et samarbejde på dette område, som kan være til gensidig fordel. De omfatter en bred vifte af emner fra institutions- og kapacitetsopbygning og effektiv integration af lovlige indvandrere til forvaltning af tilbagesendelser og effektiv indfrielse af tilbagetagelsesforpligtelser. Oprindelses- og transitlande bør også i overensstemmelse med den samlede strategi for migration og mobilitet opfordres til at yde international beskyttelse til personer, der har brug for det ifølge internationale standarder, forbedre deres asyl- og modtagelseskapacitet og indførelsen af velfungerende migrationssystemer samt beskytte indvandreres grundlæggende rettigheder, idet de skal være særligt opmærksomme på sårbare indvandrere, såsom uledsagede mindreårige, ofre for menneskehandel, kvinder og børn. Der bør ydes samarbejdsbistand til disse lande for at bakke op om deres indsats på området, og EU bør udvide sit samarbejde med relevante tredjelande for at opbygge tilbagesendelses- og tilbagetagelseskapaciteten og for at hjælpe partnerlandene med at forhandle tilbagetagelsesaftaler med andre tredjelande.

⇒ **Politikken for tilbagesendelse vil fortsat indgå i gennemførelsen og udviklingen af den samlede strategi for migration og mobilitet, herunder mobilitetspartnerskaberne og de fælles dagsordener om migration og mobilitet med tredjelande.**

⇒ **Incitament:** Der vil blive sørget for, at samarbejde om spørgsmål vedrørende tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration indgår i en velafbalanceret og samlet EU-politik over for tredjelande og bygger på fælles interesser, f.eks. i forbindelse med styrkede mobilitetsbestemmelser og andre politikområder, såsom handel og erhverv.

⇒ **Kapacitetsopbygning:** Der vil blive gjort mere for at opbygge kapaciteten vedrørende tilbagesendelse og tilbagetagelse i tredjelande, f.eks. ved at forbedre partnerlandenes ansvarlige myndigheders mulighed for at behandle ansøgninger om tilbagetagelser inden for

*en rimelig tid, identificere, hvem der skal sendes tilbage, og yde den rette bistand og reintegrationsstøtte til de personer, der sendes tilbage.*

*⇒ I forbindelse med Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden bør fokus være på **bæredygtig tilbagesendelse og reintegration** af ulovlige indvandrere i deres oprindelsesland, bl.a. ved at forbedre de pågældende landes kapacitet til at håndtere de pågældende personers tilbagevenden og reintegration.*

*⇒ Kommissionen vil aktivt følge op på de udfordringer, der blev påpeget i evalueringen fra **2011 af EU-tilbagetagelsesaftaler** og i henstillingerne heri, såsom at frivillig udrejse bør foretrækkes (henstilling 13), og at der bør iværksættes et pilotprojekt for at føre tilsyn med, hvilken situation personer, der tilbagesendes, befinder sig i (henstilling 15).*

#### **4. Forbedring af medlemsstaternes operationelle samarbejde om tilbagesendelser**

Tilbagesendelsesprocedurer, som er forenelige med de grundlæggende rettigheder, og kohærente tilbagesendelsespolitikker vil blive styrket ved praktisk og operationelt samarbejde inden for områder som:

- fremme af frivillig udrejse
- respekt for barnets tarv i tilbagesendelsesprocedurerne
- samarbejde mellem nationale tilsynsorganer
- bedre statistikker
- udveksling af personoplysninger
- udstedelse af rejsedokumenter.

*⇒ Kommissionen vil benytte **Det Europæiske Migrationsnetværk som platform** til at fremme et bedre samarbejde blandt medlemsstaterne og de involverede parter, navnlig i forbindelse med **frivillig udrejse**, som et centralt værktøj til at indsamle og udveksle oplysninger.*

*⇒ Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden vil fokusere på foranstaltninger, der fremmer **frivillig udrejse**, samtidig med at det sikres, at incitamentet til frivillig udrejse ikke får i en uønsket tiltrækningskraft (pull-effect). I tæt samarbejde med tredjelande vil man også fremme foranstaltninger, som fremmer muligheden for at få de fornødne rejsedokumenter til de personer, der skal tilbagesendes.*

*⇒ Med hensyn til **transit over land, som foretages af personer, der frivilligt rejser tilbage**, kan der foretages forbedringer ved brug af bilag 39 i Schengenvejledningen (standardformular for anerkendelse af en afgørelse om tilbagesendelse med henblik på transit over land). De medlemsstater, som endnu ikke benytter bilaget, opfordres til at gøre det.*

*⇒ Der bør slås til lyd for yderligere operationelt samarbejde om gennemførelsen af tilbagesendelses- og reintegrationsprocesser i forbindelse med **uledsagede mindreårige**, dels mellem medlemsstaterne, dels mellem medlemsstaterne og tredjelande. Samarbejdet mellem de organer i medlemsstaterne og tredjelande, der varetager børns beskyttelse, bør fremmes, idet Asyl-, Migrations- og Integrationsfondens finansieringsmuligheder bør udnyttes bedst muligt.*

⇒ Der vil blive lagt vægt på at **forbedre de statistiske oplysninger vedrørende tilbagesendelser**, især ved at gøre brug af de detaljerede oplysninger, som Frontex efterhånden får fra medlemsstaterne, idet det vil blive overvejet, hvordan oplysningerne om frivillig udrejse kan forbedres, og hvordan der kan ansøres til en mere konsekvent indsamling af data.

⇒ Kommissionen vil fremme **større udveksling af bedste praksis mellem de nationale organer, der fører tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse**, jf. direktivets artikel 8, stk. 6, for at skabe et mere konsekvent tilsyn i forbindelse med fælles aktioner, der koordineres af Frontex.

⇒ **VIS' og SIS' potentiale på tilbagesendelsespolitikens område bør styrkes yderligere**. Navnlig vil revisionen af SIS II senest i 2016 være en anledning til at forbedre sammenhængen mellem tilbagesendelsespolitikken og SIS II og til at foreslå, at der indføres en forpligtelse for medlemsstaterne til at foretage en indberetning i SIS II af afvisninger ved grænsen for de indrejseforbud, der udstedes ifølge tilbagesendelsesdirektivet.

⇒ Det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og tredjelande vil blive fremmet, idet der især vil være fokus på **identifikation og udstedelse af rejsedokumenter** i overensstemmelse med kravene til databeskyttelse.

⇒ Det Europæiske Migrationsnetværk vil i 2014 foretage en undersøgelse af **god praksis i forbindelse med tilbagesendelse og reintegration af ulovlige indvandrere: medlemsstaternes indrejseforbud og deres politik for og brug af tilbagetagelsesaftaler**. Formålet med undersøgelsen er at gøre tilbagesendelsespolitikken mere effektiv ved at indsamle og sammenligne de erfaringer, medlemsstaterne har med disse specifikke aspekter af tilbagesendelsesprocessen.

##### **5. Frontex' styrkede rolle i forbindelse med tilbagesendelser**

Der er en klar merværdi i at udføre visse operationelle opgaver i forbindelse med tilbagesendelser i fællesskab på EU-plan. Frontex spiller en vigtig koordinerende rolle på dette område og bør fortsat gøre brug af den på en proaktiv måde. Frontex skal under udførelsen af sine opgaver sikre, at aktionerne gennemføres i overensstemmelse med EU-retten og EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⇒ Frontex bør styrke koordineringen af de fælles tilbagesendelsesaktioner på en måde, der sikrer, at de **fælles standarder vedrørende en human og værdig behandling af personer, der skal sendes tilbage**, opfyldes i en grad, der går langt videre end blot en simpel overholdelse af juridiske forpligtelser. Kommissionen beder derfor **Frontex om hurtigst muligt at tilpasse sin adfærdskodeks om fælles tilbagesendelsesaktioner** og om tydeligt at angive, at hver eneste fælles tilbagesendelsesaktion vil være genstand for uafhængigt tilsyn.

⇒ Frontex opfordres til at støtte medlemsstaterne yderligere ved at tilbyde **kurser om tilbagesendelse** med særlig fokus på at sikre varetagelse af de grundlæggende rettigheder under tilbagesendelsesproceduren.

## **Del IV - Rapport om gennemførelsen: Konsekvensen af tilbagesendelsesdirektiv 2008/115/EF for medlemsstaternes politik og praksis for tilbagesendelse**

Fristen for at gennemføre direktivet om tilbagesendelse udløb den 24. december 2010. Alle medlemsstater, undtagen UK og Irland, samt de fire stater, der er associerede i Schengensamarbejdet, er bundet af direktivet. Fire medlemsstater (EE, ES, PT og SK) meddelte, at direktivet var gennemført fuldt ud i national lovgivning inden fristen. 19 medlemsstater meddelte, at direktivet var gennemført i 2011, og fem (BE, LT, NL, PL og SE) meddelte, at det var gennemført i løbet af 2012. Kommissionen indledte 20 traktatbrudssager for manglende meddelelse, som alle blev afsluttet, efter at medlemsstaterne med nogen forsinkelse meddelte Kommissionen deres nationale gennemførelsesforanstaltninger<sup>14</sup>. Kun Island har endnu ikke meddelt fuld gennemførelse i national lovgivning.

Siden direktivet blev vedtaget, har Kommissionen holdt 14 **kontaktgruppemøder**<sup>15</sup> med medlemsstaternes eksperter. Formålet med kontaktgruppen er at få klarlagt eventuelle problemer og udestående spørgsmål på et tidligt tidspunkt og give mulighed for en åben og uformel diskussion. Møderne har i høj grad bidraget til en konsekvent implementering af direktivet på nationalt plan. På grundlag af drøftelserne i kontaktgruppen blev der foretaget seks **sammenlignende undersøgelser**<sup>16</sup> vedrørende:

1. *Procedurer for tilbagesendelse af mindreårige*
2. *Tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse*
3. *Reintegration af mennesker, der er vendt tilbage*
4. *Situationen for personer, der ikke kan sendes ud af landet*
5. *Korrekt juridisk gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet i medlemsstaterne*
6. *De praktiske konsekvenser af tilbagesendelsesdirektivet*

På grundlag af undersøgelsesresultaterne vedrørende tilbagesendelsesdirektivets gennemførelse i national lovgivning gennemførte Kommissionen et **organiseret arbejdsprogram om gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet (2012-2013)**, hvor den stillede medlemsstaterne spørgsmål om eventuelle uløste problemer i forbindelse med deres gennemførelse af direktivet. De nærmere oplysninger om konstaterede mangler og mulige løsninger blev drøftet på bilaterale tekniske møder. Møderne og drøftelserne viste sig at være meget nyttige, og der blev fundet løsninger på størstedelen af gennemførelsesproblemerne. De udestående spørgsmål vedrører navnlig følgende bestemmelser:

- EU-omspændende virkning af indrejseforbud
- fastlæggelse af risikoen for forsvinden
- kriterier for at forlænge perioden med frivillig udrejse

---

<sup>14</sup> Der findes link til de nationale gennemførelsesforanstaltninger på følgende websted over nationale gennemførelsesbestemmelser på EUR-Lex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:DA:NOT>

<sup>15</sup> De samlede referater af disse kontaktgruppemøder (i form af spørgsmål og svar) findes via Kommissionens register over ekspertgrupper.

<sup>16</sup> De fleste af disse undersøgelser er offentligt tilgængelige på webstedet for Generaldirektoratet for Indre Anliggender, i e-biblioteket under: [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies).

- regler, der skal overholdes ved udsendelse med fly
- tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse
- kriterier for at benytte frihedsberøvelse
- forhold under frihedsberøvelse.

Med hensyn til disse udestående spørgsmål har syv medlemsstater allerede ændret deres nationale lovgivning for at efterleve Kommissionens krav. 13 medlemsstater er i gang med dette arbejde, og seks medlemsstater har formelt forpligtet sig til at ændre deres nationale lovgivning i nærmeste fremtid under nøje overvågning af Kommissionen (rapportering hver anden måned).

Dette program har allerede givet målbare resultater, navnlig i forbindelse med frihedsberøvelse:

- Ud af de 11 medlemsstater, som ikke havde gennemført direktivets artikel 3, nr. 7, og artikel 15, stk. 1, har seks ændret deres lovgivning, således at den fastsætter objektive kriterier, som gør det muligt at vurdere, om der er grund til at tro, at en ulovlig indvandrer vil forsvinde. Derved kan man begrænse antallet af indvandrere, der frihedsberøves.

- Ud af de syv medlemsstater, der ikke havde gennemført direktivets artikel 15, stk. 4, fuldt ud, har seks ændret eller er ved at ændre deres nationale lovgivning, således at det fastslås, at frihedsberøvelsen ophører, hvis der ikke er nogen rimelig udsigt til udsendelse.

- Ud af de seks medlemsstater, der hidtil ikke har tilladt NGO'er og internationale organisationer at besøge centrene for frihedsberøvede, har fire ændret eller er i gang med at ændre deres lovgivning.

- Ud af de seks medlemsstater, som endnu ikke havde sikret adgang til gratis retshjælp (artikel 13, stk. 4), har fire nu ændret deres regler herom.

- Ud af de 16 medlemsstater, som ikke havde gennemført artikel 8, stk. 6, har 13 vedtaget eller er i gang med at vedtage lovgivning med henblik på at indføre en effektiv ordning for tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse.

- Ud af de fjorten medlemsstater, som endnu ikke havde formaliseret forpligtelsen til at udføre alle udsendelser med fly i overensstemmelse med de fælles retningslinjer for sikkerhedsbestemmelser i forbindelse med fælles udsendelse med fly, der er knyttet som bilag til beslutning 2004/573/EF, har 11 nu gjort dette eller er i gang med at gøre det.

I de tilfælde, hvor det ikke har været muligt at nå til enighed og få medlemsstaternes tilsagn om at ændre deres lovgivning i overensstemmelse med Kommissionens anmodninger, er der allerede indledt adskillige EU-pilot-procedurer.

Med hensyn til den **praktiske gennemførelse af tilbagesendelsesdirektivet** i medlemsstaterne blev der foretaget en undersøgelse i 2012-2013, som blev afsluttet i oktober 2013. Undersøgelsen var udformet som en metaundersøgelse baseret på forskellige former for eksisterende oplysninger og undersøgelser samt input fra alle relevante involverede parter<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> De involverede parter, som skulle konsulteres, var:

1. Retslige myndigheder/dommere med ansvar for at overvåge/behandle klager vedrørende tilbagesendelsespolitik (via nationale og internationale dommerforeninger)

For at få et bredere billede af situationen i praksis har Kommissionen også analyseret mere specifikke undersøgelser og rapporter fra bl.a. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Europarådets organer, FN's Højkommissariat for Flygtninge og NGO'er (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl m.fl.) om den praktiske situation i medlemsstaterne. En af de større vanskeligheder i forbindelse med indsamlingen af oplysninger var, at der kun var indsamlet meget få kvantitative data systematisk på medlemsstatsniveau om de fleste emner, der er omfattet af undersøgelsen. Oplysninger om basisparametre, såsom den gennemsnitlige varighed af frihedsberøvelser, årsager til frihedsberøvelse, antal af fejlslagne tilbagesendelser og brug af indrejseforbud viste sig kun at være til rådighed i et begrænset antal medlemsstater. Endvidere mangler der tit fælles definitioner af og tilgange til indsamling af oplysninger, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne sådanne oplysninger i EU.

Som nævnt ovenfor vil **Kommissionen systematisk følge op på alle mangler, der er konstateret i forbindelse med denne rapport om gennemførelsen.** Der er allerede indledt adskillige EU pilot-procedurer vedrørende spørgsmål, som behandles i denne rapport, og andre vil blive indledt i den nærmeste fremtid.

### ***1. Frihedsberøvelse med henblik på tilbagesendelse***

#### *a) Grunde til og varighed af frihedsberøvelse (artikel 15)*

Ifølge direktivets artikel 15 må tredjelandstatsborgere, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, kun frihedsberøves, hvis der er risiko for, at den pågældende person vil forsvinde eller undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen, og frihedsberøvelsen skal være "af så kort varighed som muligt", og den må kun opretholdes "så længe udsendelsen er under forberedelse". Afgørelser om frihedsberøvelse, som træffes af administrative eller retslige myndigheder, skal tages op til fornyet vurdering med "rimelige mellemrum", og frihedsberøvelsen ophører, "når der af retlige eller andre grunde ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse". Medlemsstaterne fastsætter en begrænset periode for frihedsberøvelsen, der ikke må overstige seks måneder og undtagelsesvist 18 måneder i alt. Domstolens retspraksis har præciseret adskillige aspekter af direktivets bestemmelser om frihedsberøvelse. Domstolen bekræftede i sin dom i sag C-357/09 (Kadzoev) udtrykkeligt de beskyttende elementer i tilbagesendelsesdirektivets artikler om **frihedsberøvelse** ved at understrege, at **frihedsberøvelse ikke længere er berettiget, og at den pågældende person skal løslades omgående, hvis der ikke er nogen reel udsigt til udsendelse til et tredjeland, inden den maksimale frist for frihedsberøvelse er udløbet. Domstolen præciserede endvidere, at hensynet til den offentlige orden og sikkerhed ikke kan udgøre en begrundelse for frihedsberøvelse i henhold til tilbagesendelsesdirektivet.** En dom i sag C-534/11 (Arslan) behandler forholdet mellem frihedsberøvelse i forbindelse med

---

2. Advokater og institutioner, som yder retshjælp til personer, der skal tilbagesendes (via nationale og internationale advokatsamfund)

3. Organer, der fører tilsyn med tilbagesendelse (organer, der er oprettet i henhold til tilbagesendelsesdirektivets artikel 8, stk. 6)

4. Parter, der bistår indvandrere eller kæmper for deres sag (NGO'er og lobbyorganisationer)

5. Parter, som fremsætter bemærkninger til/undersøger tilbagesendelsespolitikken (NGO'er, akademiske kredse osv.)

6. Internationale organisationer (De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge, Den Internationale Organisation for Migration, Røde Kors osv.) med interesse i tilbagesendelsesspørgsmål.

tilbagesendelse og frihedsberøvelse i forbindelse med asyl (ifølge direktiv 2003/9) og **præciserer, at det forhold, at der findes to forskellige ordninger, ikke medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til automatisk at løslade frihedsberøvede personer, der skal sendes tilbage, når de har indgivet en asylansøgning, forudsat at staten hurtigt træffer en afgørelse i henhold til national lovgivning om at opretholde frihedsberøvelsen i overensstemmelse med EU-retten om asyl.**

Vurderingen har vist, at der er **store forskelle** med hensyn til den praktiske gennemførelse, selv om medlemsstaterne generelt set har ændret deres lovgivning for at bringe den i overensstemmelse med artikel 15. Der er f.eks. stor forskel på fortolkningen af, hvad der udgør "rimelige mellemrum", hvormed en **fornyet vurdering af afgørelsen om frihedsberøvelse** skal finde sted. I nogle medlemsstater foretages der en fornyet vurdering hver uge, mens den i andre medlemsstater kun foretages ved udløbet af frihedsberøvelsens periode (dvs. efter op til seks måneder). Det er derfor et område, hvor der er behov for større ensartethed, og hvor flere involverede parter har bedt om yderligere vejledning i, hvad der skal forstås ved "rimelige mellemrum".

På den anden side er praksis mere ensartet hvad angår årsagerne til at frihedsberøve personer, der er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, idet risikoen for, at de pågældende forsvinder eller lægger hindringer i vejen for tilbagesendelsen, er den vigtigste grund i de fleste medlemsstater. En anden årsag, der tit anføres, er behovet for at udrede situationen med hensyn til papirer til og identifikation af personen i samarbejde med tredjelande. Begrebet "risiko for, at den pågældende vil forsvinde", jf. direktivets artikel 3, nr. 7, har haft betydning for medlemsstaternes definition og brug af kriterier, som ligger til grund for afgørelser om frihedsberøvelse, og har dermed - i forskellig grad - bidraget til større retssikkerhed. I størstedelen af medlemsstaterne er "manglende dokumenter" eller "brug af falsk identitet" de årsager, der oftest ligger til grund ved vurderingen af risikoen for, at den pågældende person vil forsvinde. Blandt de øvrige kriterier, der ofte benyttes til at vurdere risikoen for, at den pågældende person forsvinder, nævnes:

- brug af falske dokumenter eller ødelæggelse af dokumenter
- manglende bopæl
- udtrykkelig tilkendegivelse af, at vedkommende ikke har til hensigt at respektere afgørelsen
- domme for forbrydelser.

Tabel 2: Kriterier for vurdering af "risikoen for, at vedkommende forsvinder"

| Kriterier, som ofte ligger til grund for vurdering af "risikoen for, at vedkommende forsvinder" | Antallet af medlemsstater, der anvender kriterierne |
|---|---|
| Mangel på dokumenter  | 13  |
| Ingen vilje til at samarbejde om at fastlægge vedkommendes identitet                            | 11  |
| Manglende bopæl   | 7   |
| Brug af falske dokumenter eller ødelæggelse af eksisterende dokumenter                          | 7   |
| Vedkommende har gentagne gange forsømt at melde sig til de relevante myndigheder                | 7   |
| Udtrykkelig tilkendegivelse af, at vedkommende ikke har til                                     | 6   |

| Kriterier, som ofte ligger til grund for vurdering af "risikoen for, at vedkommende forsvinder"    | Antallet af medlemsstater, der anvender kriterierne |
|--|---|
| hensigt at respektere afgørelsen   |   |
| Domme for forbrydelser   | 6   |
| Manglende overholdelse af indrejseforbud   | 5   |
| Manglende overholdelse af en afgørelse om tilbagesendelse  | 5   |
| Tidligere adfærd (dvs. flugt)  | 4   |
| Manglende økonomiske ressourcer  | 4   |
| Vedkommende er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet af en anden medlemsstat | 4   |
| Manglende overholdelse af en forpligtelse til frivillig udrejse                                    | 3   |

Kilde: hentet fra MATRIX 2013.

Det bør bemærkes, at der også har været en konstant udvikling i retning af en **bredere indførelse af alternativer til frihedsberøvelse** i de undersøgte medlemsstater. Et stort antal medlemsstater har nu i deres nationale lovgivning alternativer til frihedsberøvelse. Forskning har vist, at der kan være mange fordele ved alternativer til frihedsberøvelse, og at de også under visse betingelser kan medføre betydelige omkostningsbesparelser. I praksis anvender flere medlemsstater dog kun alternativer til frihedsberøvelse i sjældne tilfælde. De alternativer, der benyttes i praksis, består ofte i, at "vedkommende skal melde sig hos myndighederne", og at "vedkommende skal tage bopæl på et sted angivet af myndighederne". "Forpligtelsen til at aflevere pas og dokumenter" er også et af de alternativer til frihedsberøvelse, der ofte anvendes.

Tabel 3: Retligt grundlag for anvendelse af alternativer til frihedsberøvelse og anvendelse i praksis

|                  | Begrænsninger vedrørende bopæl |                      | Pligt til regelmæssigt at melde sig hos myndighederne |                      | Pligt til at aflevere dokumenter |                      | Deponering af en økonomisk garanti |                      | Elektronisk overvågning |                      |
|------------------|--------------------------------|----------------------|---|----------------------|----------------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
|                  | Retligt grundlag               | Anvendelse i praksis | Retligt grundlag                                      | Anvendelse i praksis | Retligt grundlag                 | Anvendelse i praksis | Retligt grundlag                   | Anvendelse i praksis | Retligt grundlag        | Anvendelse i praksis |
| AT               | ja                             | ja                   | ja  | ja                   | nej                              | nej                  | ja                                 | ja                   | nej                     | nej                  |
| BE <sup>18</sup> | nej                            | nej                  | nej   | nej                  | nej                              | nej                  | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| BG               | nej                            | nej                  | ja  | i.o.f.               | ja                               | i.o.f.               | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| CY               | nej                            | nej                  | nej   | nej                  | nej                              | nej                  | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| CZ               | nej                            | nej                  | ja  | ja                   | nej                              | nej                  | ja                                 | nej                  | nej                     | nej                  |
| DE               | ja                             | i.o.f.               | ja  | ja                   | ja                               | ja                   | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| DK               | ja                             | ja                   | ja  | ja                   | ja                               | ja                   | ja                                 | nej                  | ja                      | nej                  |
| EE               | ja                             | ja                   | ja  | ja                   | ja                               | ja                   | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| EL               | ja                             | nej                  | ja  | nej                  | ja                               | nej                  | ja                                 | nej                  | nej                     | nej                  |
| ES               | ja                             | i.o.f.               | ja  | i.o.f.               | ja                               | ja                   | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| FI               | nej                            | nej                  | ja  | i.o.f.               | ja                               | i.o.f.               | ja                                 | i.o.f.               | nej                     | nej                  |
| FR               | ja                             | i.o.f.               | ja  | nej                  | ja                               | ja                   | nej                                | nej                  | ja                      | i.o.f.               |
| HU               | ja                             | i.o.f.               | ja  | i.o.f.               | ja                               | i.o.f.               | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| IT               | ja                             | i.o.f.               | ja  | i.o.f.               | ja                               | i.o.f.               | ja                                 | i.o.f.               | nej                     | nej                  |
| LT               | ja                             | ja                   | ja  | ja                   | nej                              | nej                  | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |
| LU               | ja                             | nej                  | ja  | nej                  | nej                              | nej                  | nej                                | nej                  | nej                     | nej                  |

<sup>18</sup> Belgien anvender ingen af de nævnte alternativer til frihedsberøvelse, men har siden 2008 tilbudt særlig indkvartering og rådgivning til familier, og det er blevet udpeget som en god praksis i en nyere NGO-publikation.

|    |     |        |     |        |     |        |     |        |     |        |
|----|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|
| LV | nej | nej    | ja  | ja     | ja  | ja     | nej | nej    | nej | nej    |
| MT | nej | nej    | ja  | ja     | nej | nej    | ja  | ja     | nej | nej    |
| NL | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | ja     | nej | nej    |
| PL | ja  | nej    | ja  | nej    | nej | nej    | nej | nej    | nej | nej    |
| PT | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. |
| RO | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | nej | nej    | nej | nej    | nej | nej    |
| SE | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | nej | nej    | nej | nej    |
| SI | ja  | ja     | ja  | ja     | ja  | nej    | ja  | nej    | nej | nej    |
| SK | ja  | nej    | ja  | nej    | nej | nej    | ja  | nej    | nej | nej    |
| CH | ja  | nej    | ja  | ja     | ja  | nej    | ja  | nej    | nej | nej    |
| IS | ja  | i.o.f. | ja  | ja     | ja  | i.o.f. | nej | nej    | nej | nej    |
| LI | ja  | ja     | nej | nej    | ja  | ja     | nej | nej    | nej | nej    |
| NO | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | nej | nej    | nej | nej    |
| IE | ja  | i.o.f. | ja  | ja     | ja  | i.o.f. | ja  | nej    | nej | nej    |
| UK | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. | ja  | i.o.f. |

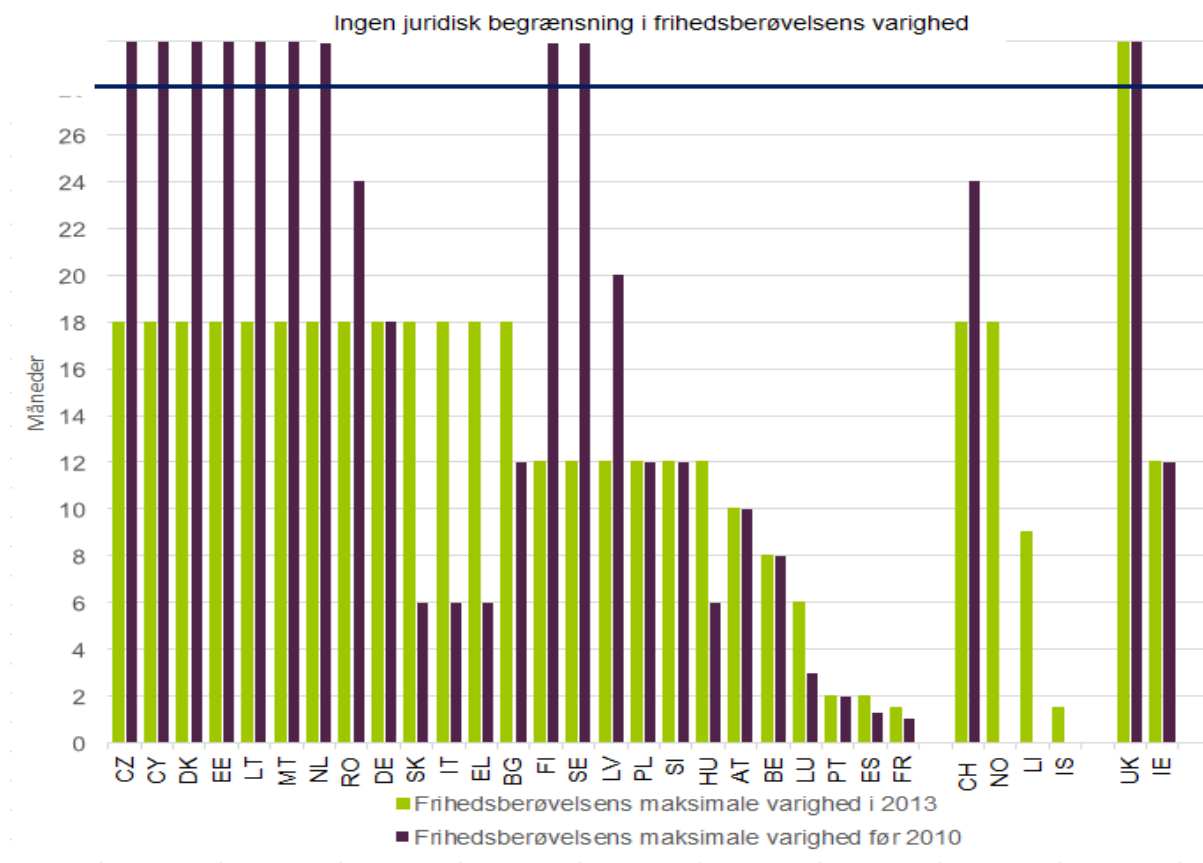
**i.o.f.:** "Ingen oplysninger foreligger."

*Kilde: hentet fra MATRIX 2013.*

I de fleste medlemsstater er der en **mangel på offentlige støttestrukturer** for ulovlige indvandrere, som løslades efter frihedsberøvelse, fordi der ikke er nogen rimelig udsigt til udsendelse. Hvis der ikke er en konkret juridisk forpligtelse for medlemsstaterne til at sørge for materielle fornødenheder til denne gruppe mennesker, havner de i et "juridisk tomrum", hvor de kun har den private eller frivillige sektor at støtte sig til, eller hvor de kan risikere at blive nødt til at udføre ulovligt arbejde for at overleve. Enkelte medlemsstater går nu foran med et godt eksempel ved at sørge for en månedlig ydelse og ved at hjælpe disse mennesker med at finde en bolig.

Inden tilbagesendelsesdirektivet blev vedtaget, var der stor forskel mellem medlemsstaterne på, hvor **længe en frihedsberøvelse højst måtte vare**, og **i mindst ni medlemsstater var der intet loft** for, hvor længe man kunne frihedsberøve mennesker, der skulle sendes tilbage. Tilbagesendelsesdirektivet har bidraget til, at den højst tilladte varighed af frihedsberøvelser er blevet mere ensartet - og overordnet set kortere - i EU.

Tabel 4: Frihedsberøvelsens maksimale varighed før og efter gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet i national lovgivning



Kilde: MATRIX 2013.

Mens frihedsberøvelsens juridisk tilladte varighed er blevet længere i otte medlemsstater, er den blevet kortere i 12 medlemsstater. Det bør bemærkes, at den gennemsnitlige varighed af frihedsberøvelser, som anvendes i praksis, ser ud til at være betydeligt lavere end den højst tilladte varighed.

Tabel 5: Frihedsberøvelsens varighed i praksis

| MS | Frihedsberøvelsens varighed i praksis (i dage) | Kilde                             | Periode |
|----|--|-----------------------------------|---------|
| AT | 16,6*  | Nationale statistikker            | 2012    |
| BG | 64*  | NGO-undersøgelse                  | 2011    |
| DE | Under 42***                                    | Nationale statistikker            | 2011    |
| DK | 31*  | NGO-undersøgelse                  | 2011    |
| EE | 85*  | Nationale statistikker            | 2011    |
| EL | Mindst 180**                                   | International organisation        | 2012    |
| FI | 5-6**  | Nationale offentlige myndigheder  | -       |
| FR | 13*  | Nationale offentlige myndigheder  | -       |
| IT | 31*  | Bolognas offentlige myndigheder   | -       |
| LU | 16*  | Nationale offentlige myndigheder  | -       |
| NL | 120-180**                                      | NGO og international organisation | -       |
| RO | 50*  | Nationale statistikker            | 2012    |
| SE | Under 14**                                     | Justitsministeriet                | -       |
| IS | 1**  | Offentlige myndigheder og NGO'er  | -       |
| LI | 1-2**  | Offentlige myndigheder og NGO'er  | -       |
| UK | 7**  | Nationale offentlige myndigheder  | -       |

\* Gennemsnit beregnet på grundlag af til rådighed værende data. Kilden til dataene er anført i 3. kolonne fra venstre.

\*\* Den hyppigst anvendte varighed ifølge de interviewede parterers skøn.

\*\*\* I Tyskland varer frihedsberøvelsen for 73 % af de frihedsberøvede personers vedkommende mindre end 42 dage ifølge officielle statistikker.

*b) Forholdene under frihedsberøvelsen, herunder af mindreårige og familier (artikel 16 og 17)*

Direktivet fastsætter nogle **grundlæggende forhold**, som skal være i orden i forbindelse med frihedsberøvelse af personer, der skal sendes tilbage, såsom at frihedsberøvelsen skal finde sted i særlige faciliteter (ikke fængsler), eller at de frihedsberøvede personer skal holdes adskilt fra almindelige indsatte. Frihedsberøvede personer, der skal sendes tilbage, skal have lægebehandling og nødvendig behandling af sygdom, og de skal have tilladelse til at sætte sig i forbindelse med retlige repræsentanter, familiemedlemmer og konsulære myndigheder. NGO'er og organer skal have mulighed for at besøge frihedsberøvede, forudsat at eventuelle nationale krav om indhentning af tilladelse er opfyldt. Personer, der skal sendes tilbage, skal oplyses om deres rettigheder og pligter. Med hensyn til mindreårige (både uledsagede og dem, der er ledsaget af deres familie) - som kun må frihedsberøves som en sidste udvej og i det kortest mulige passende tidsrum - gælder, at der skal tages særligt hensyn til deres behov ("barnets tarv er et væsentligt hensyn"), og at de skal have mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter og (afhængigt af varigheden af deres ophold) adgang til undervisning.

Direktivet indeholder ingen nærmere bestemmelser om rummenes størrelse, adgang til sanitære faciliteter, adgang til frisk luft, kost osv. under frihedsberøvelsen. Det hedder dog i betragtning 17, at frihedsberøvede bør **behandles humant og værdigt** med respekt for deres grundlæggende rettigheder og under overholdelse af folkeretten. Når medlemsstater pålægger frihedsberøvelse i henhold til direktivets artikel 15-17, skal det ske under forhold, der er i overensstemmelse med EU-chartrets artikel 4, som forbyder umenneskelig eller nedværdigende behandling. Den praktiske konsekvens for medlemsstaterne af denne forpligtelse er beskrevet nærmere i de standarder, der er udfærdiget af Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur ("CPT-standarder"<sup>19</sup>). Standarderne udgør en almindelig anerkendt beskrivelse af de forpligtelser, medlemsstaterne som minimum skal opfylde ved enhver frihedsberøvelse for at sikre, at de overholder forpligtelserne i den europæiske menneskerettighedskonvention og EU-chartret, når de anvender EU-retten. Kommissionen vil følge situationen nøje og især benytte sig af de muligheder, den nye **Schengenevalueringsmekanisme** giver for at evaluere de faciliteter, medlemsstaterne benytter til frihedsberøvelser forud for udsendelse, således at den sikrer, at disse benchmark opfyldes af alle medlemsstater. For at tage fat på de mest alvorlige tilfælde af umenneskelige forhold under frihedsberøvelse har Kommissionen allerede inden for de seneste måneder indledt EU-pilot-procedure over for adskillige medlemsstater.

Ni medlemsstater har lovgivning, der ikke er fuldt ud forenelig med artikel 16, stk. 1, ifølge hvilken **frihedsberøvede tredjelandstatsborgere skal holdes adskilt fra almindelige indsatte**. To af disse medlemsstater har forpligtet sig til at ændre deres lovgivning. Der er allerede indledt eller vil blive indledt EU pilot-procedurer mod de øvrige medlemsstater. I praksis er det kun halvdelen af medlemsstaterne, der altid har særlige indkvarteringsfaciliteter. Den anden halvdel benytter lejlighedsvis eller ofte fængsler til frihedsberøvelse af ulovlige indvandrere. Den tyske domstol har i den forbindelse i 2013 indgivet tre anmodninger til Domstolen om en præjudiciel afgørelse: I sag C-473/13 (Bero) og C-514/13 (Bouzalmate) blev Domstolen bedt om at afgøre, hvorvidt en medlemsstat i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1, er forpligtet til at gennemføre en frihedsberøvelse med henblik på udsendelse i særlige faciliteter for frihedsberøvede, selv om sådanne faciliteter kun findes i en

<sup>19</sup> dokument CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, findes på: [www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm](http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm).

del af denne medlemsstats føderale underenheder (men ikke i andre). Sag C-474/13 (Thi Ly Pham) vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det er foreneligt med artikel 16, stk. 1, at have en national administrativ praksis, der går ud på, at en person, der er frihedsberøvet med henblik på udsendelse, anbringes i et fængsel med almindelige indsatte, såfremt den frihedsberøvede giver samtykke hertil. Domstolen har endnu ikke truffet afgørelse i disse tre sager.

Forpligtelsen i artikel 16, stk. 2, til at tillade frihedsberøvede at **sætte sig i forbindelse med retlige repræsentanter, familiemedlemmer og kompetente myndigheder** er gennemført korrekt i national lovgivning af alle medlemsstater. Det materiale, der er indhentet, tyder på, at denne mulighed ikke altid gives i praksis i to medlemsstater. Forpligtelsen i artikel 16, stk. 3, til at sikre adgang til **akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom** er ligeledes gennemført af alle medlemsstater. Det påstås dog, at adgangen til at hævde denne ret i praksis tilsidesættes en gang imellem i seks medlemsstater. Kommissionen vil følge op på alle konstaterede mangler.

Den juridiske gennemførelsen af nationale, internationale og ikke-statslige organisationers og organers selvstændige ret til **fuld adgang til faciliteter for frihedsberøvede**, jf. artikel 16, stk. 4, volder stadig problemer i syv medlemsstater. Tre af disse medlemsstater har forpligtet sig til at ændre deres lovgivning. Praksis i fire andre medlemsstater ser ikke ud til at være fuldt ud i overensstemmelse med direktivet.

I alle medlemsstaterne er lovgivningen i overensstemmelse med reglerne i artikel 17 om **frihedsberøvelse af mindreårige og familier**. I praksis meldes der dog om mangler med hensyn til separat bolig for familier i to medlemsstater, adgang til fritidsaktiviteter i tre medlemsstater og adgang til undervisning i fem medlemsstater. Med hensyn til den praktiske anvendelse af bestemmelsen i artikel 17 om at frihedsberøve mindreårige som en sidste udvej viser resultaterne af evalueringen, at 17 medlemsstater - i det mindste nogle gange - frihedsberøver uledsagede mindreårige, og at 19 medlemsstater - i det mindste nogle gange - frihedsberøver familier med mindreårige børn. Eftersom definitionen af "som en sidste udvej" i tilbagesendelsesdirektivet giver mulighed for fortolkning, har nogle involverede parter foreslået, at medlemsstaterne bør opfordres til at lade deres nationale lovgivning indeholde en formodning imod, at børn må frihedsberøves, og til at anvende alternativer til frihedsberøvelse for uledsagede mindreårige og familier med børn.

Med hensyn til **bistand til uledsagede mindreårige** (artikel 10) har evalueringen vist, at den ydes på mange forskellige måder og af forskellige organer.

Tabel 6: Myndighed med ansvar for at yde bistand til uledsagede mindreårige

| Land | NGO | IMO | Institution specialiseret i uledsagede mindreårige, der er ulovlige indvandrede | Ministerium | Generel ungdoms- eller socialtjeneste | Lokal forvaltning | Generel asyl- eller udlændingetjeneste | Anklagemyndighed eller domstol | Politi eller grænsepolitiet | Ingen institution med formelt ansvar |
|------|-----|-----|---|-------------|---------------------------------------|-------------------|--|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| AT   |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                             |                                      |
| BE   |     |     |   | ✓           |                                       |                   |  |                                |                             |                                      |
| BG   |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                             |                                      |
| CZ   |     | ✓   |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                             |                                      |
| CY   |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                             |                                      |

| Land             | NGO | IMO | Institution specialiseret i uledsagede mindreårige, der er ulovlige indvandrere | Ministerium | Generel ungdoms- eller socialtjeneste | Lokal forvaltning | Generel asyl- eller udlændingetjeneste | Anklagemyndighed eller domstol | Politi eller grænsepolit | Ingen institution med formelt ansvar |
|------------------|-----|-----|---|-------------|---------------------------------------|-------------------|--|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| DE               |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| DK               | ✓   | ✓   |   |             |                                       |                   | ✓                                      |                                |                          |                                      |
| EE               |     |     |   |             | ✓                                     | ✓                 |  |                                |                          |                                      |
| EL               | ✓   | ✓   |   |             |                                       |                   |  | ✓                              |                          |                                      |
| ES               |     |     |   |             |                                       | ✓                 |  |                                |                          |                                      |
| FI               |     |     |   |             |                                       |                   |  |                                |                          | ✓                                    |
| FR               |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| HU               |     |     | ✓   |             |                                       |                   |  |                                |                          |                                      |
| IT               |     | ✓   |   |             |                                       |                   |  |                                |                          |                                      |
| LT               |     |     |   |             |                                       |                   | ✓                                      |                                |                          |                                      |
| LU               |     | ✓   |   |             |                                       |                   |  |                                |                          |                                      |
| LV               |     |     |   |             |                                       |                   |  | ✓                              | ✓                        |                                      |
| MT               |     |     |   |             |                                       |                   | ✓                                      |                                |                          |                                      |
| NL               | ✓   |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| PL               |     | ✓   |   |             |                                       |                   |  | ✓                              | ✓                        |                                      |
| PT               | ✓   |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| RO               | ✓   |     |   |             |                                       |                   |  |                                |                          |                                      |
| SI               |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| SK               |     |     |   | ✓           |                                       |                   |  |                                |                          |                                      |
| SE               |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| CH               |     |     |   |             |                                       | ✓                 |  |                                |                          |                                      |
| IS               |     |     |   | ✓           | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| LI               |     |     |   | ✓           |                                       |                   |  |                                |                          |                                      |
| NO <sup>20</sup> |     | ✓   | ✓   | ✓           |                                       |                   |  |                                |                          |                                      |
| IE               |     |     |   |             | ✓                                     |                   |  |                                |                          |                                      |
| UK               |     |     |   |             | ✓                                     | ✓                 |  |                                |                          |                                      |

Kilde: MATRIX 2013.

Selv om de fleste medlemsstater i praksis sender mindreårige tilbage, er det kun syv medlemsstater, der har meddelt, at de har benyttet sig af muligheden for at sende uledsagede mindreårige tilbage til modtagelsescentre eller socialtjenester i barnets oprindelsesland.

De vigtigste ændringer med hensyn til frihedsberøvelse som følge af tilbagesendelsesdirektivets implementering er følgende:

Tabel 7: De vigtigste ændringer med hensyn til frihedsberøvelse som følge af tilbagesendelsesdirektivets implementering

| Ændring                                | Medlemsstat                              |
|--|--|
| Frihedsberøvelsens varighed er kortere | BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK og NO |

<sup>20</sup> Europa-Kommissionens overensstemmelsesvurdering (2013) af Norges gennemførelse i national ret af direktiv 2008/115/EF. Version 3.0 – 20.6.2013. Artikel 10, stk. 1, ikke offentliggjort.

|   |                          |
|---|--------------------------|
| Frihedsberøvelsens varighed er længere  | EL, ES, FI, FR, IT og LU |
| Særlig politik for mindreårige og familier med mindreårige børn (og sårbare personer) | AT, CZ og SI             |
| Bedre forhold i centre for frihedsberøvede  | DK, LU, LV og RO         |
| Særlige centre for frihedsberøvede/adskillelse fra almindelige indsatte               | DE, DK og LU             |
| Brug af alternativer  | BE, DE, LV og NL         |
| Juridisk rådgivning   | AT og SK                 |
| Frist for domstolsprøvelse/domstolens afgørelse                                       | CZ og SK                 |
| Mulighed for at klage   | LV                       |
| Skriftlig afgørelse   | DK                       |

Kilde: MATRIX 2013.

## 2. Frivillig udrejse (artikel 7) og tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse (artikel 8, stk. 6)

Indførelsen af tilbagesendelsesdirektivet har påvirket den nationale lovgivning og praksis vedrørende **frivillig udrejse** positivt. Artikel 7 pålægger medlemsstaterne at give en passende frist for frivillig udrejse på mellem syv og 30 dage. I nogle medlemsstater indeholdt loven tidligere ingen frist for frivillig udrejse, eller længden af den var ikke fastsat. Alle medlemsstater har nu sat en frist. I størstedelen af de undersøgte medlemsstater gives der **automatisk** en frist for frivillig udrejse; blot tre medlemsstater har gjort brug af muligheden i direktivets artikel 7, stk. 1, for kun at indrømme en frist efter begæring. I oktober 2013 anmodede en nederlandsk domstol Domstolen om en præjudiciel afgørelse (sag C-554/13) vedrørende bestemmelsen i artikel 7, stk. 4, om at undlade at indrømme en frist for frivillig udrejse af hensyn til den offentlige orden.

Undersøgelsen viser også, at tilbagesendelsesdirektivet har været en drivkraft for forandring med hensyn til tilsyn med **tvangsmæssig tilbagesendelse**. Et stort antal medlemsstater har oprettet tilsynsorganer som en direkte følge af direktivet, ofte med støtte fra Den Europæiske Tilbagesendelsesfond. Syv medlemsstater overholdt ikke forpligtelsen til at indføre en ordning for tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse, og Kommissionen har allerede (eller vil snart) indlede EU pilot-procedurer. I de medlemsstater, der har et tilsynsorgan, ser der ud til at være en stor forskel på tilsyn, der udføres af civilsamfundet (NGO'er, der beskæftiger sig med menneskerettigheder), ombudsmænd eller myndigheder med tilknytning til et ministerium. Tilsynsordningerne sikres enten ved lov eller ved samarbejdsaftaler. Evalueringen viser, at tilbagesendelsesdirektivet har haft en væsentlig indflydelse på oprettelsen af organer, der fører tilsyn med tilbagesendelser, og at der sker fremskridt, i takt med at tilsynsordninger bliver mere udbredte. Disse tilsynsorganer vil spille en vigtig rolle for den indbyggede kontrolmekanisme for national praksis for rutinemæssige tilbagesendelser.

Tabel 8: Tilsynsorganer ved tvangsmæssige tilbagesendelser

| Land | Tilsynsorgan    | Type tilsynsorgan                    |
|------|-----------------|--------------------------------------|
| AT   | √               | Ombudsmand og NGO                    |
| BE   | √               | Organ tilknyttet det belgiske politi |
| BG   | √ <sup>21</sup> | Ombudsmand og NGO                    |
| CY   | √               | Ombudsmand                           |

<sup>21</sup> Kun foreslået (data fra 2012 via FRA).

| Land | Tilsynsorgan      | Type tilsynsorgan  |
|------|-------------------|--|
| CZ   | √                 | Organ tilknyttet det tjekkiske parlament   |
| DE   | Uformelt          | NGO  |
| DK   | √                 | Ombudsmand og NGO  |
| EE   | √                 | NGO  |
| EL   | √                 | Ombudsmand   |
| ES   | √                 | Ombudsmand   |
| FI   | √                 | Ombudsmand   |
| FR   | nej               | -  |
| HU   | √                 | Ombudsmand   |
| IT   | nej               | -  |
| LT   | √                 | NGO  |
| LU   | √                 | NGO  |
| LV   | √                 | Ombudsmand   |
| MT   | √                 | Organ tilknyttet ministeriet for indre anliggender og national sikkerhed                         |
| NL   | √                 | Organ tilknyttet ministeriet for sikkerhed og retlige anliggender                                |
| PL   | √                 | Ombudsmand og NGO  |
| PT   | √                 | Organ tilknyttet ministeriet for indre anliggender   |
| RO   | √                 | NGO  |
| SE   | nej               | Domstolene, parlamentets ombudsmand og justitsministeren udfører delvis opgaven som tilsynsorgan |
| SI   | nej <sup>22</sup> | -  |
| SK   | √                 | Ombudsmand og NGO  |
| CH   | √                 | Organ tilknyttet det føderale ministerium for retlige anliggender og politi                      |
| IS   | nej               | -  |
| LI   | nej               | -  |
| NO   | √                 | Ombudsmand   |
| IE   | nej               | -  |
| UK   | √                 | Organer tilknyttet justitsministeriet  |

Kilde: MATRIX 2013.

### 3. Garantier (artikel 12 og 14) og retsmidler (artikel 13)

Evalueringen viste, at størstedelen af de undersøgte medlemsstater gør brug af muligheden for at **anvende undtagelserne fra direktivets anvendelsesområde**, jf. **artikel 2, stk. 2<sup>23</sup>**. Det fremgår af evalueringen, at de beskyttende forpligtelser i artikel 4, stk. 4, opfyldes i de fleste sager, og at beskyttelsesniveauet er nogenlunde ens for de tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af direktivet, og for de "grænsetilfælde", som er undtaget fra direktivets anvendelsesområde.

<sup>22</sup> Regeringen drøfter i øjeblikket en ordning med dobbelt tilsyn, hvor ombudsmanden skal forestå tilsynet sammen med NGO'er.

<sup>23</sup> Ifølge artikel 2, stk. 2, litra a), kan medlemsstaterne undlade at anvende direktivet i visse "grænsetilfælde" (personer, som er nægtet indrejse ved grænsen, og personer, som pågribes i forbindelse med ulovlig passage af en grænse). I så tilfælde gælder en række minimumsgarantier stadig, jf. artikel 4, stk. 4. Ifølge artikel 2, stk. 2, litra b), kan medlemsstaterne undlade at anvende direktivet i visse "strafferetlige situationer", hvor personen er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion, eller hvor personen er genstand for udleveringsprocedurer.

Ifølge evalueringen er **retssikkerhedsgarantierne** vedrørende ulovlige indvandreres rettigheder under tilbagesendelsesprocessen stort set gennemført i medlemsstaternes nationale lovgivning. Undersøgelsesresultaterne viser, at garantierne i direktivets artikel 12, stk. 1, vedrørende udsendelsesafgørelsens form (skriftlig med angivelse af de faktiske og retlige grunde samt oplysninger om, hvilke retsmidler der er til rådighed) også generelt anvendes i praksis. Nogle involverede parter gjorde dog opmærksom på visse problemer med hensyn til grundene til afgørelsen (som ikke altid er tilstrækkeligt detaljerede eller begrundet). I næsten halvdelen af de medlemsstater, der anvender direktivet, påpegede de involverede parter, at oversættelse (et af tilbagesendelsesafgørelsens vigtige elementer) og i mindre grad tolkning er områder, som kunne blive bedre.

Evalueringen har ikke kunne påvise nogen større udvikling eller måle nogen ændringer med hensyn til **garantier i perioden frem til tilbagesendelsen**. (Direktivets artikel 14 omfatter familiens enhed, lægebehandling, adgang til uddannelse, sårbare personers særlige behov samt retten til en skriftlig bekræftelse, i tilfælde af at fristen for udsendelse forlænges.) De basale garantier ser ud til primært at blive sikret ved efterlevelse af internationale konventioner og universel lovgivning om adgang (især akut lægebehandling og undervisning).

Med hensyn til medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at personer, der skal sendes tilbage, har effektive retsmidler, jf. artikel 13, konkluderes det i evalueringen, at selv om der i alle medlemsstaternes nationale lovgivning findes en bestemmelse om klage, er der i praksis en række faktorer, som gør det vanskeligt at håndhæve retten til effektive retsmidler. For det første oplyser alle medlemsstater ikke altid tredjelandstatsborgere tilstrækkeligt klart om eventuelle retsmidler - på trods af at direktivet er korrekt gennemført - på et sprog, som den pågældende forstår (problemer med oversættelse og forklaring/retshjælp). For det andet og i forbindelse med ovennævnte kan muligheden for effektiv klage blive ringere som følge af mangelfuld retshjælp i sager, hvor medlemsstater gør udstrakt brug af muligheden i direktivets artikel 13, stk. 4, for at gøre gratis retshjælp betinget af, at kriterierne i artikel 15, stk. 3-6, i direktiv 2005/85/EF er opfyldt. Evalueringen har vist, at afgørelser om tilbagesendelse i flere medlemsstater derfor ofte ikke påklages i praksis, eller de påklages i mindre grad end forventet. Kommissionen vil følge nøje op på dette spørgsmål.

Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at afgøre, om en klage automatisk har en opsættende virkning, eller om en sådan virkning kun kan indrømmes fra sag til sag af klageorganet. Det fremgår af evalueringen, at kun i ni medlemsstater suspenderer en klage generelt automatisk fuldbyrdelsen af afgørelsen om tilbagesendelse og/eller udsendelse midlertidigt ifølge lovgivningen. I de fleste medlemsstater skal indvandrerens indgive en anmodning om midlertidig suspension, som kan afvises (eller godkendes) af dommeren under bestemte vilkår.

Tabel 9: Klagens opsættende virkning

| Indgivelse af en klage medfører midlertidig opsættende virkning af fuldbyrdelsen af en afgørelse om tilbagesendelse |  |
|---|--|
| Ja: automatisk  | AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI og UK                                       |
| En gang imellem: ved afgørelser truffet af en kompetent retslig eller administrativ                                 | BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO |

|   |       |
|---|-------|
| Indgivelse af en klage medfører midlertidig opsættende virkning af fuldbyrdelsen af en afgørelse om tilbagesendelse |       |
| myndighed   | og IE |

Kilde: MATRIX 2013.

I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at Domstolen i sin dom i sag C-383/13 PPU (G og R)<sup>24</sup> bekræftede, at **sagsøgtets ret** (retten til at blive hørt og retten til aktindsigt), som er omhandlet i **EU-chartrets artikel 41, stk. 2**, skal respekteres, når der træffes afgørelser i henhold til tilbagesendelsesdirektivet, selv når dette ikke fremgår udtrykkeligt af direktivet.

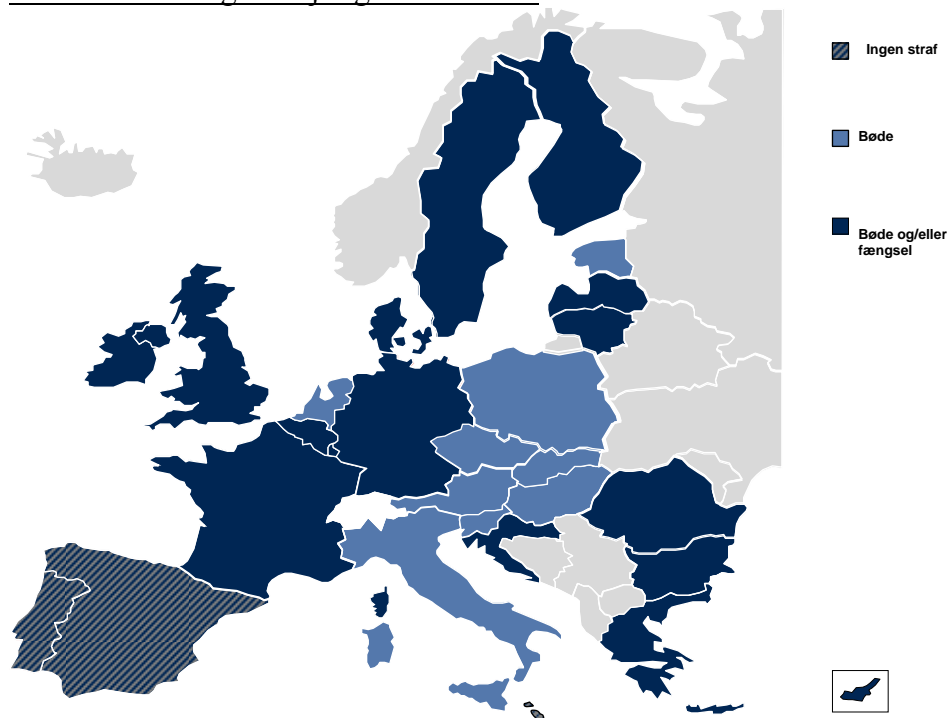
#### **4. Ulovlig indrejse og ulovligt ophold gøres strafbart**

Evalueringen og en nyere undersøgelse foretaget af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) viser, at der i størstedelen af medlemsstaterne er indført love, som på forskellig vis gør "**ulovlig indrejse og/eller ulovligt ophold**" strafbart. Hverken tilbagesendelsesdirektivet eller noget andet EU-retsinstrument forhindrer medlemsstaterne i at betragte ulovlig indrejse og/eller ulovligt ophold som et strafbart forhold ifølge deres straffelov. Domstolens domme har dog begrænset medlemsstaternes mulighed for at fængsle personer, som skal tilbagesendes, som følge heraf. Domstolen fandt navnlig i sag C-61/11 (El Dridi), at tilbagesendelsesdirektivet udelukker nationale regler, som gør ulovligt ophold strafbart, for så vidt som sådanne regler fratager tilbagesendelsesdirektivet dets effektive virkning. I den forbindelse fandt Domstolen, at det er i strid med direktivet at pålægge en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold en fængselsstraf, alene fordi vedkommende ikke efterlever et påbud om at forlade denne stats område. En dom i en lignende sag (C-329/11 Achoughbadian) bekræftede konklusionen i El Dridi-dommen og fastslog, at national lovgivning, som straffer et simpelt ulovligt ophold med en trussel om fængsel i henhold til straffeloven, er uforenelig med tilbagesendelsesdirektivet. Dommen i sag C-430/11 (Sagor) bekræftede, at der kan anvendes en bødestaf, som kan erstattes af en sanktion i form af udvisning, forudsat at udvisningsproceduren respekterer alle relevante retssikkerhedsgarantier i tilbagesendelsesdirektivet, og at den strafferetlige sanktion i form af husarrest kan anvendes, for så vidt som der er garantier, der sikrer, at dette ikke forsinkes tilbagesendelsen.

Ovennævnte domme har medført en **lang række ændringer af den nationale lovgivning** i de undersøgte lande, og flere medlemsstater har for nylig ændret deres lovgivning som følge af denne retspraksis. Kommissionen følger udviklingen nøje og har allerede indledt EU pilot-procedurer mod visse medlemsstater.

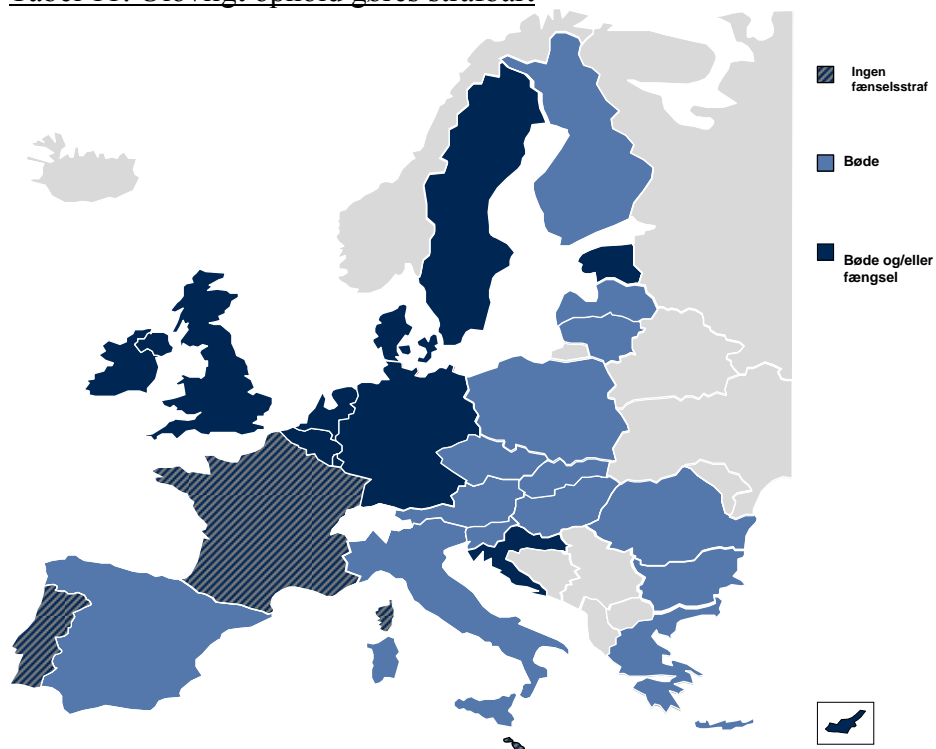
<sup>24</sup> To andre uafklarede præjudicielle spørgsmål – C-166/13 (Mukarubega) og C-249/13 (Boudjilida) - vedrører lignende spørgsmål.

Tabel 10: Ulovlig indrejse gøres strafbart



Kilde: FRA 2014.

Tabel 11: Ulovligt ophold gøres strafbart



Kilde: FRA 2014.

**5. Indledning af tilbagesendelsesprocedurer (artikel 6) og indrejseforbud (artikel 11)**

Hvad angår tilbagesendelsesdirektivets artikel 6 er der en høj grad af enighed mellem medlemsstaterne om **definitionen af ulovligt ophold**. I de fleste medlemsstater indeholder den nationale lovgivning detaljerede lister over, hvornår en tredjelandstatsborger kan siges at have ulovligt ophold. De fem hovedkategorier er: et udløbet visum, en udløbet opholdstilladelse, inddragelse af en opholdstilladelse, fratagelse af flygtningestatus og ulovlig indrejse. De fleste medlemsstater anvender mindre strenge regler over for personer, der er genstand for en uafsluttet procedure om tildeling eller fornyelse af en opholdstilladelse eller et visum. Størstedelen af medlemsstaterne har valgt en **1-trinsprocedure**, hvor afgørelsen om tilbagesendelse og afgørelsen om udsendelse udstedes via ét (administrativt) dokument, og kun ni medlemsstater (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE og UK) har en 2-trinsprocedure. Direktivet har også medført en større harmonisering på EU-plan med hensyn til udstedelsen af opholdstilladelser eller andre tilladelser, der giver **ret til ophold af medmenneskelige, humanitære eller andre grunde**, til tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på deres område: Alle medlemsstater har sikret denne mulighed ved lovgivning. **Forpligtelsen til at indlede en tilbagesendelsesprocedure** har ikke ændret praksis i forbindelse med pågribelser af tredjelandstatsborgere eller antallet af pågribelser i noget større omfang. Om en medlemsstat forsøger at pågribe ulovlige tredjelandstatsborgere som led i det almindelige politis generelle arbejde eller ad hoc fastlægges ikke i direktivet, men afhænger af nationale forhold og hensyn. Eftersom direktivet ikke udtrykkeligt definerer begrebet **pågrivelse** eller giver nogen vejledning i, hvordan sådanne procedurer skal udføres, har medlemsstaterne ikke ændret meget ved de eksisterende institutionelle forhold. Der er to former for pågribelsespraksis i medlemsstaterne: For det første er der pågribelser, der foretages som led i rutinemæssig politikontrol eller målrettede indsatser på steder, hvor der er rimelig mistanke om, at indvandrere uden dokumenter opholder sig. For det andet er der de pågribelser, der foretages på anmodning af udlændingemyndigheder, fordi der er personer, som ikke efterlever en afgørelse om at forlade området eller en afgørelse om frivillig udrejse.

Tilbagesendelsesdirektivet kræver, at der udstedes et indrejseforbud sammen med en afgørelse om tilbagesendelse, hvis der ikke er fastsat en frist for frivillig udrejse<sup>25</sup>, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er overholdt. I andre tilfælde er udstedelsen af et indrejseforbud frivillig. Ved fastsættelse af varigheden af indrejseforbuddet skal alle relevante forhold tages i betragtning, og den maksimale varighed på fem år må kun overskrides, hvis personen udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed. Det fremgår af evalueringen, at tilbagesendelsesdirektivet generelt set har bidraget til større ensartethed i medlemsstaterne med hensyn til den (maksimale) **varighed af indrejseforbud på fem år i forbindelse med tilbagesendelse**, jf. direktivets artikel 11, stk. 2. De fleste medlemsstater fastlægger også den maksimale varighed af indrejseforbud i tilfælde, hvor den person, der skal sendes tilbage, anses for at udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed, og hvor varigheden ifølge direktivet undtagelsesvis kan overstige fem år. I otte medlemsstater blev varigheden af indrejseforbud sat ned som følge af direktivet. Forskningen viste dog også, at i seks medlemsstater er antallet af indrejseforbud, der udstedes til personer, der skal sendes tilbage, steget. I praksis tilbyder alle medlemsstater ulovlige indvandrere muligheden for at anmode om tilbagekaldelse eller suspension af indrejseforbuddet under særlige humanitære omstændigheder. Alle afgørelser om indrejseforbud registreres i Schengeninformationssystemet, således at indvandrere forhindres i at rejse ind i Schengenområdet igen. Domstolen bekræftede i sin dom i sag C 297/12

---

<sup>25</sup> Dette kan være tilfældet, hvis der er en risiko for, at den pågældende forsvinder, eller hvis en anmodning om lovligt ophold er blevet afvist eller fundet helt ubegrundet eller falsk, eller hvis den pågældende person udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

(Filev/Osmani), at den maksimale varighed af indrejseforbud, der er fastsat i direktivet, også gælder tidligere indrejseforbud, som er udstedt, inden direktivet trådte i kraft.

Tabel 12: Indrejseforbud

| Grunde til at anvende indrejseforbud   | Medlemsstater, der benytter disse grunde                 |
|--|--|
| Indrejseforbud udstedes automatisk i alle sager om tilbagesendelse   | AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE og UK |
| Indrejseforbud udstedes ikke i alle sager, men udstedes (i det mindste) automatisk, hvis a) der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, b) hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet | BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH og NO |
| Indrejseforbud udstedes fra sag til sag (af forskellige grunde)  | FR, SI og LI   |

| Ændringer som følge af direktivet om tilbagesendelse           | Medlemsstat                      |
|--|----------------------------------|
| Indrejseforbuddenes varighed er kortere                        | DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH og NO |
| Flere indrejseforbud   | AT, BE, DK, FI, NL og CH         |
| Særlige regler om indrejseforbud/standardisering i hele landet | LT, MT og SI                     |
| Mulighed for tilbagekaldelse                                   | ES og PL                         |
| Skriftligt indrejseforbud                                      | LU og PL                         |
| Færre indrejseforbud   | SK                               |

Kilde: MATRIX 2013.

## 6. Domstolens retspraksis vedrørende tilbagesendelsesdirektivet

I løbet af de sidste fem år har nationale domstole anmodet om flere præjudicielle afgørelser vedrørende fortolkningen af tilbagesendelsesdirektivet:

### Frihedsberøvelse:

Domstolen bekræftede i sag C-357/09 (Kadzoev) af 30. november 2009 udtrykkeligt de beskyttende elementer i tilbagesendelsesdirektivets bestemmelser om frihedsberøvelse, navnlig forpligtelsen til omgående at løslade den pågældende person, hvis direktivets betingelser for frihedsberøvelse ikke længere er opfyldt.

Tysklands domstole anmodede om tre præjudicielle afgørelser i sommeren 2013: I sag C-473/13 (Bero) og C-514/13 (Bouzalmate) (endnu ikke afsluttet) blev Domstolen bedt om at afgøre, hvorvidt en medlemsstat i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1, er forpligtet til at gennemføre en frihedsberøvelse med henblik på udsendelse i særlige faciliteter for frihedsberøvede, selv om sådanne faciliteter kun findes i en del af denne medlemsstats føderale underenheder (men ikke i andre). Sag C-474/13 (Thi Ly Pham) (afsluttet) vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det er foreneligt med direktivets artikel 16, stk. 1, at have en

national administrativ praksis, der går ud på, at en person, der er frihedsberøvet med henblik på udsendelse, anbringes i et fængsel med almindelige indsatte, såfremt den frihedsberøvede giver samtykke hertil.

### **Ulovligt ophold gøres strafbart:**

Den 28. april 2011 afsagde Domstolen dom i sag C-61/11 (El Dridi). Domstolen fandt i sin vidtrækkende dom, at tilbagesendelsesdirektivet er til hinder for nationale regler, som foreskriver pålæggelse af en fængselsstraf for en tredjelandstatsborger, som ikke efterlever en afgørelse om at forlade det pågældende nationale område, fordi en sådan straf risikerer at bringe virkeliggørelsen af målet om at indføre en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder i fare. Der blev afsagt dom i en lignende sag (C-329/11 Achoughbajian) vedrørende situationen i Frankrig i december 2011. Den bekræftede konklusionen i El Dridi-dommen og fastslog, at national lovgivning, som straffer et simpelt ulovligt ophold med en trussel om fængsel i henhold til straffeloven, er uforeneligt med tilbagesendelsesdirektivet. Der blev i december 2012 afsagt dom i sag C-430/11 (Sagor) (om, hvorvidt bestemmelser i Italiens nationale lovgivning, som pålægger sanktion i form af husarrest eller omgående udvisning, er forenelige med tilbagesendelsesdirektivet), og den uddybede Domstolens retspraksis på dette område. Domstolen henviste i sin afgørelse af 21.3.2013 i sag C-522/11 (Mbaye) til ovennævnte retspraksis og gentog sine konklusioner. Sag C-189/13 (Da Silva) (uafsluttet) er en sag, der følger op på Achoughbajian og vedrører spørgsmålet om, hvorvidt national lovgivning, der *straffer ulovlig indvandring* med en trussel om fængselsstraf, er forenelig med tilbagesendelsesdirektivet.

### **Forholdet mellem tilbagesendelsesdirektivet og asylretten:**

Dommen fra maj 2013 i sag C-534/11 (Arslan) vedrører forbindelsen mellem frihedsberøvelse i forbindelse med tilbagesendelse (direktiv 2008/115/EF) og frihedsberøvelse i forbindelse med asyl (direktiv 2003/9/EF) i en situation, hvor en tredjelandstatsborger frihedsberøves i henhold til tilbagesendelsesdirektivet og indgiver en asylansøgning med henblik på at udsætte tilbagesendelsen. Dommen bekræfter, at frihedsberøvelse i forbindelse med henholdsvis asyl og tilbagesendelse er omfattet af to forskellige regelsæt med retssikkerhedsgarantier, der er tilpasset til den specifikke situation for henholdsvis asylansøgere og personer, der skal tilbagesendes. Domstolen gjorde det klart, at det forhold, at der findes disse to forskellige regelsæt, ikke betyder, at medlemsstaterne er forpligtede til automatisk at løslade frihedsberøvede personer, der skal tilbagesendes, når disse indgiver en asylansøgning: Det bekræftes udtrykkeligt i dommen, at frihedsberøvelsen kan opretholdes, forudsat at medlemsstaterne straks træffer en afgørelse i henhold til national ret om at fastholde frihedsberøvelsen i overensstemmelse med asylretten.

### **Indrejseforbud:**

En dom af 19.9.2013 i sag C-297/12 (Filev/Osmani) vedrører gyldigheden af tidligere indrejseforbud, der er udstedt før tilbagesendelsesdirektivet trådte i kraft, samt reglerne om indrejseforbuds varighed. Følgende fastsættes i dommen:

- Domstolen bekræfter, at artikel 11, stk. 2, er til hinder for nationale regler, som gør begrænsningen af et indrejseforbuds varighed betinget af, at der indgives en begæring med henblik på at opnå en sådan begrænsning.
- Domstolen præciserer, at indrejseforbud, som blev indført mere end fem år før den nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet trådte i kraft, ikke kan forlænges, medmindre personen udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

- Domstolen fastslår, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), ikke kan udelukke personer, som i perioden fra den dato, hvor direktivet skulle have været gennemført til den dato, hvor det rent faktisk blev gennemført, har nydt godt af direktivets umiddelbart mere gunstige virkning.

**Frivillig udrejse:**

Det nederlandske Raad van State anmodede om en præjudiciel afgørelse i oktober 2013 i sag C-554/13 (Zh. og O.) (uafsluttet) vedrørende fortolkning af begrebet "risiko for den offentlige orden" som begrundelse for ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse, jf. artikel 7.

**Retten til at blive hørt (EU-chartrets artikel 41) i forbindelse med tilbagesendelsesdirektivet:**

- Franske dommere anmodede i foråret 2013 om to præjudicielle afgørelser: I sag C-166/13 (Mukarubega) og C-249/13 (Boudjilida) (uafsluttet) blev Domstolen anmodet om at tage stilling til, hvorvidt retten til at blive hørt, inden der træffes en afgørelse, jf. EU-chartrets artikel 41, stk. 2, gælder tilbagesendelsesprocedurer (Mukarubega), og om at angive, hvad denne ret mere præcist omfatter (Boudjilida).

Domstolen bekræftede i sin dom af 10.9.2013 i sag C-383/13 PPU (G og R), at retten til forsvar skal respekteres, når der træffes afgørelse om forlængelse af frihedsberøvelsen. Den præciserede, at ikke alle fejl i forbindelse med overholdelsen af retten til forsvar medfører, at afgørelsen annulleres. Det sker kun, hvis den nationale domstol mener, at den pågældende krænkelser reelt ville føre til et andet resultat.

## Del V - Konklusioner

Denne meddelelse viser, at indførelsen af EU-ret om tilbagesendelse i det seneste årti har ført til betydelige lovgivningsmæssige og praktiske ændringer i alle medlemsstaterne. Direktivet om tilbagesendelse har haft en positiv indflydelse på national lovgivning og praksis med hensyn til frivillig udrejse og har været drivkraft bag forandringer i tilsynet med tvangsmæssig tilbagesendelse. Den har bidraget til større konvergens i - og overordnet set til en reduktion af - de længste perioder med frihedsberøvelse i EU, og der har også været en konstant udvikling i retning af større brug af alternativer til frihedsberøvelse i medlemsstaterne. Den har også begrænset medlemsstaternes mulighed for at gøre et ulovligt ophold strafbart, og retssikkerhedsgarantierne har bidraget til større retssikkerhed.

Betænelighederne om, at direktivets beskyttende bestemmelser ville undergrave tilbagesendelsesprocedurerne effektivitet, som nogle af medlemsstaterne gav udtryk for, da direktivet blev vedtaget, har vist sig ikke at holde stik: Erfaringer viser, at procedurerne i tilbagesendelsesdirektivet har gjort det muligt at sætte effektivt ind. Hovedårsagerne til manglende tilbagesendelse skyldes *praktiske problemer* i forbindelse med identifikation af personer, der skal sendes tilbage, og med at opnå de fornødne dokumenter fra myndigheder i tredjelande.

Der har gradvist udviklet sig et fælles ejerskab af og støtte til de centrale strategiske mål med denne nye EU-politik. Alle medlemsstater accepterer i dag følgende politiske mål:

- *respekt for de grundlæggende rettigheder*
- *retfærdige og effektive procedurer*
- *færre sager, hvor indvandrere efterlades uden klar retsstilling*
- *frivillig udrejse i størst muligt omfang*
- *fremme af reintegration og alternativer til frihedsberøvelse.*

Dette blev tydeligt i forbindelse med de strategiske dialoger, der blev ført med medlemsstaterne i 2013. Denne positive udvikling bekræftes i den 8. rapport om udsendelse af udlændinge fra De Forende Nationers Kommission For International Ret, hvori FN's særlige rapportør anerkender, at EU's tilbagesendelsesdirektiv indeholder meget progressive bestemmelser om sådanne spørgsmål, der er langt mere vidtgående end de normer, der gælder andre steder i verden.

På trods af den positive udvikling og det forhold, at medlemsstaterne generelt har sikret, at tilbagesendelsesdirektivet er gennemført i den nationale lovgivning, kan den praktiske gennemførelse af direktivet og tilbagesendelsespolitikken generelt stadig blive bedre, således at det sikres, at de grundlæggende rettigheder respekteres (f.eks. forhold under frihedsberøvelse og effektive retsmidler), og at effektiviteten øges (f.eks. hurtigere procedurer og flere - frivillige - udrejser).

De tiltag, der er beskrevet i denne meddelelse, fokuserer på at sikre korrekt og effektiv gennemførelse af de gældende regler, fremme af en praksis, der er forenelig med de grundlæggende rettigheder, samt fremme af samarbejdet dels mellem medlemsstaterne, dels med tredjelande. Tiltagene vil desuden sikre en bedre implementering og praktisk anvendelse af tilbagesendelsespolitikken, idet de vil konsolidere og forbedre resultaterne af EU's tilbagesendelsespolitik i løbet af de næste år, samtidig med at alle menneskers umistelige rettigheder og værdighed respekteres fuldt ud - uanset hvilken indvandrerstatus disse mennesker har.