

Særberetning

EU's tilbagetagelsessamarbejde med tredjelande:

relevante foranstaltninger, men begrænsede resultater



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-X
Indledning	01-13
Tilbagesendelse og tilbagetagelse	01-06
Tilbagetagelsesaftaler og -ordninger	07-09
Forvaltning	10-13
Revisionens omfang og revisionsmetoden	14-22
Bemærkninger	23-119
Resultaterne af forhandlinger med tredjelande er suboptimale på grund af utilstrækkelig udnyttelse af synergier med medlemsstaterne og på tværs af EU-politikker	23-72
Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten førte dialog om tilbagetagelse med de tredjelande, hvor de højeste antal ikketilbagesendte irregulære migranter stammede fra	24-25
Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gjorde kun begrænsede fremskridt med hensyn til at indgå tilbagetagelsesaftaler, men havde større succes med forhandlinger om juridisk ikkebindende tilbagetagelseordninger	26-38
Der blev ikke gjort tilstrækkelige fremskridt med hensyn til at skabe synergier med medlemsstaterne og på tværs af EU-politikker	39-72
EU's foranstaltninger til at fremme tilbagetagelse var relevante, men resultaterne var ujævne, og effekten kunne ikke vurderes	73-119
Foranstaltningerne til at forbedre det praktiske tilbagetagelsessamarbejde har givet ujævne resultater	74-92
Kapacitetsopbygningsstøtten og reintegrationsprojekterne var relevante og leverede for det meste de planlagte output	93-105
De disponible data muliggjorde ikke omfattende overvågning af tilbagetager	106-119
Konklusioner og anbefalinger	120-135

Bilag

Bilag I - Hovedårsager til det lave antal tilbagesendelser fra Grækenland og Italien

Bilag II - Opfordringer til at udforme og anvende incitamenter

Det Europæiske Råds konklusioner

Meddelelser fra Kommissionen

Bilag III - Oversigt over vores vurdering af kapacitetsopbygningsprojekter (RCBF)

Bilag IV - Oversigt over vores vurdering af reintegrationsprojekter

Bilag V - Svagheder i EU-data om tilbagesendelser og foranstaltninger til at afhjælpe dem

Akronymer og forkortelser

Glossar

Kommissionens, EU-Udenrigstjenestens og Frontex' svar

Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

Svar fra Frontex (Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning)

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I En effektiv og velforvaltet tilbagesendelsespolitik er et væsentligt element i en samlet migrationspolitik. Ineffektiviteten i EU's tilbagesendelsessystem virker som et incitament til irregulær migration. Som vi bemærkede i vores særberetning nr. 24/2019, er vanskeligheder i samarbejdet med migranternes oprindelseslande en af årsagerne til det lave antal tilbagesendelser af irregulære migranter. På grund af emnets vigtighed besluttede vi at undersøge det nærmere med det sigte at yde et konstruktivt bidrag til EU's løbende indsats og debat.

II Ved denne revision vurderede vi, om EU effektivt har forbedret tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande. For at besvare dette overordnede revisionsspørgsmål analyserede vi, om EU har gjort fremskridt med hensyn til at indgå relevante tilbagetagelsesaftaler eller lignende ordninger med tredjelande, og om EU's indsats har gjort det lettere for tredjelande at opfylde deres tilbagetagelsesforpligtelser effektivt. Vi fokuserede på de 10 oprindelseslande, hvor de højeste absolutte antal ikke-tilbagesendte irregulære migranter i perioden 2014-2018 stammede fra. Vi konkluderer, at EU's indsats for at styrke tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande var relevant, men kun gav begrænsede resultater.

III I perioden 2015-2020 gjorde EU kun begrænsede fremskridt med hensyn til at indgå tilbagetagelsesaftaler. Gamle problemstillinger (primært vedrørende klausulen om "tredjelandstatsborgere") har udgjort betydelige knaster i forhandlingerne. Kommissionen har haft større succes med at forhandle juridisk ikkebindende tilbagetagelsesordninger, hvis indhold er mere fleksibelt. Tredjelandenes politiske vilje har været afgørende for vellykkede tilbagetagelsesforhandlinger.

IV Vi konstaterede, at resultaterne af forhandlinger med tredjelande var suboptimale på grund af utilstrækkelig udnyttelse af synergier med medlemsstaterne og på tværs af politikker. Der er på EU-plan kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at skabe strukturelle incitamenter for tredjelande til at opfylde deres tilbagetagelsesforpligtelser. De største fremskridt er sket på det visumpolitiske område, hvor den reviderede visumkodeks gav EU en mekanisme og en række værktøjer til regelmæssigt at vurdere og stimulere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse.

V Vi konstaterede, at de indgåede EU-tilbagetagelsesaftaler og -ordninger dækkede de fleste almindelige hindringer for en problemfri tilbagetagelse. I denne sammenhæng har fælles tilbagetagelsesudvalg eller arbejdsgrupper udgjort fora for regelmæssig evaluering af tilbagetagelsessamarbejdet. Det forhold, at nogle problemer blev drøftet gentagne gange, viste dog, at der var grænser for deres effektivitet.

VI EU's netværk på tilbagesendelsesområdet har formået at samle nationale ressourcer og er blevet værdsat af deltagerlandene for deres resultater. Frontex har i takt med de successive udvidelser af sit mandat overtaget aktiviteter fra netværkene. Dertil kommer, at Frontex har øget sin støtte til medlemsstaternes aktiviteter forud for tilbagesendelser og til deres tilbagesendelsesoperationer. Vi konstaterede, at medlemsstaternes vanskeligheder med at lokalisere irregulære migranter, hindre dem i at forsvinde og sikre, at de mødte op til samtaler, var en væsentlig kilde til ineffektivitet i forbindelse med de identifikationsmissioner, som Frontex støttede.

VII Vi undersøgte seks kapacitetsopbygningsprojekter og 14 reintegrationsprojekter finansieret af Kommissionen. Vi konstaterede, at projekterne var relevante, og at de fleste leverede de planlagte output. Vi mener, at navnlig udvikling af elektroniske sagsstyringssystemer for tilbagetagelse sammen med tredjelande har potentiale til at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet på strukturelt plan.

VIII Vi konstaterede, at EU-dataene om tilbagesendelser var mangelfulde for så vidt angik deres fuldstændighed og sammenlignelighed på tværs af medlemsstater. I de seneste år har Kommissionen fremsat lovgivningsforslag vedrørende de fleste af de underliggende svagheder. Mange af de foreslåede ændringer er dog endnu ikke vedtaget eller endnu ikke trådt i kraft fuldt ud. Desuden mangler der stadig data om hurtigheden af tilbagetagelsesprocedurerne og holdbarheden af de tilbagesendte migranternes reintegration.

IX Siden revisionen af visumkodeksen i 2019 har Kommissionen skullet vurdere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse regelmæssigt og på grundlag af pålidelige data. Denne regelmæssige vurdering kan potentielt forbedre EU's dataindsamling og -udveksling og lette evidensbaserede politiske beslutninger vedrørende tilbagetagelsessamarbejdet. Tidligere fandtes der ikke en tilsvarende proces for indsamling af data vedrørende tilbagetagelsessamarbejde, hvilket i kombination med manglerne i dataene om tilbagesendelser hindrede os i at vurdere den samlede effekt af EU's indsats for at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande.

X På baggrund af vores revision anbefaler vi, at Kommissionen:

- o følger en mere fleksibel tilgang i forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler
- o skaber synergier med medlemsstaterne for at fremme tilbagetagelsesforhandlinger
- o styrker incitamenterne for tredjelande til at samarbejde om tilbagetagelser
- o forbedrer indsamlingen af data om tilbagetagelser og om holdbarheden af reintegration.

Indledning

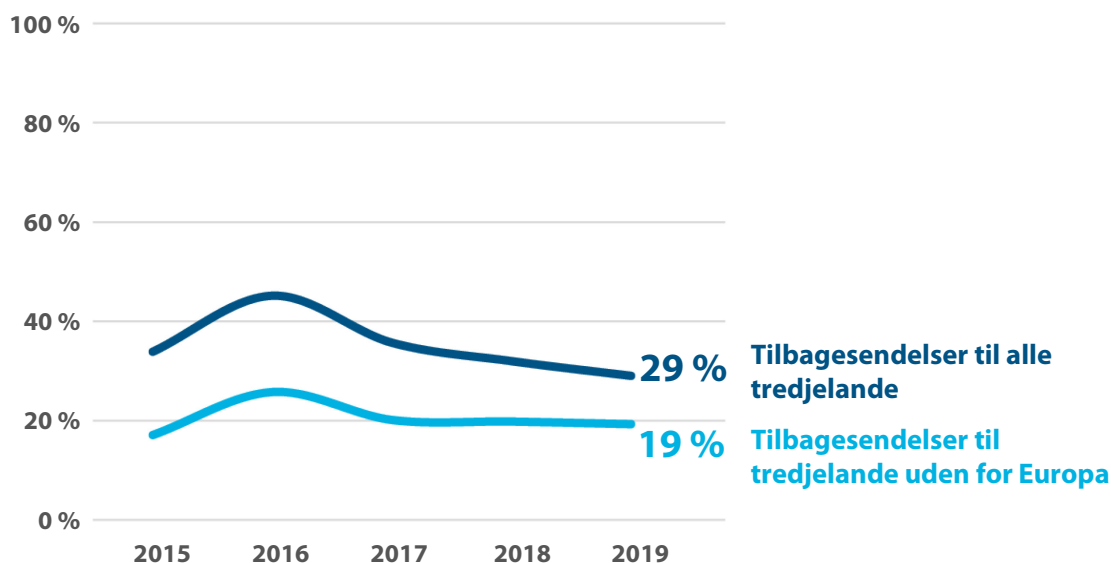
Tilbagesendelse og tilbagetagelse

01 En effektiv og velforvaltet tilbagesendelsespolitik er et væsentligt element i en samlet migrationspolitik. I særberetning nr. 24/2019¹ identificerede vi adskillige årsager til de lave tilbagesendelsestal for irregulære migranter (jf. [bilag I](#)). En af årsagerne er vanskeligheder i samarbejdet med migranternes oprindelseslande.

02 Ineffektiviteten i EU's tilbagesendelsessystem fungerer som et incitament til irregulær migration². Siden 2008 har i gennemsnit ca. 500 000 udenlandske statsborgere årligt fået besked på at forlade EU, fordi de var indrejst til eller opholdt sig i EU uden tilladelse. Men kun en tredjedel af dem er faktisk vendt tilbage til et tredjeland (29 % i 2019). Denne "effektive tilbagesendelsesprocent" falder til under 20 % for tilbagesendelser til lande uden for det europæiske kontinent (jf. [figur 1](#)). De faktiske tilbagesendelser fordeler sig mere eller mindre ligeligt på frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse.

¹ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 - [Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater](#).

² En europæisk dagsorden for migration, COM(2015) 240 final, side 9.

Figur 1 - Effektiv tilbagesendelsesprocent (EU-27)

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Eurostat.

03 Den effektive tilbagesendelsesprocent skal bruges og fortolkes med forsigtighed. De bagvedliggende data er ikke altid nøjagtige og ikke fuldt sammenlignelige på tværs af EU's medlemsstater (jf. punkt [108-110](#)). Desuden skyldes en lav procent ikke nødvendigvis kun problemer i samarbejdet med tredjelande, men eventuelt også interne udfordringer såsom svagheder i asyl- og tilbagesendelseslovgivningen samt i medlemsstaternes systemer, procedurer og kapacitet (jf. punkt [115](#), [bilag I](#) og særberetning nr. 24/2019). Tilbagesendelsesprocenten bør derfor ikke alene lægges til grund for konklusioner om kvaliteten af et tredjelands samarbejde om tilbagetagelse.

04 Lovgivningen om tilbagesendelse er del af EU-retten og vedrører både håndteringen af illegal immigration og Schengenområdet funktionsmåde. Tilbagesendelsesprocessen er for det meste de nationale myndigheders ansvar. Det er imidlertid nødvendigt at samarbejde med tredjelande om tilbagetagelse af migranter i forskellige faser af tilbagesendelsesprocessen, navnlig når det gælder migranter uden gyldige rejsedokumenter (jf. [figur 2](#)). Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) kan støtte medlemsstaterne under tilbagesendelsesprocessen.

Figur 2 - Tilbagesendelsesprocessen skridt for skridt



Kilde: Revisionsretten, baseret på et originalt dokument fra Frontex.

05 En stat formodes at have pligt til at tage imod sine egne statsborgere i henhold til folkeretlig sædvaneret³. For at styrke denne forpligtelse har EU siden 1990'erne indføjet klausuler om migration i aftaler med tredjelande. I 1999 besluttede Rådet at indsætte standardklausuler om tilbagetagelse i alle EU's associerings- og samarbejdsaftaler med tredjelande⁴ (jf. [tekstboks 1](#)). En sådan klausul blev også indsat i "Cotonouaftalen"⁵.

³ Jf. f.eks. de [udkast til paragraffer om udvisning af udlændinge](#), som Folkeretskommissionen vedtog på sit 66. møde i 2014.

⁴ Rådets dokument 13409/99 af 25. november 1999.

⁵ Partnerskabsaftale mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, underskrevet i Cotonou den 23. juni 2000 ("[Cotonouaftalen](#)"), artikel 13, stk. 5, litra c), nr. i).

Tekstboks 1

Standardklausul om tilbagetagelse (1999)

Artikel A

Det Europæiske Fællesskab og stat X vedtager at samarbejde om at modvirke og kontrollere ulovlig indvandring. Med henblik herpå:

- accepterer stat X at tilbagetage statsborgere, der opholder sig ulovligt på en af Den Europæiske Unions medlemsstaters områder, efter anmodning fra sidstnævnte og uden yderligere formaliteter [...]

Den Europæiske Unions medlemsstater og stat X forsyner deres statsborgere med passende identitetsdokumenter med henblik herpå.

Artikel B

Parterne er enige om på anmodning at indgå en aftale mellem stat X og Det Europæiske Fællesskab om stat X's og Det Europæiske Fællesskabs medlemsstaters forpligtelser til tilbagetagelse, herunder en forpligtelse til tilbagetagelse af andre landes statsborgere og statsløse personer. [...]

06 I 2015 opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at oprette et dedikeret "europæisk tilbagesendelsesprogram"⁶. Som svar udarbejdede Kommissionen EU-handlingsplanen for tilbagesendelse af ulovlige migranter⁷. I planen defineredes øjeblikkelige og mellemlangsigtede foranstaltninger til at effektivisere EU's tilbagesendelsessystem. I 2017 vedtog Kommissionen en fornyet handlingsplan⁸ med yderligere foranstaltninger, som skulle gennemføres sammen med den eksisterende handlingsplan.

⁶ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 25-26. juni 2015, EUCO 22/15, punkt 5, litra g).

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - EU-handlingsplan for tilbagesendelse af ulovlige migranter, COM(2015) 453 final.

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om en mere effektiv tilbagesendelsespolitik i EU - en ny handlingsplan, COM(2017) 200 final.

Tilbagebetalingsaftaler og -ordninger

07 Lande kan indgå tilbagebetalingsaftaler for at lette den praktiske opfyldelse af deres tilbagebetalingsforpligtelser. Der kan dog også være et fungerende tilbagebetalings samarbejde mellem lande, uden at de har en specifik tilbagebetalingsordning. En tilbagebetalingsordning er ikke nogen garanti for et smidigt samarbejde.

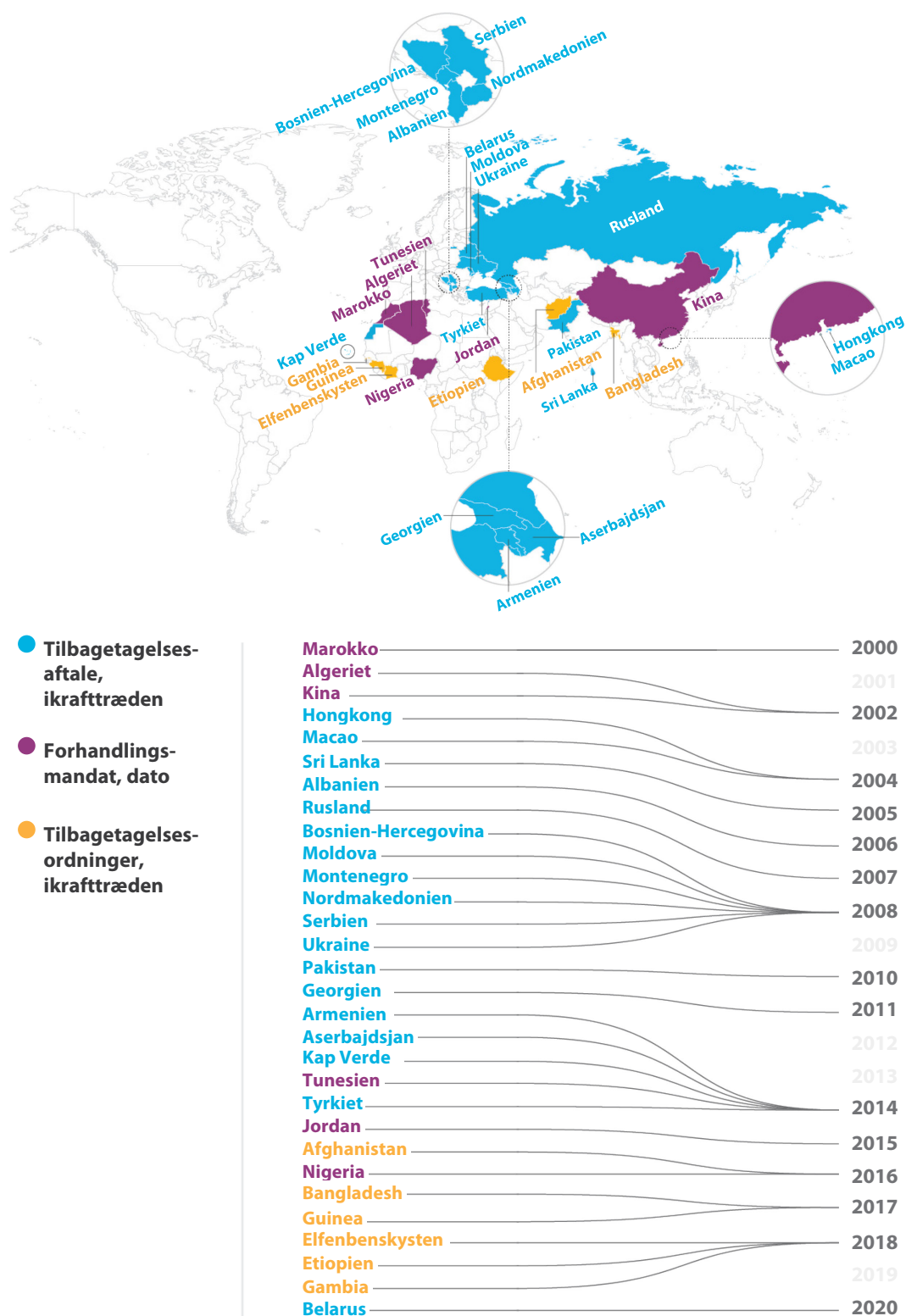
08 EU's tilbagebetalingsaftaler indgås mellem EU og tredjelande. De fungerer sideløbende med, men har forrang for, de bilaterale tilbagebetalingsaftaler, som indgås af de enkelte EU-medlemsstater⁹. EU har indgået 18 juridisk bindende EU-tilbagebetalingsaftaler. Rådet har givet Kommissionen mandat til at indlede forhandlinger med seks andre lande (jf. [figur 3](#)).

09 Tredjelande kan være tilbageholdende med at indlede forhandlinger om tilbagebetalingsaftaler, hovedsagelig på grund af interne politiske overvejelser (disse aftaler kan medføre en fjendtlig indstilling i visse landes befolkninger). Siden 2016 har Kommissionen derfor fokuseret på at udvikle praktiske samarbejdsordninger med tredjelande og forhandlet seks juridisk ikkebindende tilbagesendelses- og tilbagebetalingsordninger (jf. [figur 3](#)). Indholdet i disse praktiske ordninger er fortroligt, bortset fra indholdet i ordningen med Afghanistan¹⁰.

⁹ "EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants", briefing fra Europa-Parlamentets Forsknings tjeneste, april 2015, EPRS_BRI(2015)554212_EN.

¹⁰ Jf. "[Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU](#)".

Figur 3 - Kort over EU-tilbagetagelsesaftaler og ikkebindende tilbagetagelsesordninger



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

Forvaltning

10 EU fik beføjelser på området for visa, asyl og immigration, herunder til at indgå tilbagetagelsesaftaler, da Amsterdamtraktaten trådte i kraft i 1999¹¹. Disse beføjelser er delt mellem EU og medlemsstaterne ("delt kompetence")¹².

11 EU-tilbagetagelsesaftaler indgås med tredjelande på grundlag af et forhandlingsmandat, som Rådet giver Kommissionen. Kommissionen er (som hovedansvarlig) sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ansvarlig for forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler og for at forbedre samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelser. Tilbagetagelsesaftaler vedtages ved en rådsbeslutning, efter at Europa-Parlamentet har godkendt dem.

12 Processen er enklere vedrørende juridisk ikkebindende tilbagetagelsesordninger. Kommissionen anmoder om tilladelse fra Rådet, før den indleder en forhandling, og Rådet skal bekræfte resultatet. Europa-Parlamentets godkendelse er imidlertid ikke påkrævet.

13 Når en EU-tilbagetagelsesaftale er trådt i kraft, overvåges den af et fælles tilbagetagelsesudvalg. Et fælles tilbagetagelsesudvalg består af eksperter og repræsentanter for EU-medlemsstaterne og tredjelandet, og formandskabet varetages i fællesskab af Kommissionen og tredjelandet. På samme måde overvåges tilbagetagelsesordninger af fælles arbejdsgrupper.

¹¹ Amsterdamtraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter, artikel 63.

¹² Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 4.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

14 Som vi bemærkede i vores særberetning nr. 24/2019, er vanskeligheder i samarbejdet med migranternes oprindelseslande en af årsagerne til det lave antal tilbagesendelser af irregulære migranter. På grund af emnets vigtighed besluttede vi at undersøge det nærmere. Vi forventer, at vores beretning kan bidrage til EU's løbende indsats og til debatten om Kommissionens nye pagt om indvandring og asyl, som blev fremlagt i september 2020.

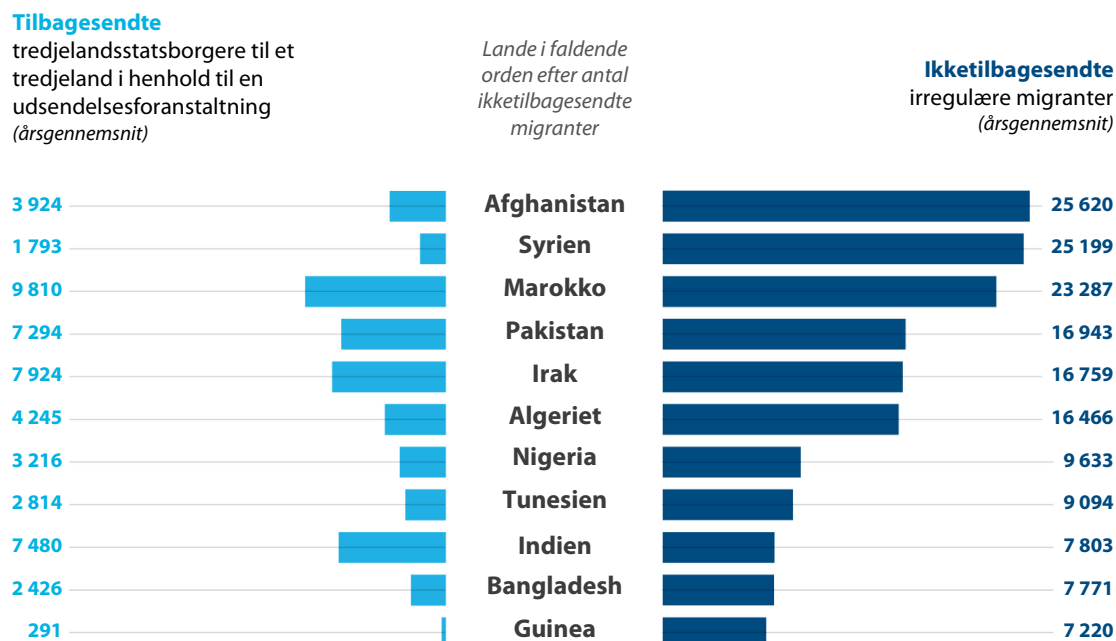
15 Formålet med denne revision var at fastslå, om EU effektivt har forbedret tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande. For at besvare dette overordnede revisionsspørgsmål søgte vi svar på to underspørgsmål:

- 1) Har EU gjort fremskridt med hensyn til at indgå relevante tilbagetagelesesaftaler eller tilsvarende ordninger med tredjelande?
- 2) Har EU's indsats gjort det lettere for tredjelande at opfylde deres tilbagetagelesesforpligtelser effektivt?

16 Revisionen fokuserede på perioden fra 2015, hvor Kommissionen offentliggjorde handlingsplanen for tilbagesendelse, frem til midten af 2020.

17 Vi brugte de gennemsnitlige antal ikketilbagesendte irregulære migranter som kriterium for udarbejdelsen af listen over de ti tredjelande, der skulle undersøges (jf. [figur 4](#)). Statsborgere fra disse 10 lande (ekskl. Syrien) tegnede sig for 38 % af alle afgørelser om tilbagesendelse udstedt i perioden 2014-2018 og udgjorde 46 % af alle ikketilbagesendte irregulære migranter i EU. Vi udelukkede Syrien fra vores revision, eftersom EU i maj 2011 suspenderede alt bilateralt samarbejde med de syriske myndigheder.

Figur 4 - Tilbagesendelser af irregulære migranter, årsgennemsnit (2014-2018)



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Eurostat (datasets migr_eiord and migr_eirtn).

18 De vigtigste reviderede enheder var Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og Frontex. Vi talte også med repræsentanter for netværk i det integrerede system til forvaltning af tilbagesendelser (jf. punkt 80), med Rådets Sekretariat og med myndigheder i Tyskland, Frankrig og Spanien. Vi udvalgte disse tre medlemsstater på grund af deres betydning med hensyn til migrationspres og tilbagesendelser (antal asylansøgninger og afgørelser om tilbagesendelse), og fordi vi i tidligere revisioner på dette område har dækket Italien og Grækenland.

19 På grund af covidrelaterede begrænsninger kunne vi ikke aflægge de besøg i tredjelande, som vi havde planlagt. Det betød, at vi i vid udstrækning måtte basere vores arbejde på skrivebordskontroller af tilgængelige dokumenter og på samtaler med EU-interessenter. Vi kontaktede dog tre tredjelandes ambassader for at indhente deres holdninger til tilbagetagelsessamarbejdet med EU. Endvidere hørte vi interessenter fra Europa-Parlamentet, Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil.

20 Effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter kræver, at EU's tilbagesendelsespolitik har en effektiv "intern dimension" med hensyn til identifikation og lokalisering af irregulære migranter, overførsel af afviste asylansøgere og gennemførelse af medlemsstaternes beslutninger om tilbagesendelse. Da vi tidligere har dækket denne interne dimension af EU's tilbagesendelsespolitik¹³, fokuserede vi ved denne revision udelukkende på samarbejdet med tredjelande om tilbagetagelser.

21 Vi vurderede ikke kvaliteten af konkrete afgørelser om tilbagesendelse. Afgørelser om tilbagesendelse udstedes af nationale myndigheder, og medlemsstaterne er eneansvarlige for dem. De nationale myndigheder er også ansvarlige for at gennemføre tilbagesendelsesoperationer (eventuelt med støtte fra Frontex). Afgørelser om tilbagesendelse er omfattet af de forvaltningsmæssige og juridiske klagemuligheder, der er fastsat i EU-lovgivning og national lovgivning. Hvis der indgives en klage, vurderer de nationale myndigheder eller domstole hver sag individuelt, herunder om det er sikkert for en migrant at blive sendt tilbage til tredjelandet.

22 Vores revision omfattede ikke EU-medlemsstaternes bilaterale tilbagetagelsesaftaler og -ordninger, aftalememorandaer eller andre former for bilateralt samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelande. Disse henhører under medlemsstaternes enekompetence, og Kommissionen har ikke adgang til dem.

¹³ Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019, - [Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter](#): Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater.

Bemærkninger

Resultaterne af forhandlinger med tredjelande er suboptimale på grund af utilstrækkelig udnyttelse af synergier med medlemsstaterne og på tværs af EU-politikker

23 I dette afsnit ser vi på, om Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten:

- a) indledte forhandlinger om tilbagetagelse med de 11 tredjelande hvor de højeste antal ikketilbagesendte irregulære migranter stammede fra
- b) gennemførte forhandlingerne effektivt
- c) udviklede værktøjer til at skabe incitamenter til opfyldelse af tilbagetagelsesforpligtelser.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten førte dialog om tilbagetagelse med de tredjelande, hvor de højeste antal ikketilbagesendte irregulære migranter stammede fra

24 De ti tredjelande, hvor de højeste antal ikketilbagesendte irregulære migranter i perioden 2014-2018 stammede fra (eksklusive Syrien), var efter antal Afghanistan, Marokko, Pakistan, Irak, Algeriet, Nigeria, Tunesien, Indien, Bangladesh og Guinea (jf. punkt 17 og figur 4). Rådet og Kommissionen har formelt identificeret det som en prioritet at indlede forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger med otte af disse lande. Kommissionen:

- fik mandat fra Rådet til at forhandle om EU-tilbagetagelsesaftaler med Algeriet (2002), Marokko (2003), Tunesien (2014) og Nigeria (2016). EU har haft en tilbagetagelsesaftale med Pakistan siden 2010
- indledte forhandlinger om juridisk ikkebindende ordninger med Afghanistan (2016), Bangladesh (2016) og Guinea (2017)
- har ført dialog om migration med Irak og Indien, men ikke formelt peget på forhandlinger med disse lande som en prioritet (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Tilbageetagelsessamarbejde inden for rammerne af dialogen om migration med Irak og Indien

I 2014-2017 var de politiske og sikkerhedsmæssige forhold i Irak ikke befordrende for en dialog om tilbagetagelse. I 2018 blev det i EU's strategi for Irak¹⁴ fastsat som en af EU's strategiske målsætninger, at der skulle indledes en dialog om migration med Irak og "bl.a. [...] aftales procedurer, der letter identifikation og tilbagesendelse af hjemvendende personer". EU's indsats siden da har ikke ført til konkrete resultater med hensyn til samarbejde om tvangsmæssige tilbagesendelser.

Der er blevet afholdt regelmæssige møder mellem EU og Indiens regering som led i dialogen på højt plan om migration og mobilitet mellem EU og Indien, og i 2016 blev der vedtaget en fælles dagsorden for migration og mobilitet. Med hensyn til irregulær migration aftalte EU og Indien at afsøge mulighederne for en tilbagetagelsesaftale¹⁵, men der er endnu ikke sket konkrete fremskridt.

25 Ud over migrationspres og antal personer, der afventer tilbagesendelse, tog Kommissionen med rette også andre faktorer i betragtning, når den vurderede, om den skulle indlede forhandlinger om tilbagetagelse med et tredjeland, og om der i sådanne situationer skulle forhandles om en EU-tilbagetagelsesaftale eller om en juridisk ikkebindende ordning. Blandt disse faktorer kan nævnes:

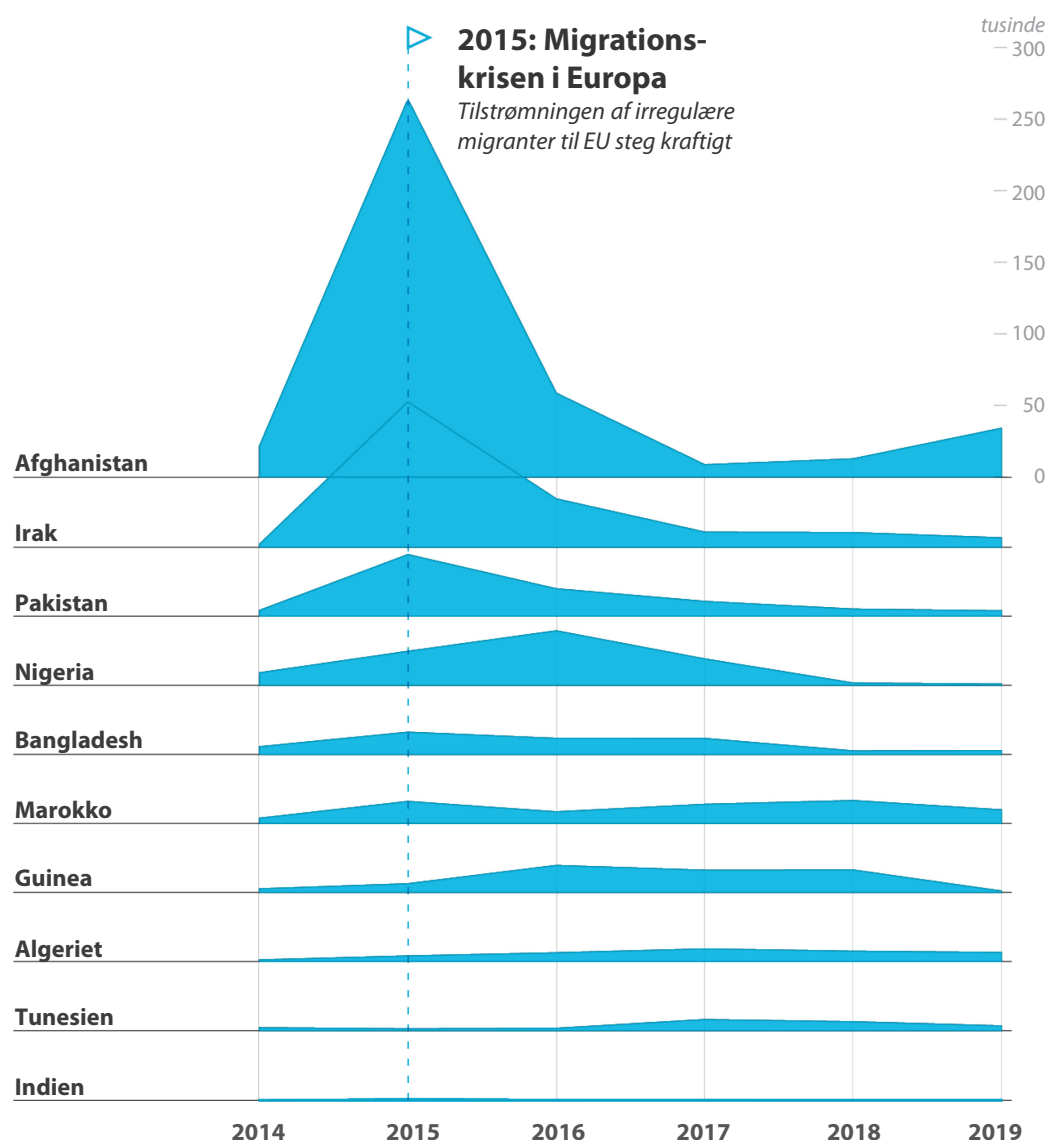
- a) muligheden for at indgå en visumlempelsesaftale. Sådanne aftaler kan være et incitament for tredjelande til at indgå en EU-tilbagetagelsesaftale (jf. punkt 50)
- b) den politiske vilje. Nogle tredjelande kan være interesserede i at forhandle en EU-tilbagetagelsesaftale på plads i stedet for at indgå særskilte aftaler med de enkelte medlemsstater. For andre tredjelande kan juridisk ikkebindende ordninger til gengæld være mere acceptable rent politisk

¹⁴ Elementer til en EU-strategi for Irak, JOIN(2018) 1 final, Bruxelles, 8.1.2018.

¹⁵ "Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States", Bruxelles, 29. marts 2016, punkt 4(x).

- c) om situationen er presserende. I 2015 steg antallet af opdagede ulovlige grænsepassager ind i EU voldsomt til 1,8 millioner fra 0,3 millioner i 2014. *Figur 5* viser de respektive ændringer for de lande, der var omfattet af vores revision. I de tilfælde, hvor samarbejdet med et givent oprindelsesland krævede omgående forbedring, men hvor indgåelse af en EU-tilbagetagelsesaftale ikke syntes gennemførlig på kort sigt, søgte Kommissionen at aftale mindre formelle (juridisk ikkebindende) ordninger
- d) timingen. Kommissionen kan måske ikke indlede eller fortsætte forhandlinger på grund af politiske forhold i eller vedrørende et tredjeland. Tilsvarende kan Kommissionen måske indlede sådanne forhandlinger, når en mulighed (såsom et gunstigt politisk klima) opstår, selv om migrationsstrømmene på det pågældende tidspunkt ikke nødvendiggør det.

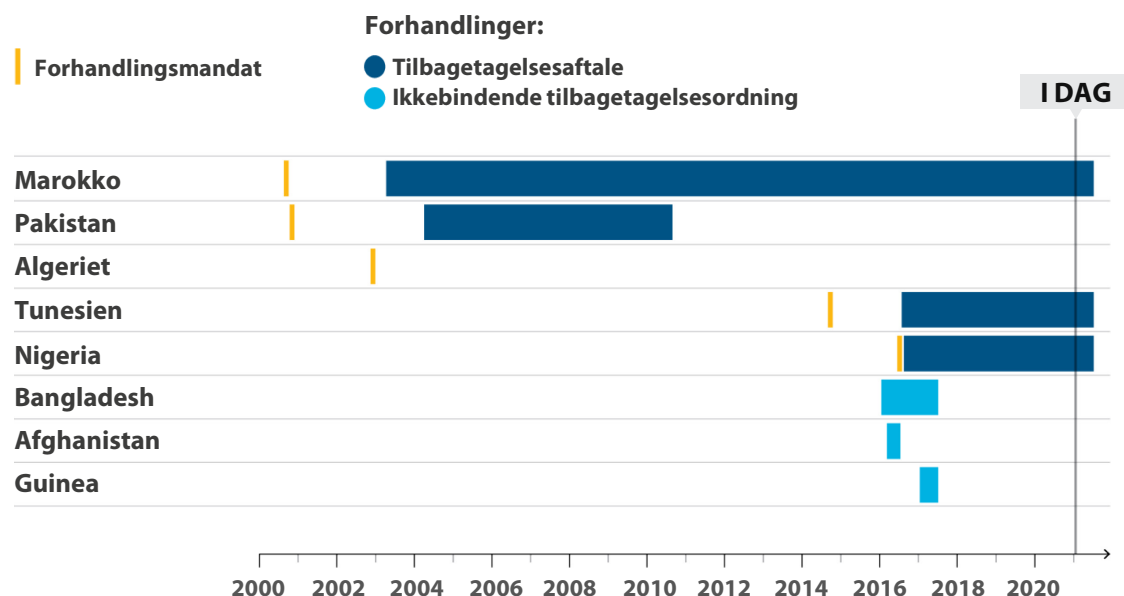
Figur 5 - Opdagede ulovlige grænsepassager ved EU's grænser



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Frontex' analysenetværk pr. 28. juli 2020.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gjorde kun begrænsede fremskridt med hensyn til at indgå tilbagetagelsesaftaler, men havde større succes med forhandlinger om juridisk ikkebindende tilbagetagelseordninger

26 Vi gennemgik forhandlingerne om EU-tilbagetagelsesaftaler/-ordninger med de lande, der var omfattet af revisionen, med fokus på perioden efter 2015. Vi vurderede de juridisk bindende og ikkebindende ordninger hver for sig, da der var store forskelle i forhandlingsprocessen. [Figur 6](#) viser tidslinjen for forhandlingerne.

Figur 6 - Tidslinje for forhandlingerne

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Kommissionen.

EU-tilbagetagelsesaftaler

27 Tredjelandenes politiske vilje er afgørende for vellykkede forhandlinger. Algeriets præference for at samarbejde bilateralt med medlemsstaterne om tilbagesendelser og tilbagetagelser og selv varetage migrationsstyringen uden støtte fra EU er forklaringen på, at forhandlingerne aldrig blev indledt officielt. Det forhold, at dialogen på højt plan mellem EU og Marokko blev suspenderet i december 2015 på grund af et urelateret forhold, betød også, at forhandlingerne om en EU-tilbagetagelsesaftale blev suspenderet i perioden 2015-2019. Behovet for politisk opbakning på højt plan betyder også, at forhandlingerne risikerer at blive suspenderet i valgperioder.

28 Forhandlingerne om EU-tilbagetagelsesaftaler er tilrettelagt i formelle runder. Hvis der går lang tid fra modtagelsen af mandatet, til forhandlingerne faktisk går i gang (Marokko, Pakistan og Tunesien) - og mellem forhandlingsrunderne - vidner det om, at tredjelandenes myndigheder mangler vilje til at gennemføre forhandlingerne. Dette kan skyldes indenrigspolitiske forhold, som ikke uden videre kan afhjælpes, men det kan også skyldes, at der er utilstrækkelige incitamenter fra EU's side til at støtte forhandlingerne (jf. punkt 47-72). Vi så ved forskellige lejligheder eksempler på, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gav politisk opbakning til at genoptage suspenderede forhandlinger. Men nogle af de nationale interessenter, som vi talte med, følte, at Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens politiske engagement med

tredjelande burde styrkes, bl.a. ved politisk anerkendelse og besøg på højt niveau, og at det burde være i bedre overensstemmelse med medlemsstaternes.

29 Kommissionen forhandler om EU-tilbagetagelsesaftaler på grundlag af forhandlingsdirektiver, som er udstedt af Rådet og baseret på forslag fra Kommissionen. Direktivernes indhold var stort set det samme vedrørende alle EU-tilbagetagelsesaftalerne. To elementer i direktiverne er ofte særlig kontroversielle under forhandlingerne: klausulen om tredjelandstatsborgere (jf. [tekstboks 3](#)) og anvendelsen af det EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse¹⁶.

Tekstboks 3

Klausulen om tredjelandstatsborgere

Klausulen om tredjelandstatsborgere gør det muligt at sende mennesker tilbage til et tredjeland, som de rejste igennem, før de kom ind i EU. Dette er en standardklausul i alle de EU-tilbagetagelsesaftaler, der er indgået indtil nu, også med mere fjerntliggende lande som Pakistan. Tredjelande er ofte imod denne klausul, fordi den er politisk meget følsom og ikke rodfastet i folkeretten.

Af juridiske, operationelle og menneskerettighedsmæssige hensyn anvendes klausulen i praksis kun sporadisk. Når den anvendes, er det generelt over for lande, der er naboer til EU. Nogle medlemsstater insisterer dog på at have klausulen med på grund af dens symbolske værdi (som udmøntning af et tredjelands tilsagn om at samarbejde om forvaltning af migration gennem dette lands område) og på grund af bekymringer for at skabe en forkert præcedens. I nogle tilfælde kan klausulen om tredjelandstatsborgere supplere medlemsstaters bilaterale aftaler, hvis de ikke indeholder klausulen. I andre tilfælde vil medlemsstater, hvis bilaterale aftaler indeholder klausulen, måske ikke godkende en EU-tilbagetagelsesaftale, som ikke indeholder den.

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1953 af 26. oktober 2016 om indførelse af et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og om ophævelse af Rådets henstilling af 30. november 1994.

30 Kommissionens eneste evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler stammer fra 2011¹⁷. Evalueringen viste, at de primære årsager til lange forsinkelser i forhandlingerne om EU-tilbagetagelsesaftaler var manglende incitament og en vis mangel på fleksibilitet fra medlemsstaternes side med hensyn til visse (tekniske) forhold (især klausulen om tredjelandstatsborgere). Kommissionen anbefalede¹⁸, at der for hvert land blev set nærmere på det konkrete behov for klausulen og andre procedurer, som kun bruges i begrænset omfang, før de blev inkluderet i forhandlingsdirektiverne. Dette skete imidlertid ikke med hensyn til de lande, der var omfattet af vores revision.

31 Alle de tredjelande med igangværende forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler, som vi behandlede i vores revision, havde fra starten kategorisk modsat sig klausulen om tredjelandstatsborgere (også selv om den indgik i nogle af deres bilaterale aftaler med medlemsstater). Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten havde derfor valgt at sætte klausulen på pause sammen med andre kontroversielle forhold, som ikke kan løses på teknisk plan, med henblik på at drøfte dem ved forhandlingernes afslutning. Klausulen om tredjelandstatsborgere dukkede dog jævnligt op igen og skabte problemer under forhandlingerne.

32 Ifølge de interessenter, vi talte med, kan muligheden for at anvende EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse - i modsætning til klausulen om tredjelandstatsborgere - effektivt afhjælpe problemer i samarbejdet med visse lande om tilbagetagelse (et overblik over problemerne kan ses i punkt 74). De fleste tredjelande insisterer dog på deres ret til at udstede nye dokumenter til deres borgere og vil ikke acceptere EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse. I vores stikprøve var det kun én gang lykkedes Kommissionen at inkludere EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse i en forhandlet aftale.

¹⁷ [Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler](#), COM(2011) 76 final, 23. februar 2011.

¹⁸ [COM\(2011\) 76 final](#), henstilling 4, 5 og 8.

33 I perioden 2015-2020 opnåede EU generelt ikke konkrete fremskridt i forhandlingerne med Algeriet og Marokko om EU-tilbagetagelsesaftaler. I forhandlingerne med Tunesien og Nigeria om EU-tilbagetagelsesaftaler blev der gjort fremskridt vedrørende tekniske spørgsmål, men de fleste omstridte punkter blev lagt til side. Forhandlingernes varighed betød desuden, at fremskridt opnået i én forhandlingsrunde somme tider måtte bekræftes i den følgende runde (f.eks. fordi forhandlere blev udskiftet, eller fordi den politiske situation i tredjelandet ændrede sig).

Tilbagetagelsesordninger

34 Forhandlingsprocessen er meget mere fleksibel vedrørende tilbagetagelsesordninger end vedrørende EU-tilbagetagelsesaftaler. Kommissionen har ingen stramme forhandlingsdirektiver, og der er ingen formelle forhandlingsrunder. Fokus ligger på hurtige forhandlinger og på at finde pragmatiske løsninger for at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet.

35 Med støtte fra EU-Udenrigstjenesten lykkedes det Kommissionen at forhandle tre juridisk ikkebindende tilbagetagelsesordninger, som var omfattet af vores revision, på plads (med Bangladesh, Afghanistan og Guinea). Blandt de tekniske områder, der var en udfordring under forhandlingerne, kan nævnes anvendelsen af EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse (i alle tre tilfælde) og anvendelsen af charterfly (i to tilfælde). Omstridte punkter blev løst på politisk plan ved hjælp af positive incitamenter, sikring af overensstemmelse med medlemsstaters tilgang (bl.a. ved gennemførelse af fælles missioner på højt plan for EU og medlemsstater, jf. punkt 45), og i ét tilfælde ved hjælp af muligheden for at anvende visumrestriktioner.

36 EU-tilbagetagelsesaftalerne er standardiserede offentlige dokumenter. Tilbagetagelsesordningerne er mere fleksible, men har også fælles karakteristika. Med undtagelse af ordningen "Joint Way Forward" med Afghanistan er ordningerne fortrolige, så vi kan ikke afsløre de enkelte ordningers indhold. En sammenligning mellem EU-tilbagetagelsesaftalen med Pakistan og "Joint Way Forward" giver dog et nyttigt indblik (jf. [figur 7](#)).

Figur 7 - Sammenligning mellem "Joint Way Forward" med Afghanistan og EU-tilbagetagelsesaftalen med Pakistan

"Joint Way Forward" Afghanistan		EU-tilbagetagelses- aftale Pakistan
Juridisk ikkebindende ordning	Type af tilbagetagelses- samarbejde	EU-tilbagetagelsesaftale
4. oktober 2016	Ikrafttræden	1. december 2010
	Forrang for medlemsstaternes bilaterale aftaler	
Ikke angivet 	Tilbagetagelse af tredjelandsskatsborgere	
	Anvendelse af EU- rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse	 Ikke angivet
Inden for aftalte grænser 	Accept af rute-flyvninger og charterflyvninger	 Ikke angivet
	Accept af tilbagesendelsesoperationer arrangeret af Frontex	 Ikke angivet
Visum til ledsagere 	Specifikke krav til ledsagere	 Angivet i en gennemførelsesprotokol
	Støttepakke defineret i dokumentet	
Fælles arbejdsgruppe 	Regelmæssige møder	 Fælles tilbagetagelsesudvalg
	Specifikke bestemmelser om behandling af uledsagede mindreårige	

Kilde: Revisionsretten.

37 Tilbagetagelsesordningerne har samme formål som EU-tilbagetagelsesaftalerne, nemlig at lette samarbejdet om tilbagesendelser. De adskiller sig mest fra EU-tilbagetagelsesaftalerne på følgende punkter:

- a) De indeholder ingen henvisninger til international beskyttelse af flygtninge og menneskerettigheder. Af ordningerne med de lande, der var omfattet af vores revision, var det kun "Joint Way Forward" med Afghanistan, der havde henvisninger svarende til henvisningerne i EU-tilbagetagelsesaftalerne.
- b) De indeholder ingen bestemmelser om gensidighed.
- c) De er skræddersyet til de enkelte lande, så visse omstridte punkter er udeladt (f.eks. klausulen om tredjelandsstatsborgere).
- d) De har ingen bilag med lister over dokumenter til bestemmelse af nationalitet.
- e) De giver større fleksibilitet med hensyn til at aftale målsætninger og evt. inkludere en støttepakke i ordningen. I ordningen med Afghanistan indgår der omfattende støtteforanstaltninger vedrørende de hjemvendende personers og værtssamfundenes behov på kort, mellemlang og lang sigt, herunder holdbar reintegration og forbedrede beskæftigelsesmuligheder. Støtten fokuserer også på internt fordrevne i Afghanistan, på hjemvendende personer fra Iran og Pakistan og på værtssamfundene, og den beløber sig til i alt 219 millioner euro¹⁹.

38 Civilsamfundsorganisationer og Europa-Parlamentet har kritiseret ordningerne for deres manglende gennemsigtighed og de potentielle følger for de hjemvendende personers menneskerettigheder²⁰. De nationale interessenter, som vi talte med, bifaldt til gengæld generelt Kommissionens udvikling af juridisk ikkebindende ordninger som et pragmatisk værktøj til at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande, navnlig når der var behov for hurtige løsninger. Medlemsstaterne havde også undersøgt mulighederne for sådanne ordninger, når der ikke var gjort fremskridt med forhandlinger om formelle tilbagetagelsesaftaler. Kommissionens formelle

¹⁹ Kommissionens svar på en skriftlig forespørgsel fra Europa-Parlamentet, ref.: E002442/2020(ASW), 18. august 2020.

²⁰ Jf. f.eks. artiklen "An 'Informal' Turn in EU's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa", der er tilgængelig på migrationpolicy.org, og Europa-Parlamentets Forskningsstjenestes undersøgelse *European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC*, PE 642.840 - juni 2020, side 11.

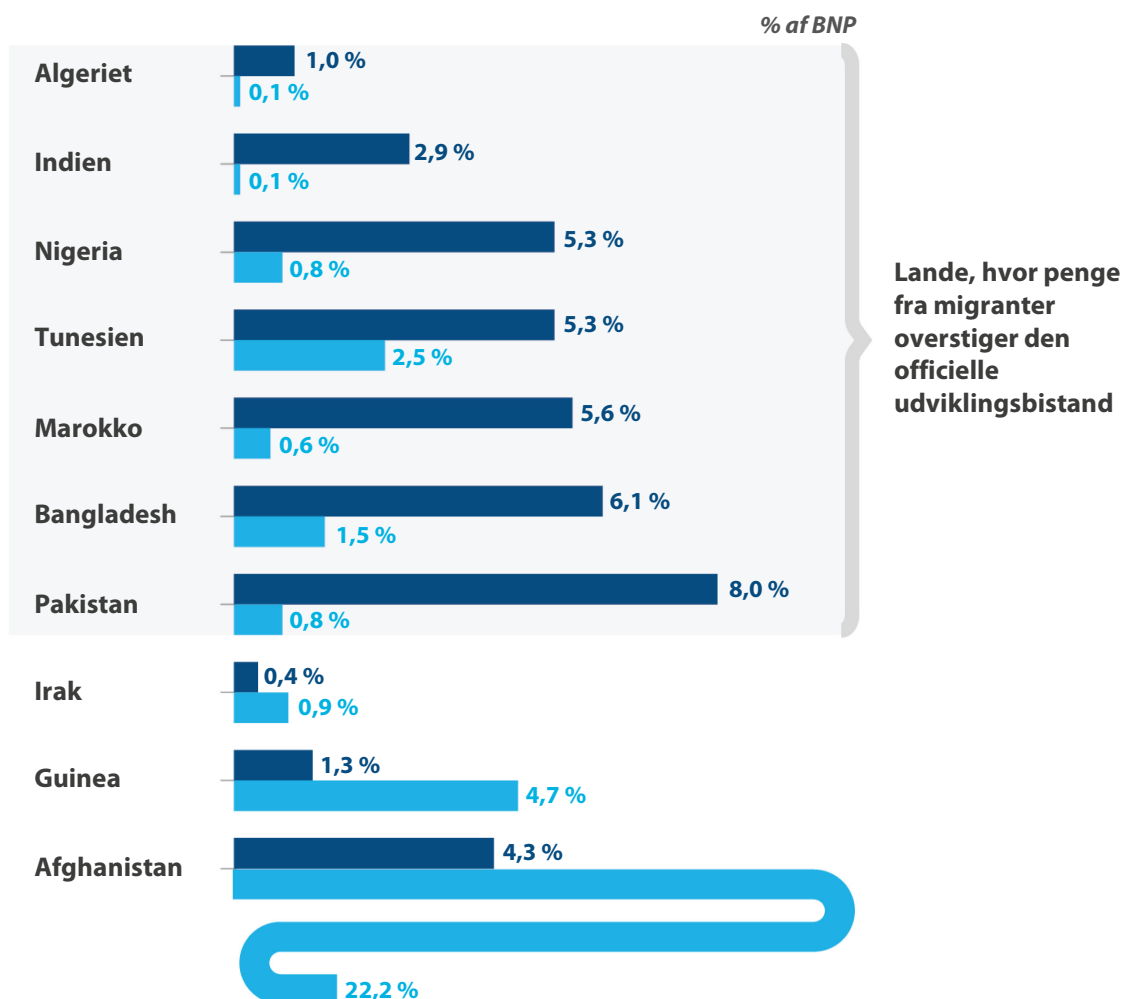
forhandlingsmandat giver den dog ikke mulighed for at opgive forhandlinger om en formel EU-tilbagebetalingsaftale og i stedet forhandle om en hurtigere ordning.

Der blev ikke gjort tilstrækkelige fremskridt med hensyn til at skabe synergier med medlemsstaterne og på tværs af EU-politikker

39 Når det gælder internationale relationer, forhandler lande normalt om aftaler, som skal være til fordel for begge parter. Tilbagebetalingsaftaler kan dog af tredjelande opfattes som primært værende til fordel for EU, selv om de er udformet som gensidige ordninger. Sådanne ordninger (og tvangsmæssige tilbagesendelser) kan desuden skabe en fjendtlig stemning i nogle lande. Dette skal ses i sammenhæng med, at de overførsler, der sendes hjem af indvandrersamfundene (som også omfatter irregulære migranter), kan forsørge hele lokalsamfund, være en væsentlig kilde til udenlandsk valuta og langt overstige den officielle udviklingsbistand. Dette er tilfældet i syv af landene i vores stikprøve (*figur 8*). Disse forhold kan påvirke tredjelandenes holdninger til og opfattelse af tilbagebetalingsaftaler og også forklare behovet for, at EU udvikler incitamenter til at støtte tilbagebetalingsforhandlinger.

Figur 8 - Overførsler og officiel udviklingsbistand som andel af BNP i 2019

- Tilstrømning af penge fra migranter
- Modtaget nettoudviklingsbistand



Note: Grafen giver et samlet billede. Det angives ikke, hvilke lande overførslerne blev foretaget fra, og der sondres ikke mellem overførsler fra irregulære migranter og overførsler fra regulære migranter.

Kilde: Revisionsretten, baseret på datasæt fra Verdensbanken: BNP (løbende priser, USD), modtaget officiel nettoudviklingsbistand (løbende priser, USD) og tilstrømning af overførsler fra migranter (USD). Kan findes på data.worldbank.org.

40 Det Europæiske Råd har gentagne gange opfordret til, at de relevante EU-politikker, -instrumenter og -værktøjer anvendes til at skabe og gøre brug af den nødvendige løftestangseffekt for at opnå målelige resultater med hensyn til forhindring af irregulær migration og tilbagesendelse af irregulære migranter. Kommissionen har også opfordret til, at der gøres en større indsats for at sikre flere tilbagetagelser (jf. [bilag II](#)).

41 I de følgende punkter vurderer vi Kommissionens fremskridt med hensyn til at øge sin indflydelse i tilbagetagelsesforhandlingerne ved:

- o at tale med én stemme og skabe synergier med medlemsstaterne
- o at udvikle incitamenter ved hjælp af de politikker, den er ansvarlig for.

At tale med én stemme og skabe synergier med medlemsstaterne

42 Når Kommissionen fik mandat/tilladelse fra Rådet til at indlede forhandlinger om en EU-tilbagetagelsesaftale/ordning, forsøgte den ikke samtidig at opnå enighed med medlemsstaterne i Rådet om potentielle incitamenter og værktøjer til at støtte forhandlingerne, og den skitserede heller ikke en "skræddersyet støttepakke", når den indledte forhandlinger med tredjelande. Nogle tredjelande var tilbageholdende med at indlede forhandlinger, da de ikke kunne se en klar merværdi ved en EU-tilbagetagelsesaftale frem for et bilateralt samarbejde med medlemsstaterne. Dette gjaldt navnlig nordafrikanske lande, som nød godt af generøse bilaterale aftaler med nogle medlemsstater.

43 I 2016 udarbejdede Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten i fællesskab uofficielle dokumenter om øget samarbejde vedrørende migration, mobilitet og tilbagetagelse med 16 vigtige oprindelses- og/eller transitlande. Disse dokumenter beskrev mulige komponenter i en EU-pakke til at støtte forhandlingerne, herunder både positive og negative incitamenter. Medlemsstaterne blev opfordret til at bidrage, men drøftelserne²¹ om pakkerne førte ikke til konkrete resultater. Der er ikke siden gjort tilsvarende forsøg.

²¹ Møder i Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration den 23. februar 2016 ([Rådets dokument 6451/16](#)) og den 22. april 2016 ([Rådets dokument 8529/16](#)).

44 Når der ses bort fra høringerne i Rådets arbejdsgrupper, havde Kommissionen ikke systematisk inddraget centrale medlemsstater (med gode bilaterale forbindelser til et tredjeland og/eller med stor indvirkning på migrantstrømme) i sine forsøg på at fremme forhandlinger med tredjelande. Det betød, at Kommissionen ikke effektivt kunne gøre brug af medlemsstaternes politiske vægt eller af de politikker, der kræver deres aktive engagement (f.eks. vedrørende visumlempelse eller arbejdsmigration, jf. også punkt 65) til at støtte drøftelserne.

45 Når medlemsstaterne blev inddraget for at fremme tilbagetagelsesforhandlinger, styrkede det EU's samlede politiske indflydelse. Dette var medvirkende til, at der blev opnået resultater med hensyn til indgåelse af tilbagetagelsesordninger eller fjernelse af forhandlingsblokeringer. I april 2017 var fire medlemsstater således med Kommissionen på en fælles mission til Guinea, hvor det lykkedes at indlede tilbagetagelsesforhandlinger.

46 Derimod kan det forhold, at centrale medlemsstater havde forskellige tilgange og førte sideløbende bilaterale ordninger, have medvirket til, at EU ikke fik indledt forhandlinger med Algeriet²².

En incitamentsbaseret tilgang

47 EU og medlemsstaterne er ikke blot verdens største donorer af udviklingsbistand, men også væsentlige globale handelspartnere og udenlandske investorer²³. Kommissionen var i stand til på ad hoc-basis at bruge forskellige politikker til at støtte tilbagetagelsesforhandlingerne. Navnlig med hensyn til tilbagetagelsesordninger gjorde Kommissionen effektiv brug af økonomisk bistand (projekter til støtte for udvikling, reintegration, migrationsstyring og kapacitetsopbygning). Over for lande, hvor økonomisk bistand ikke var et tilstrækkeligt incitament, havde Kommissionen derimod svært ved at gøre brug af andre politikker til at levere effektiv støtte til forhandlingerne, selv om den havde omfattende politiske og økonomiske forbindelser.

²² *EU Cooperation with third countries in the field of migration*, undersøgelse, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Europa-Parlamentet, 2015, side 89.

²³ "The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument", faktablad, Europa-Kommissionen, juni 2020. ISBN 978-92-76-19025-7 - doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

48 I de følgende afsnit analyserer vi EU's fremskridt med hensyn til at anvende de centrale politikker (visum, udvikling og handel) til at skabe strukturelle incitamenter for tredjelande til at opfylde deres tilbagetagelsesforpligtelser, således som Det Europæiske Råd gentagne gange har anmodet om (jf. [bilag II](#)). Vi ser også på lovlig migration, som er af primær interesse for tredjelande, på brugen af negative incitamenter og på foranstaltninger til at forbedre koordineringen.

Visumpolitik - store fremskridt i udviklingen af værktøjer

49 Visumpolitik hænger i sagens natur sammen med migrationsstyring og er derfor særlig velegnet at bruge med henblik på at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande.

50 Det har tidligere været en succes at forhandle om en visumlempelsesaftale²⁴ samtidig med en EU-tilbagetagelsesaftale²⁵. I 2005 besluttede medlemsstaterne i Coreper, at ethvert tilbud om at forhandle om en visumlempelsesaftale skulle gøres betinget af, at der samtidig indledtes forhandlinger om en EU-tilbagetagelsesaftale. Dog er EU-visumlempelsesaftaler måske ikke i sig selv attraktive nok som incitament for tredjelande, der allerede har gunstige bilaterale aftaler med centrale medlemsstater.

51 Visumkodeksen fra 2009²⁶ konsoliderede procedurerne og betingelserne for udstedelse af visa til kortvarige ophold. Den indeholdt ikke værktøjer, som gjorde det muligt at bruge visumpolitikken til at styrke tilbagetagelsessamarbejdet²⁷. I 2018 fremlagde Kommissionen et forslag til revision, som blev vedtaget i juni 2019²⁸. Den reviderede visumkodeks giver nu EU en mekanisme og en række værktøjer til at

²⁴ Den fuldstændige liste over lande, der har indgået visumlempelsesaftaler med EU, kan findes på Kommissionens [websted](#).

²⁵ Jf. også [EU-handlingsplan for tilbagesendelse af ulovlige migranter](#), COM(2015) 453 final, side 14.

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks).

²⁷ "Impact assessment", SWD(2018) 77 final, side 23.

²⁸ Forordning (EU) 2019/1155 af 20. juni 2019 om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks).

stimulere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse (der er mulighed for ikke blot at bruge positive incitamenter, men også restriktive visumforanstaltninger).

Udviklingsbistand - visse fremskridt

52 EU har ydet udviklingsbistand via en lang række instrumenter. Disse fremmer primært samfundsøkonomisk udvikling og generelt omfatter de ikke bestemmelser om, at bistanden eller de beløb, der tildeles individuelle tredjelande, kan knyttes sammen med tredjelandenes samarbejde om migrationsstyring generelt eller om tilbagetagelse specifikt.

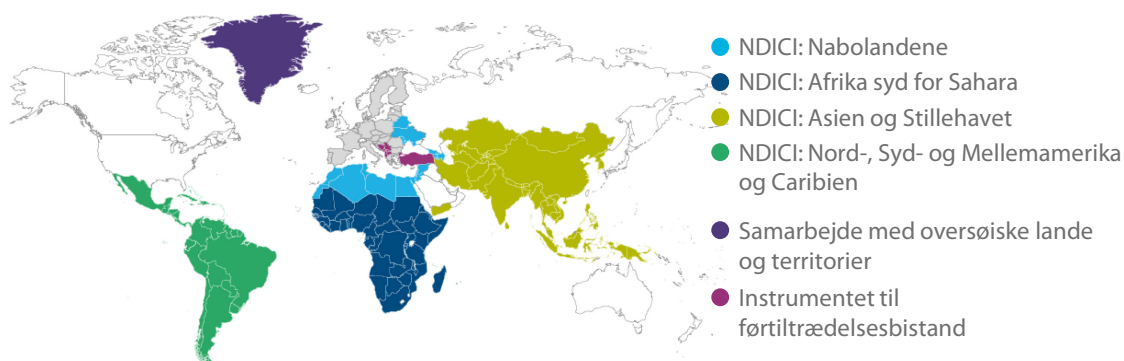
53 Da migrationskrisen var på sit højeste, oprettede de europæiske og afrikanske stats- og regeringschefer Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Afrika (EUTF)²⁹ på Valettopmødet i november 2015 for at mobilisere midler til at håndtere de grundlæggende årsager til irregulær migration og for at skabe samarbejde om migrationsstyring. I oktober 2020 nåede trustfonden op på 5 milliarder euro. EUTF har vist sig at være et nyttigt værktøj til at støtte drøftelser om tilbagetagsessamarbejde.

54 Med henblik på perioden 2021-2027 foreslog Kommissionen at omarbejde EU's udviklingsstøtteinstrumenter. Det nye instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)³⁰ med et budget på 79,5 milliarder euro vil dække så godt som hele verden (jf. [figur 9](#)).

²⁹ I 2018 reviderede vi trustfonden og udgav særberetning nr. 32/2018 - [Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Afrika: et fleksibelt, men ufokuseret instrument](#).

³⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, COM(2018) 460 final af 14.6.2018.

Figur 9 - EU's eksterne instrumenter under FFR for 2021-2027



Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens faktablad "The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument", juni 2020, ISBN 978-92-76-19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

55 Kommissionen foreslog specifikt, at nabolandene tildeles 10 % af de relevante midler som belønning for fremskridt med hensyn til "demokrati, menneskerettigheder, samarbejde om migration, økonomisk styring og reformer". Den incitamentsbaserede tilgang fandtes også under EU's foregående naboskabsinstrument, hvor 10 % blev tildelt som anerkendelse for fremskridt med hensyn til demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet. Samarbejde om migration og økonomisk styring er nye indikatorer. Kommissionen havde ikke planer om at anvende en tilsvarende incitamentsbaseret tilgang vedrørende andre regioner.

56 Kommissionen foreslog desuden, at der under NDICI fastsættes et horisontalt udgiftsmål på 10 % vedrørende tiltag, der skal "sætte Unionen i stand til at reagere på udfordringer, behov og muligheder i forbindelse med migration"³¹.

³¹ COM(2018) 460 final, betragtning 30.

57 Siden oktober 2019 har NDICI været genstand for forhandlinger mellem Rådet og Europa-Parlamentet. Et af de mest kontroversielle spørgsmål i forhandlingerne har været, om migration skal gøres til et konditionalitetsselement³². Rådet og Parlamentet nåede til enighed efter afslutningen af vores revision og vedtog NDICI-forordningen i juni 2021³³.

Handel - endnu ingen fremskridt

58 EU-handelsaftaler (EU-associeringsaftaler samt partnerskabs- og samarbejdsaftaler) har indeholdt klausuler om tilbagetagelse siden 1990'erne (jf. punkt **05**). Som bemærket i en undersøgelse foretaget af Europa-Parlamentet³⁴, er klausulerne ikke selveffektuerende (hvilket vil sige, at de ikke kan træde i kraft uden gennemførelsesaftaler). Aftalerne indeholder ikke en mekanisme, der gør det muligt at belønne samarbejde eller straffe tredjelande for manglende samarbejde om tilbagetagelse.

59 Den økonomiske partnerskabsaftale mellem EU og Japan sammenkæder³⁵ bevægelsesfrihed for fysiske personer i forretningsøjemed med en forpligtelse til at samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse. Der er ikke indført tilsvarende bestemmelser i andre aftaler, på nær i en enkelt partnerskabs- og samarbejdsaftale, som aktuelt er under forhandling.

³² Lovgivningskøreplanen for NDICI pr. 20. september 2020.

³³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/947 af 9. juni 2021 om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde - et globalt Europa.

³⁴ Undersøgelse fra Europa-Parlamentets Forskningsstjeneste "European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC", PE 642.840 - juni 2020, side 166-167.

³⁵ Den økonomiske partnerskabsaftale mellem EU og Japan (trådte i kraft den 1. februar 2019), bilag 8-C, artikel 7.

60 I 1971 indførte Det Europæiske Fællesskab den generelle toldpræferenceordning for at støtte udviklingslande. Seks af de ti lande, der var omfattet af vores revision, har fordel af denne ordning. Ordningen har haft stor betydning for jobskabelsen: Det skønnes f.eks., at 5 millioner mennesker er beskæftiget i Bangladesh på grund af den³⁶.

61 Alle lande, der har fordel af ordningen, skal overholde principperne i 15 centrale konventioner om menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder. For at opnå yderligere fordele skal de berettigede lande også overholde 12 konventioner vedrørende miljø og forvaltningsprincipper³⁷. Der er ingen betingelser vedrørende samarbejde om migrationsstyring og tilbagetagelse.

62 EU's nuværende forordning om den generelle toldpræferenceordning gælder indtil udgangen af 2023. På revisionstidspunktet havde Kommissionen ikke udarbejdet en vurdering af, hvorvidt og hvordan samarbejde om migration og tilbagetagelse kunne indarbejdes i den næste forordning (f.eks. kunne foreneligheden med Verdenshandelsorganisationens regler og forholdet mellem potentielle omkostninger og fordele undersøges).

Lovlig migration - arbejde og uddannelse - brug for synergier med medlemsstaterne

63 Tredjelande anser et styrket samarbejde om lovlig migration for at være en vigtig del af (og et incitament til) deres samarbejde med EU om migrationsstyring. Adskillige EU-direktiver har harmoniseret bestemmelserne om bestemte arbejdstagerkategoriers indrejse og ret til ophold. Ikke desto mindre har medlemsstaterne fortsat væsentlige beføjelser (f.eks. til at fastsætte det antal arbejdsmigranter, der modtages), og deres aktive inddragelse er påkrævet for at gennemføre disse politikker.

³⁶ "Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences", Europa-Kommissionen, februar 2020.

³⁷ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 978/2012 af 25. oktober 2012 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 732/2008, bilag VIII.

64 I overensstemmelse med partnerskabsrammen³⁸ lancerede Kommissionen i september 2017 idéen om pilotprojekter vedrørende lovlig migration³⁹. Indtil videre er der givet støtte til fire pilotprojekter under faciliteten for mobilitetspartnerskaber⁴⁰, ét under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF)⁴¹ og ét under EUTF⁴². Projekterne har været nyttige med hensyn til at udforske nye metoder. Dog er det endnu ikke lykkedes Kommissionen at opskalere projekterne, så de kan anvendes som et effektivt incitament over for tredjelande.

65 Samtidig har medlemsstaterne udstedt et stort antal opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, bl.a. vedrørende arbejdsmigration (jf. *figur 10*). EU har imidlertid ikke udnyttet de vellykkede bilaterale samarbejdsordninger i forbindelse med sine tilbagetagelsesforhandlinger (jf. punkt *44*).

³⁸ Meddelelse fra Kommissionen om oprettelsen af en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration, COM(2016) 385 final.

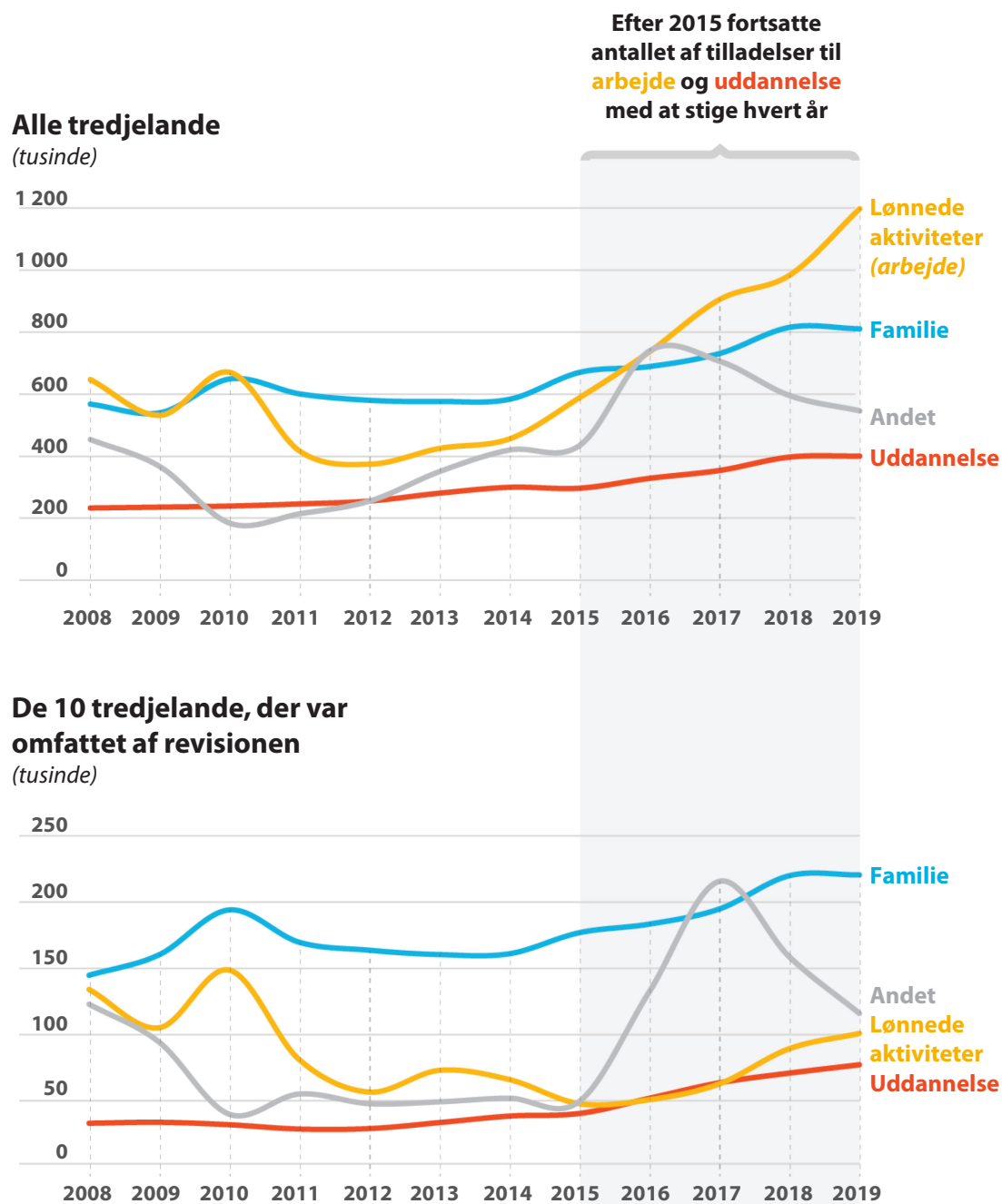
³⁹ Meddelelse om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration, COM(2017) 558 final.

⁴⁰ Projektbeskrivelserne kan findes på mobilitypartnershipfacility.eu.

⁴¹ "Match"-projektet.

⁴² Projektet "Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa".

Figur 10 - Førstegangsopholdstilladelser opdelt efter tildelingsbegrundelser



Note: "Andet" omfatter ikkeasylrelaterede diskretionære tilladelser, tilladelser til pensionister med egne midler, tilladelser til diplomater osv.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Eurostat for EU-27 (dataset migr_resfirst).

66 Deltagelse i studenterudvekslinger er et interessant incitament for tredjelande. Fra de ti lande, der var omfattet af vores revision, kom der i 2019 i alt næsten 4 000 studerende til EU under de populære Erasmus+-programmer, der forvaltes af Kommissionen. De tegnede sig imidlertid kun for 5,3 % af alle de førstegangsopholdstilladelser vedrørende uddannelse, som medlemsstaterne dét år udstedte til personer fra disse ti lande.

Anvendelse af negative incitamenter - blandede holdninger hos medlemsstaterne

67 EU har været tilbageholdende med at anvende negative foranstaltninger til at støtte tilbagetagelsesforhandlinger. Dette har også været tilgangen over for lande, der modtager omfattende politisk, økonomisk og/eller militær støtte, men samtidig nægter at samarbejde om tilbagetagelse af irregulære migranter. Man har været bekymret for, at anvendelse af negative incitamenter ville skade partnerskaberne med tredjelande og i sidste ende virke mod hensigten. Dette kunne yderligere forværre den alvorlige socioøkonomiske situation i tredjelande eller gøre transittredjelande mindre villige til at samarbejde om migrationsstyring, hvilket kunne øge den irregulære migration til EU. Ikke desto mindre bidrog muligheden for at anvende restriktive visumforanstaltninger til at fremme forhandlingerne om en tilbagetagelsesordning med ét af de lande, der var omfattet af vores revision.

68 De nationale repræsentanter, som vi talte med, bekræftede deres medlemsstaters blandede holdninger til anvendelse af negative foranstaltninger i forhandlingerne. Nogle anså denne mulighed for en nødvendighed, mens andre mente, at de negative foranstaltninger kunne skade forholdet på lang sigt, og at man burde fokusere på at styrke det generelle gensidige forhold gennem et større politisk engagement og mere samarbejde på alle områder.

Øget koordinering for at skabe synergier og indflydelse

69 I juni 2016 oprettede Kommissionen en taskforce, der skulle støtte gennemførelsen af partnerskabsrammen. Taskforcen har været et forum for koordinering og drøftelser mellem højtstående tjenestemænd fra Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten med ansvar for både migration og eksterne forbindelser i bredere forstand. Ved ugentlige møder har deltagerne drøftet de vigtigste udviklinger (hovedsagelig vedrørende migrationsdagsordenen) i væsentlige lande af interesse. I december 2019 nedsatte Kommissionen en permanent kommissærprojektgruppe vedrørende migration for at styrke koordineringen på politisk plan. Et af gruppens mål

har været at udvikle et stærkere samarbejde med oprindelses- og transitlande og et mere robust system for tilbagetagelse og tilbagesendelse⁴³.

70 I Rådet etablerede Coreper en uformel visumincitamentsmekanisme i 2017⁴⁴. Den omfattede en værktøjskasse med mulige visumforanstaltninger, der kunne anvendes, når et tredjelandets samarbejde om tilbagetagelse var utilfredsstillende. Ifølge de interessenter, vi talte med, bidrog det til at forbedre samarbejdet med adskillige tredjelande blot at nævne muligheden for at anvende mekanismen. I 2019 blev mekanismen formaliseret i den reviderede visumkodeks (jf. punkt [51](#)).

71 Disse positive erfaringer med visumincitamentsmekanismen fik Coreper til at udvikle en "omfattende løftestangsmekanisme"⁴⁵. Der er tale om en uformel generel samarbejdsmechanisme til aktivering af forskellige politikker (der hører under EU's og/eller medlemsstaternes ansvarsområde) for at forbedre tredjelandes samarbejde om tilbagesendelser og tilbagetagelser. På revisionstidspunktet var mekanismen endnu ikke blevet anvendt.

72 I september 2020 fremlagde Kommissionen sin nye pagt om migration og asyl⁴⁶. I artikel 7 i forslaget til den nye forordning om asylforvaltning og migrationsstyring⁴⁷ foreslår Kommissionen en mekanisme, der videreudvikler Corepers uformelle omfattende løftestangsmekanisme.

⁴³ Kommissærgruppen om Fremme af Vores Europæiske Levevis: "Principles and key workstreams", 6. december 2019 (ikke offentliggjort).

⁴⁴ "Link between return/readmission and visa policies", 9097/1/17 REV 1, Bruxelles, 19. maj 2017 (ikke offentliggjort).

⁴⁵ "Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the cooperation of third countries on the return/readmission of their nationals", 8954/1/20 REV 1, Bruxelles, 25. juni 2020 (ikke offentliggjort).

⁴⁶ COM(2020) 609 final.

⁴⁷ COM(2020) 610 final.

EU's foranstaltninger til at fremme tilbagetagelse var relevante, men resultaterne var ujævne, og effekten kunne ikke vurderes

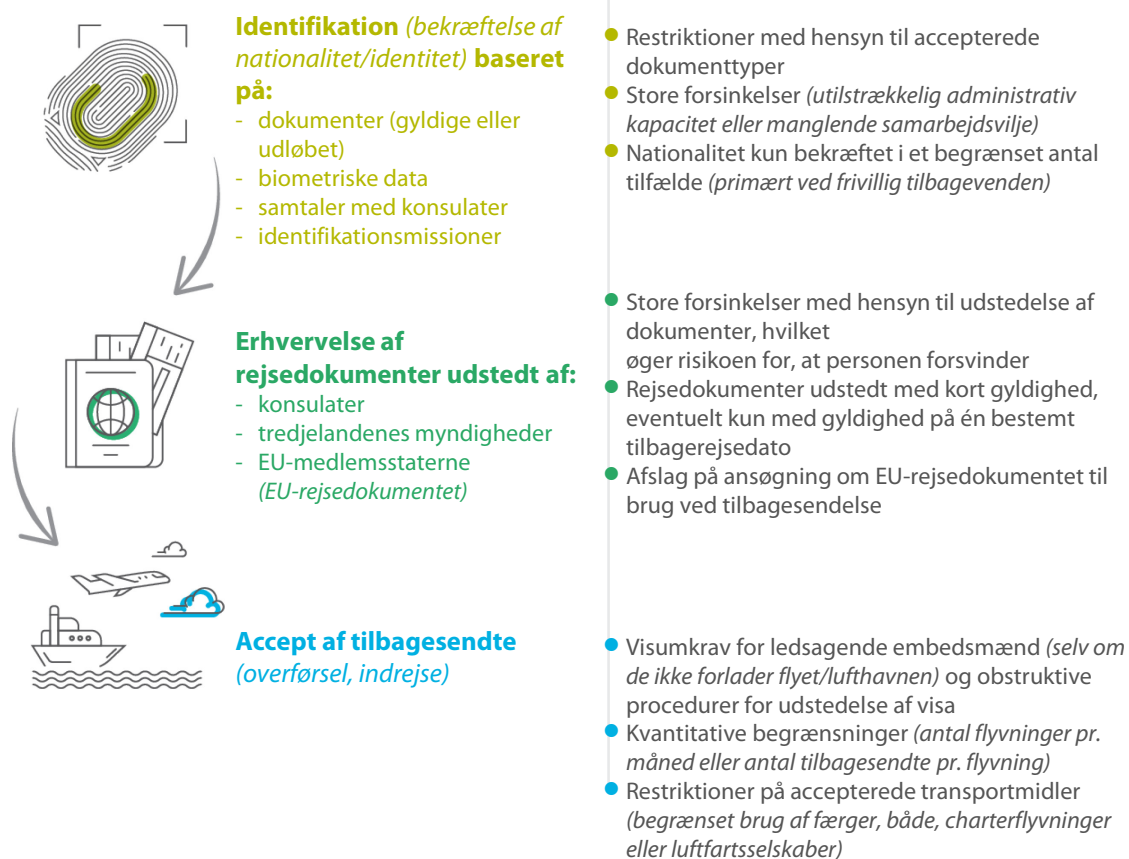
73 I dette afsnit ser vi på, om Kommissionen:

- a) forbedrede det praktiske tilbagetagelsessamarbejde med tredjelande i samarbejde med Frontex og medlemsstaterne
- b) gav tredjelande tilstrækkelig kapacitetsopbygnings- og reintegrationsstøtte med henblik på at fremme tilbagetagelse
- c) i samarbejde med Frontex overvågede, i hvilken udstrækning tredjelande havde opfyldt deres tilbagetagelsesforpligtelser.

Foranstaltningerne til at forbedre det praktiske tilbagetagelsessamarbejde har givet ujævne resultater

74 I de fleste tilfælde anfægter tredjelande ikke formelt, at de er forpligtet til at tilbagetage deres statsborgere. Men de kan obstruere tilbagetagelsesprocessen og de faktiske tilbagesendelser på forskellige måder, navnlig når det gælder irregulære migranter uden gyldige rejседokumenter (jf. [figur 11](#)). Desuden er der en række flaskehalse i medlemsstaternes tilbagesendelsesproces (jf. særberetning nr. 24/2019 og [bilag I](#)).

Figur 11 - Tredjelandenes rolle i tilbagetagelsesprocessen - potentielle udfordringer



Kilde: Revisionsretten.

75 EU og medlemsstaterne har forsøgt at adressere udfordringerne i forbindelse med tilbagetagelsessamarbejde ved f.eks.:

- at indgå tilbagetagelsesaftaler og -ordninger (den praktiske gennemførelse har dog ikke altid været tilfredsstillende)
- at etablere netværk, der har formået at samle nationale ressourcer
- at øge støtten fra Frontex.

Tilbagebetalingsaftaler og -ordninger

76 For de lande, der var omfattet af vores revision, gennemgik vi de indgåede aftaler og rapporter fra de fælles tilbagebetalingsudvalg/de fælles arbejdsgrupper for at vurdere aftalernes effektivitet med hensyn til at forbedre tilbagebetalings samarbejdet. Vi konstaterede, at EU-tilbagebetalingsaftalerne/ordningerne dækkede de fleste almindelige hindringer for en problemfri tilbagebetaling. Der var følgende bemærkelsesværdige undtagelser:

- a) Krav om accept af EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse var kun fastsat i én af de fire aftaler, vi gennemgik (jf. også punkt [32](#)).
- b) Der blev stillet krav om visa for ledsagere i én aftale, men intet var angivet i de tre andre. Visumkrav havde en negativ indvirkning på tilbagebetalingsprocessen i to af de fire tredjelande.
- c) To ordninger omfattede kvantitative begrænsninger på antallet af tilbagesendte pr. flyvning og/eller pr. måned (dette hindrede ikke tilbagebetalinger i praksis). De øvrige angav ikke, hvorvidt der kunne anvendes begrænsninger.

77 Det forhold, at en specifik forpligtelse er fastsat i en EU-tilbagebetalingsaftale, medfører ikke nødvendigvis, at den vil blive overholdt i praksis, og at samarbejdet vil forløbe problemfrit. Tredjelande indførte undertiden yderligere lag af krav, kontroller eller tilladelser, hvilket skabte yderligere vanskeligheder for det praktiske samarbejde.

78 Der blev afholdt regelmæssige møder i de fælles tilbagesendelsesudvalg/de fælles arbejdsgrupper - en eller to gange om året - for at vurdere gennemførelsen af EU-tilbagebetalingsaftalerne/ordningerne og for at drøfte de seneste politiske udviklinger og samarbejde på andre områder inden for migrationsstyring. Det forhold, at nogle problemer blev drøftet på møderne i de fælles tilbagesendelsesudvalg/de fælles arbejdsgrupper gentagne gange, viste dog, at der var grænser for deres effektivitet.

79 For lande uden en EU-tilbagetagelsesaftale eller ordning findes der ikke et organ svarende til det fælles tilbagevendelsesudvalg/den fælles arbejdsgruppe, hvor man kan drøfte det praktiske tilbagetagelsessamarbejde. Den dialog om migration og mobilitet, der finder sted i andre fora, afholdes normalt på et højere niveau, den dækker et bredere område, og den omhandler ikke specifikke hindringer for tilbagetagelsessamarbejdet.

Netværk i det integrerede system til forvaltning af tilbagevender

80 For at forbedre det praktiske tilbagetagelsessamarbejde om benyttede Kommissionen AMIF til at støtte udviklingen af "det integrerede system til forvaltning af tilbagevender". Systemet omfatter tre EU-netværk, hvor medlemsstaterne deltager frivilligt, og hvor Kommissionen og Frontex har koordinerende roller:

- a) netværket under det europæiske initiativ vedrørende integreret forvaltning af tilbagevender (Eurint)
- b) det europæiske netværk af forbindelsesofficerer inden for tilbagevender (EURLO)
- c) netværket vedrørende det europæiske reintegrationsinstrument (ERIN), som i 2018 blev til det europæiske tilbagevendelses- og reintegrationsnetværk (ERRIN) med et udvidet ansvarsområde.

81 Frontex har i takt med udvidelserne af sit mandat (jf. punkt **84**) overtaget aktiviteter fra netværkene. Overdragelsen af aktiviteter til Frontex blev afsluttet for Eurint i december 2019, startede for EURLO i december 2019 (med en gradvis overdragelse senest i september 2021) og skal efter planen være afsluttet for så vidt angår ERRIN's reintegrationsaktiviteter senest i juli 2022.

82 På tidspunktet for vores revision var overdragelsen afsluttet for Eurint, og overdragelsen af EURLO's aktiviteter var på rette spor. Frontex' europæiske tilbagevendelsescenter fik dog ikke tildelt yderligere medarbejdere til disse aktiviteter i 2019 eller 2020. Dette hang sammen med, at Kommissionen i 2018⁴⁸ foretog betydelige ændringer i Frontex' stillingsfortegnelse uden på forhånd at rådføre sig med

⁴⁸ Jf. COM(2018) 631, finansieringsoversigt, punkt 3.2.3.1, første tabel, sammenlignet med COM(2015) 671, finansieringsoversigt, punkt 3.2.3.1, midlertidigt ansatte (AD).

Frontex. I marts 2019 bad Frontex (uden held) om en udsættelse af EURLO-overdragelsen med henvisning til manglende menneskelige og økonomiske ressourcer. Af samme grund er ERRIN-overdragelsen blevet udsat med to år.

83 EU-netværkene har formået at samle nationale ressourcer og er generelt blevet værdsat af deltagerlandene for deres resultater:

- a) **Eurint** har vist sin merværdi som videns- og informationsdelingsplatform for fagfolk - en forudsætning for udvikling af en mere integreret og koordineret tilgang til effektive tilbagesendelser⁴⁹.
- b) Selv om forbindelsesofficererne i **EURLO** kun har haft begrænset indflydelse på den faktiske tilbagesendelse af irregulære migranter, angav interessenterne, at EURLO-programmet har haft klar merværdi og sikret fordele i form af effektivitet og produktivitet sammenlignet med nationale tilbagesendelsesaktiviteter. Forbindelsesofficerernes fortsatte fysiske tilstedeværelse i marken har gjort det muligt at udvikle et forhold til tredjelandenes myndigheder og forbedret samarbejdet. Interessenterne fremhævede også uventede supplerende resultater, hvor forbindelsesofficererne støttede strategiske initiativer såsom forhandling af tilbagetagelsesaftaler med lokale myndigheder eller styrkede Frontex' ry og synlighed i oprindelseslandene⁵⁰.
- c) **ERRIN's** aktiviteter - og merværdi - bestod primært i at sikre fælles indgåelse af kontrakter om reintegrationsstøtte med tjenesteudbydere i tredjelande og i at forvalte og overvåge disse kontrakter (parametrene for reintegrationsstøtten og kriterierne for støtteberettigelse blev defineret af de enkelte medlemsstater). Siden netværket blev til ERRIN, er dets aktiviteter blevet udvidet til at omfatte støtte til nye initiativer og reintegrationsmetoder. ERRIN har stort set været på rette spor med gennemførelsen af sine aktiviteter og har overopfyldt sine mål for levering af reintegrationsstøtte (medio 2020 nærmede man sig 22 000 tilbagesendte - målet var 20 000)⁵¹.

⁴⁹ "Evaluation Eurint programme", PBLQ, december 2018, side 2-3 (ikke offentliggjort).

⁵⁰ "EURLO Programme Evaluation Report", BearingPoint, november 2018, side 6-7 (ikke offentliggjort).

⁵¹ "ERRIN Scoreboard", juni 2020 (ikke offentliggjort).

Støtte fra Frontex

84 Siden 2015 er Frontex' mandat blevet styrket to gange⁵². Frontex har derfor i stigende grad bistået medlemsstaterne i forbindelse med aktiviteter forud for tilbagesendelse og tilbagesendelsesoperationer til tredjelande. Hvad angår aktiviteter forud for tilbagesendelse har Frontex ydet operationel støtte til medlemsstaterne (f.eks. ved at indsætte tilbagesendelsesspecialister) og leveret værktøjer til forbedring af samarbejdet med tredjelande (bedste praksis, konsulære workshopper, identifikation via videokonferencer og identifikationsmissioner).

85 Tilbagesendelsesspecialister yder medlemsstaterne skræddersyet støtte i forbindelse med deres tilbagesendelsesrelaterede aktiviteter, f.eks. ved at styrke tilbagesendelsesprocedurerne og forbedre det konsulære samarbejde med tredjelandene samt ved at yde IT-støtte og anden støtte. De første indsættelser fandt sted i 2016, hvor syv specialister blev indsat i Grækenland. Aktiviteterne er vokset stille og roligt lige siden, og i 2019 indsatte Frontex i alt 15 tilbagesendelsesspecialister i fem medlemsstater. Som følge af arten af tilbagesendelsesspecialisternes arbejde er der ikke udarbejdet fælles indikatorer for deres effektivitet/produktivitet. Men i Frontex' rapporter⁵³ opregnes specialisternes konkrete resultater, hvorved deres merværdi bliver synlig.

86 Frontex har udarbejdet dokumenter om "**bedste praksis**" med to af de ti tredjelande, som var omfattet af vores revision. Det ene har spillet en rolle med hensyn til at lette fælles tilbagesendelsesoperationer, og det andet tjente som grundlag for afholdelsen af en konsulær workshop og gennemførelsen af flere identifikationsmissioner.

87 I et forsøg på at harmonisere anvendelsen af nyligt indgåede ordninger har Kommissionen og/eller Frontex afholdt **workshopper for de relevante konsulære kontorer** i Europa. Disse workshopper omfattede meningsudvekslinger om praktiske spørgsmål såsom rettidig udstedelse af rejsedokumenter og procedurer for tilrettelæggelse af charterflyvninger. Men resultaterne var blandede, idet

⁵² Forordning 2016/1624 og forordning 2019/1896. Sidstnævnte styrkede Frontex' rolle i forbindelse med tilbagesendelsesoperationer, både før og efter tilbagesendelsen.

⁵³ "Annual Frontex Evaluation Reports of the Flexible Operational Activities in Return" (ikke offentliggjort).

medlemsstaterne på efterfølgende møder i de fælles arbejdsgrupper både omtalte forbedringer og vedvarende problemer.

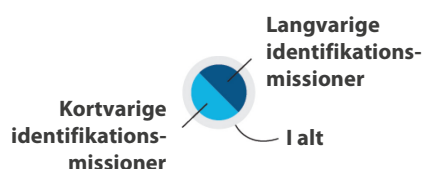
88 Frontex iværksatte i 2018 et pilotprojekt vedrørende et **videokonferencesystem** til brug i **identifikationsprocessen**. Pilotprojektet blev gennemført i samarbejde med EURLO-programmet, som indkøbte videokonferenceudstyret, og IOM. I 2019 bidrog systemet effektivt til at lette identifikationen af migranter. Ikke desto mindre søgte tre fjerdedele af de identificerede efterfølgende om international beskyttelse, så de ikke kunne ikke tilbagesendes.

89 Medlemsstaterne udviklede konceptet med **identifikationsmissioner** for at løse problemer vedrørende det konsulære samarbejde med tredjelande (f.eks. når et konsulat ikke vil samarbejde om identifikation, ikke har mandat til at gøre det eller ikke fysisk befinder sig i en medlemsstat). Frontex har støttet medlemsstaterne i forbindelse med identifikationsmissioner siden slutningen af 2016, hvor det overtog denne aktivitet fra Eurint. Frontex' støtte er baseret på anmodninger fra medlemsstaterne, og dens præcise form fastlægges fra sag til sag.

90 Medio 2020 havde Frontex ydet støtte til 25 kortvarige missioner (normalt tager det én til to uger at gennemføre identifikationsaktiviteter i én eller flere medlemsstater) og fem langvarige missioner (indsættelser på ét sted, potentielt i flere år). Missionernes resultater er vist i **figur 12**.

**Figur 12 - Identifikationsmissioner støttet af Frontex
(okt. 2016-maj 2020)**

**Betydelige mangler vedrørende
missioners effektivitet og resultater**



7 420

migranter indkaldt til samtale

4 146

migranter interviewet

- Medlemsstaternes problemer med at lokalisere irregulære migranter, hindre dem i at forsvinde og sikre, at de mødte op til samtaler, var en væsentlig kilde til ineffektivitet.
- Der var betydelige forskelle medlemsstaterne imellem. På adskillige missioner blev der gennemført samtaler med alle de indkaldte personer, på én mission kun med 23 %.

2 862

migranternes nationalitet bekræftet

- Andelen af interviewede migranter, hvis identitet/nationalitet blev bekræftet, var uensartet (mellem 0 % og 100 %).
- Andelen var højere, når afgørelsen blev truffet efter hver samtale eller ved dagens slutning.

1 085

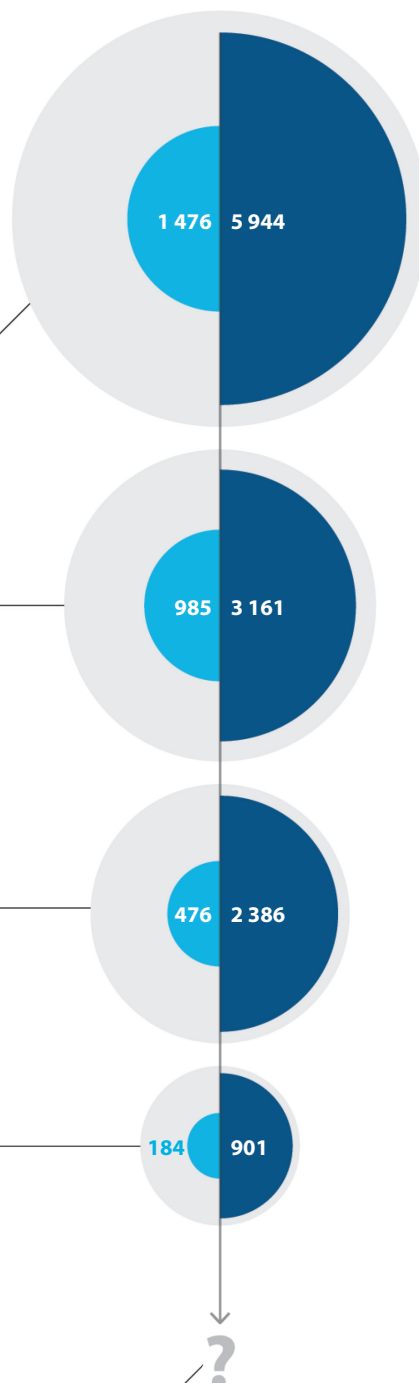
rejsedokumenter udstedt

- De fleste identifikationsmissioner udsteder ikke nødpass, så anmodninger om disse skal sendes til de konsulære myndigheder.
- Rapporter om et lavt antal udstedte nødpass kan skyldes:
 - at de konsulære myndigheder er uvillige til at udstede nødpass
 - at medlemsstaterne ikke anmoder om nødpass (f.eks. når migranter forsvinder eller søger om asyl)
 - at de nationale rapporteringssystemer ikke kan forbinde de udstedte nødpass med de interviewede migranter.

Reelt tilbagesendte migranter

- De fleste medlemsstater er ikke i stand til indsende tal til Frontex.
- Det er derfor umuligt at evaluere identifikationsmissionernes samlede effektivitet.

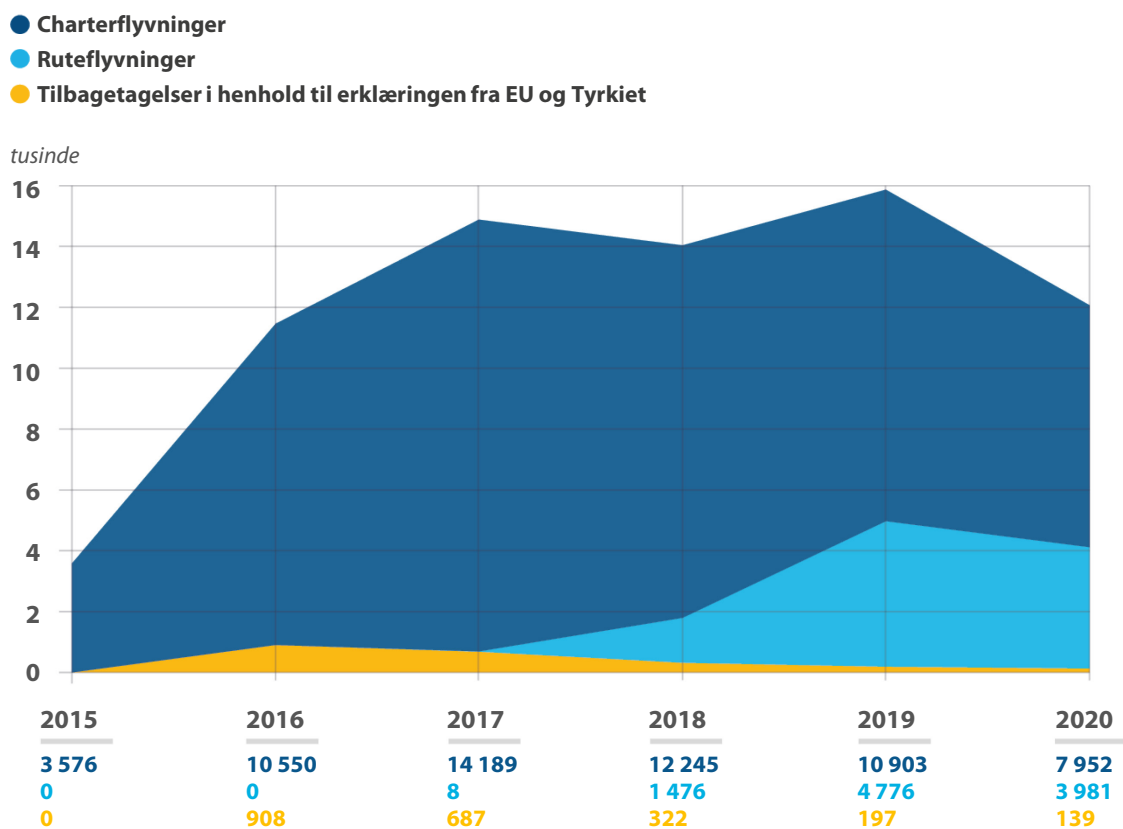
Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Frontex.



91 I forbindelse med **tilbagesendelsesoperationer** yder Frontex økonomisk og operationel støtte (f.eks. ved at arrangere flyvninger og indsætte ledsagere og kontrollanter). Traditionelt har Frontex hovedsagelig ydet støtte i forbindelse med charterflyvninger. Det anslås, at de fleste af disse flyvninger i øjeblikket sker med bistand fra Frontex. Ikke desto mindre kan en charterflyvning kun anvendes med samtykke fra tilbagesendelseslandet. To af de ti lande, der var omfattet af vores revision, afviser anvendelse af Frontex-charterflyvninger. Adskillige charterflyvninger blev gennemført med blot nogle få tilbagesendte om bord⁵⁴.

92 I den nye handlingsplan for tilbagesendelse fra marts 2017 opfordrede Kommissionen Frontex til at "[indføre] en ordning for at bistå medlemsstaterne med at gennemføre tilbagesendelser med kommercielle fly". Frontex indgik derfor de nødvendige kontrakter med luftfartsselskaber og etablerede interne systemer, så det kunne arrangere den første tilbagesendelse med et kommercielt fly i december 2017. Siden da er antallet af sådanne flyvninger steget betydeligt (jf. [figur 13](#)). Frontex har desuden ydet bistand ved frivillig udrejse siden 2019 og ved frivillig tilbagevenden siden 2020. Antallet af sager, hvor der ydes støtte, er vokset hurtigt fra 155 sager vedrørende frivillig udrejse i 2019 til 1 532 sager vedrørende frivillig udrejse eller tilbagevenden i 2020. Dette kompenserer delvis for det fald i antallet af andre tilbagesendelsesoperationer, der i 2020 skete som følge af covidrelaterede restriktioner.

⁵⁴ For flere oplysninger om støtte i forbindelse med charterflyvninger og udfordringer vedrørende deres omkostningseffektivitet, jf. Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 - [Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater](#).

Figur 13 - Antal tredjelandstatsborgere tilbagesendt med Frontex

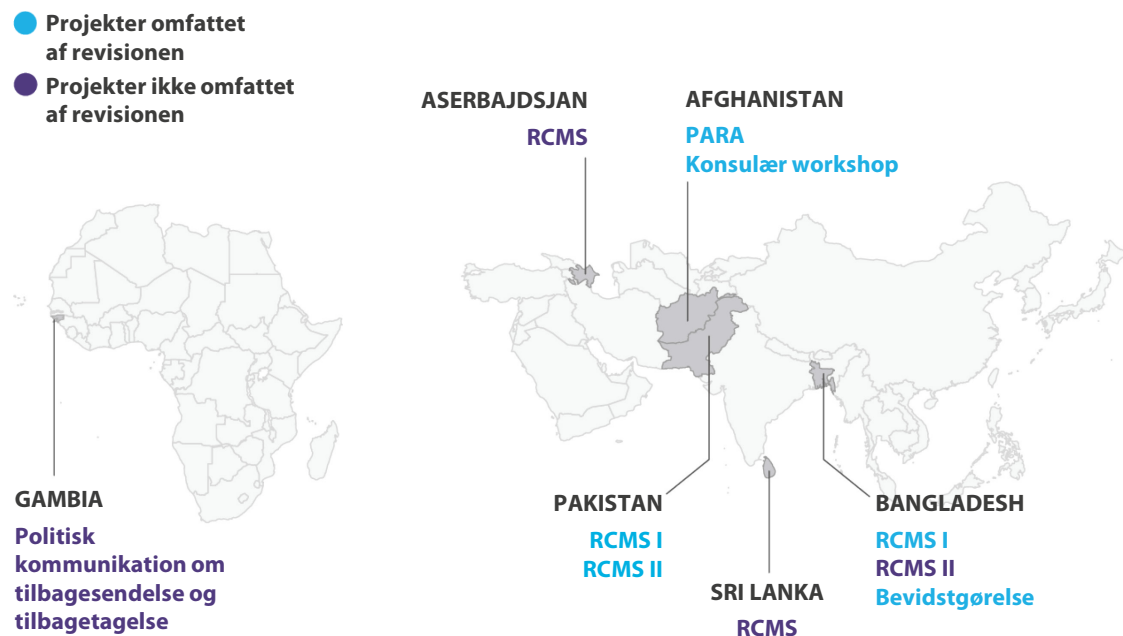
Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Frontex.

Kapacitetsopbygningsstøtten og reintegrationsprojekterne var relevante og leverede for det meste de planlagte output

Kapacitetsopbygningsstøtte

93 I 2016 lancerede Kommissionen faciliteten til opbygning af kapacitet med henblik på tilbagetagelser (RCBF/EURCAP). Den har som formål at styrke partnerlandenes kapacitet til at forvalte tilbagesendelser og samarbejde med EU om tilbagetagelse samt at forhindre irregulær migration. Faciliteten har et budget på 38,5 millioner euro (som finansieres under AMIF) og gennemføres af IOM. **Figur 14** viser en oversigt over støtteaktioner under faciliteten. Vores vurdering af seks aktioner gennemført i de lande, der var omfattet af revisionen, kan findes i **bilag III**. Vi konstaterede, at aktionerne var relevante og generelt leverede de planlagte output. De opnåede resultater var delvis tilfredsstillende.

Figur 14 - Støtteaktioner under faciliteten til opbygning af kapacitet med henblik på tilbagetagelser, 2016-2023



Kilde: Revisionsretten, baseret på et originalt dokument fra IOM.

94 Tre af de aktioner under faciliteten, som vi undersøgte, havde til formål at opbygge og drive det elektroniske sagsstyringssystem for tilbagetagelse (RCMS). RCMS skal automatisere tilbagetagelsesprocesser og -procedurer, inddrage interessenter (i tredjelande og medlemsstater), nedbringe den samlede sagsbehandlingstid og levere ajourførte statistikker og oplysninger. Som sådan har RCMS potentiale til strukturelt at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande.

95 Udviklingen og implementeringen af RCMS for Bangladesh blev afsluttet i november 2020, og medlemsstaterne er begyndt at bruge det til at indgive tilbagetagelsesanmodninger. RCMS for Pakistan er blevet udformet og udviklet, og et pilotprojekt med fire medlemsstater er i gang (start: april 2018). De nationale repræsentanter, som vi talte med, pegede på, at der havde været blandede resultater i pilotfasen. De satte pris på RCMS som værktøj og mente, at det burde fremmes og udvides. Tredjelandsmyndighederne svarede oftere og hurtigere på tilbagetagelsesanmodninger. Der var dog fortsat mange udfordringer. I sidste ende er RCMS et teknisk værktøj, hvis succes også afhænger af, hvor villige tredjelandsmyndighederne er til at samarbejde.

96 Ved udgangen af 2018 godkendte Kommissionen anden fase af det projektet vedrørende RCMS for Pakistan med henblik på at gøre systemet tilgængeligt for andre medlemsstater. Denne udvidelse løb dog ind i store forsinkelser. IOM og de pakistanske myndigheder underskrev først den krævede tjenesteydelsesaftale ca. 18 måneder senere, i juli 2020, på grund af hindringer på den pakistanske side.

97 Vi gennemgik yderligere tre kapacitetsopbygningsaktioner, som opfyldte de specifikke behov, der var aftalt på møderne i de fælles arbejdsgrupper. Disse aktioner var nyttige med henblik på at etablere et samarbejde i henhold til nyligt indgåede tilbagetagelsesordninger.

Reintegrationsstøtte

98 I overensstemmelse med tilbagesendelsesdirektivet bør frivillig tilbagevenden foretrækkes frem for tvangsmæssig tilbagesendelse⁵⁵. Socioøkonomisk reintegration er også et vigtigt incitament til, at migranter vender tilbage frivilligt. Reintegration giver hjemvendende personer udsigt til at kunne klare sig selv og gør dermed deres hjemvenden værdig og mere holdbar. Under forhandlingerne om EU-tilbagetagelsesaftaler og på efterfølgende møder i de fælles tilbagetagelsesudvalg/de fælles arbejdsgrupper fremhævede de lande, der var omfattet af vores revision, regelmæssigt betydningen af at sikre deres statsborgere en værdig hjemvenden og reintegration. *Bilag IV* indeholder vores vurdering af reintegrationsstøtten i de lande, der var omfattet af vores revision.

99 Kommissionen finansierede reintegrationsstøtte i alle de ti lande, der var omfattet af vores revision. Dette skete gennem ERRIN og gennem EU's udviklingsfonde:

- a) Under AMIF medfinansierede Kommissionen frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse gennemført af medlemsstaterne. Mellem 2015 og 2019 medfinansierede AMIF i alt ca. 276 000 tilbagesendelser (herunder 159 000 tilfælde af frivillig tilbagevenden). Omkring 40 % af de hjemvendende

⁵⁵ Direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, betragtning 10.

personer modtog reintegrationsstøtte⁵⁶. Kommissionen opstillede dog ikke fælles minimumskrav eller standarder vedrørende denne støtte, som primært var fastlagt nationalt.

- b) EU's udviklingsfonde finansierede frivillig tilbagevenden og reintegrationsstøtte i forbindelse med internt fordrevne, migranter i tredjelande og migranter, der var strandet langs migrationsruterne. De underliggende projekter havde stærke humanitære, udviklingsmæssige og/eller migrationsstyringsmæssige dimensioner. Generelt tegnede hjemvendte fra Europa sig kun for en brøkdel af dem, der modtog støtte, hovedsagelig på grund af deres lave antal. F.eks. vendte over 820 000 personer tilbage til Afghanistan fra Iran og Pakistan i 2018⁵⁷, hvorimod kun 3 120 afghanere vendte tilbage fra EU.

100 Vi gennemgik 14 reintegrationsprojekter og konstaterede, at de var relevante for de hjemvendende personers og tredjelandenes behov. Projekterne var rettet mod de hjemvendende personers økonomiske, sociale og psykosociale reintegration, idet de fokuserede på at forbedre levevilkårene i modtagersamfundene og/eller at styrke oprindelseslandenes kapacitet til migrationsstyring og reintegration af hjemvendende migranter.

101 Vi konstaterede, at 11 projekter havde leveret (eller sandsynligvis ville levere) de planlagte output. I to af disse 11 projekter var gennemførelsen dog forsinket (på grund af den vanskelige sikkerhedssituation i Afghanistan). I tre af de 14 projekter var der mere alvorlige vanskeligheder. På revisionstidspunktet var de tre projekter i gang, og Kommissionen og dens gennemførelsespartnere traf en række afhjælpende foranstaltninger som reaktion på vanskelighederne.

102 I flere tilfælde (Afghanistan, Guinea og Nigeria) oversteg anmodningerne om reintegrationsstøtte det budget, der oprindeligt var afsat til projekterne. I sådanne tilfælde udviste Kommissionen og EUTF fleksibilitet og ydede den yderligere støtte, der var behov for (jf. [tekstboks 4](#)).

⁵⁶ Rapport fra Kommissionen: "Annual Management and Performance Report for the EU Budget", COM(2020) 265 final, side 32 og 155.

⁵⁷ *Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018*, offentliggjort i Kabul, maj 2019, side 4.

Tekstboks 4

EU-støtte til håndtering af migrantkrisen i Libyen

I 2019 godkendte EU den regionale aktion vedrørende Sahel og Tchadsøen til i alt 121 millioner euro. Aktionen leverede ressourcer til at lette 9 000 tilfælde af frivillig (humanitær) tilbagevenden, til at beskytte 12 400 migranter, der var strandet eller befandt sig i en sårbar situation, til at lede efter og redde 10 000 migranter, der var strandet i ørkenen, og til at støtte 38 050 hjemvendende personers reintegration. Aktionen blev udviklet af IOM i henhold til et mandat fra den fælles taskforce, som Den Afrikanske Union, EU og FN havde nedsat, i lighed med andre EU-IOM-programmer vedrørende migrantkrisen i Libyen.

Aktionen supplerer 13 nationale aktioner, der siden 2017 er blevet gennemført i Sahel og omkring Tchadsøen under det fælles EU-IOM-initiativ. Disse viste sig at være utilstrækkelige i lyset af den efterfølgende krise i Libyen. I Guinea skulle den nationale aktion f.eks. oprindeligt bistå 2 000 hjemvendende personer, men faktisk havde 9 200 personer søgt om reintegrationsstøtte ved udgangen af 2018.

EU vedtog ved udgangen af 2020 at forlænge den regionale aktion med 18 måneder og øgede sit samlede bidrag til 188 millioner euro med det formål at give yderligere beskyttelse til tusinder af sårbare og strandede migranter og at fremme sikker og værdig frivillig tilbagevenden.

Samlet set bidrog EUTF betydeligt til den frivillige tilbagevenden af over 50 000 migranter fra Libyen og til deres reintegration i deres oprindelseslande under EU-AU-FN-taskforcen. EUTF bidrog også til stabilisering af lokalsamfund i Libyen ved at give 3,5 millioner mennesker adgang til forbedret sundhedspleje og sikre grundlæggende uddannelse til 70 000 børn⁵⁸.

103 Reintegrationsprojekterne var stadig i gang på tidspunktet for vores revision, og de tilgængelige oplysninger gjorde det ikke muligt for os at vurdere, hvorvidt det var sandsynligt, at de ville nå de planlagte resultater. Projekterne i Afghanistan, Bangladesh, Guinea, Irak, Marokko, Nigeria og Tunesien indeholdt komponenter vedrørende forbedring af migrationsstyringen, bl.a. styrkelse af de nationale myndigheders kapacitet til at yde ankomst- og reintegrationsstøtte. Opnåelsen af resultatet "holdbar reintegration af hjemvendte migranter" vil også afhænge af

⁵⁸ EUTF-Factsheet 2020-Libya, short versions_V.17.

eksterne faktorer og af de ressourcer, der er tilgængelige til at yde støtte efter projektet.

104 De interessenter, som vi talte med, fremhævede betydningen af sikker og værdig tilbagesendelse og holdbar reintegration af hjemvendende personer. På nær ét omfattede alle de reintegrationsprojekter, vi gennemgik, en overvågningskomponent til vurdering af reintegrationens holdbarhed over tid (hvor det var relevant). F.eks. har IOM (som gennemfører syv af de 14 reintegrationsprojekter, vi reviderede) udviklet en omfattende metode til at vurdere holdbarheden af sin reintegrationsstøtte og løbende anvendt den på sine reintegrationsprojekter siden 2017⁵⁹. Dette kan give IOM mulighed for at sammenligne de opnåede resultater på tværs af projekter og lande samt over tid og sikre en bedre identifikation af succesfaktorerne for reintegration.

105 Ifølge IOM's definition kan reintegrationen betragtes som holdbar, når de hjemvendende personer har opnået niveauer af økonomisk selvforsørgelse, social stabilitet i lokalsamfundet og psykosocialt velvære, som er høje nok til, at de kan håndtere de faktorer, der tilskynder til (ny) migration⁶⁰. IOM's reintegrationsrapporter under det fælles EU-IOM-initiativ⁶¹ viste sammen med foreløbige data fra andre lande, at der generelt var opnået holdbare resultater for de personer, som kunne lokaliseres, og som indvilgede i at deltage i undersøgelsen (selv om vurderingerne af den økonomiske reintegrationskomponent var relativt lavere end vurderingerne af den sociale og den psykosociale). En midtvejsevaluering af to programmer gennemført af andre organisationer i Afghanistan viste derimod en ringe støtteholdbarhed.

⁵⁹ En detaljeret beskrivelse af metoden kan findes i *IOM Biannual Reintegration Report #2*, november 2019, side 32-37.

⁶⁰ *IOM Biannual Reintegration Report #2*, november 2019, side 30.

⁶¹ Kan findes på migrationjointinitiative.org.

De disponible data muliggjorde ikke omfattende overvågning af tilbagetagelser

106 Kommissionen (Eurostat) har udarbejdet europæiske statistikker om migration og international beskyttelse siden 2008. Medlemsstaterne leverer dataene i henhold til en EU-forordning, som blev ajourført i 2020⁶². Tilbagesendelsesstatistikkerne⁶³ omfatter årlige data om:

- a) antallet af tredjelandsstatsborgere, der har fået besked på at udrejse, opdelt efter de pågældendes statsborgerskab
- b) antallet af tredjelandsstatsborgere, der faktisk er udrejst i overensstemmelse med en administrativ eller retslig afgørelse eller en lov, jf. litra a), opdelt efter de tilbagesendte personers statsborgerskab ("tilbagesendte tredjelandsstatsborgere").

107 Den ajourførte forordning fastsætter, at rapporteringsfrekvensen skal ændres fra referenceåret 2021 (fra årlig til kvartalsvis), og at dataene skal specificeres yderligere (med oplysninger om alder, køn, uledsagede mindreårige, typen tilbagevenden, modtaget bistand, destinationsland).

108 En nøgleindikator for effektiviteten af tilbagesendelsespolitikken er "den effektive tilbagesendelsesprocent", som beregnes ved at dividere det antal personer, der faktisk har forladt EU's område, med det antal personer, der har fået besked på at rejse (indikatorerne b) og a) ovenfor). Kommissionen anvender denne indikator i sine dokumenter⁶⁴, men anerkender, at der er udfordringer vedrørende de underliggende data⁶⁵. Disse udfordringer skyldes forskelle i de nationale procedurer og lovgivninger samt svagheder i EU's lovgivningsmæssige ramme og i informationssystemerne til grænseforvaltning. De største problemer og de skridt, som Kommissionen i de seneste år har taget for at afhjælpe dem, er sammenfattet i **bilag V**.

⁶² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/851 af 18. juni 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse.

⁶³ Forordning (EF) nr. 862/2007, artikel 7.

⁶⁴ F.eks. i COM(2018) 634 final, side 2.

⁶⁵ Jf. f.eks. Eurostat, "Statistics explained - Enforcement of immigration legislation statistics", 11. juli 2019, afsnittet "Non-EU citizens ordered to leave the EU".

109 Til overvågningsformål og i mangel af tilstrækkelige europæiske data har Frontex' risikoanalyseenhed siden 2011 indsamlet månedlige data fra medlemsstaterne om deres afgørelser om tilbagesendelse vedrørende tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold og om de faktiske tilbagesendelser.

110 I sit risikoanalysenetværk (FRAN) indsamler Frontex dataene gennem andre kanaler og ved hjælp af andre metoder end Eurostat. Dette betyder, at dataene ikke er sammenlignelige (jf. [figur 15](#)). Ligesom Eurostats data er også Frontex' data behæftet med svagheder⁶⁶. Desuden indsender adskillige medlemsstater ikke data⁶⁷.

Figur 15 - Eurostats og Frontex' data om afgørelser om tilbagesendelse



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Eurostat (de statistiske tabeller "Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019", [migr_eiord]) og Frontex (*Risk Analysis for 2020*, bilag, tabel 11, "Return decisions issued", tal for 2019).

111 Medlemsstaterne, Kommissionen og Frontex udvekslede i forskellige fora oplysninger om tilbagetagelsessamarbejdet med prioriterede tredjelande. Navnlig afholdt Kommissionen månedlige møder i "ekspertgruppen for tilbagetagelse" for at udveksle operationelle oplysninger med nationale eksperter. Disse oplysninger blev imidlertid ikke indsamlet og forelagt på systematisk vis, og de var ufuldstændige.

112 Den reviderede visumkodeks (jf. punkt [51](#)) fastsætter, at Kommissionen "regelmæssigt og mindst en gang om året [skal vurdere] tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse" på grundlag af pålidelige oplysninger⁶⁸. Indikatorerne er:

- antallet af afgørelser om tilbagesendelse
- antallet af faktiske tvangsmæssige tilbagesendelser som procentdel af antallet af afgørelser

⁶⁶ Frontex forklarede svaghederne i afsnit 5.7 og 6.3 i sin *Risk Analysis for 2019*.

⁶⁷ Jf. Frontex' *Risk Analysis for 2019*, side 25, og *Risk Analysis for 2020*, side 32.

⁶⁸ Visumkodeksen, artikel 25a, stk. 2.

- c) antallet af anmodninger om tilbagetagelse, som tredjelandet har accepteret, som procentdel af antallet af denne type anmodninger, det har modtaget
- d) det praktiske samarbejde i forbindelse med tilbagesendelse i de forskellige faser af tilbagesendelsesproceduren (identifikation, udstedelse af rejsedokumenter og accept af EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagetagelse, accept af tilbagetagelsen af personer og accept af tilbagesendelsesflyvninger og -operationer).

113 Det gælder imidlertid for de krævede data om tilbagesendelser og om tilbagetagsessamarbejdet, at de ikke er fuldstændige og sammenlignelige på tværs af medlemsstaterne (punkt a) og b) ovenfor; jf. punkt **108** og **bilag V**), eller at de ikke tidligere har eksisteret på EU-plan (punkt c)⁶⁹ og d)).

114 For at kompensere for manglen på tilgængelige data iværksatte Kommissionen sammen med Frontex i januar 2020 en dataindsamlingsundersøgelse med detaljerede, kvalitative spørgeskemaer om medlemsstaternes tilbagetagsessamarbejde med 39 tredjelande af interesse.

115 De indsamlede kvantitative data vedrører: udstedte afgørelser om tilbagesendelse (antal afgørelser og antal personer), faktiske tilbagesendelser, anmodninger om nødpas og udstedte nødpas. Indikatorerne for antallet af afgørelser om tilbagesendelse og om faktiske tilbagesendelser svarer til dem, der tidligere blev indsamlet i Frontex' risikoanalysenetværk, og har de samme svagheder (jf. punkt **108**). Indikatorerne for anmodninger om nødpas og udstedte nødpas er nye, og kun 20 medlemsstater indsendte data. Dataene viser, at medlemsstaterne kun anmodede om nødpas vedrørende en brøkdel af de udstedte afgørelser om tilbagesendelse (for 12 af medlemsstaterne lå tallet under 3 %). Nødpas er ikke altid påkrævet (migranter kan f.eks. have rejsedokumenter, vende frivilligt tilbage eller forsvinde), og der kan udstedes adskillige afgørelser om tilbagesendelse af samme person, men dataene tyder på, at de fleste medlemsstater i langt de fleste sager ikke anmodede oprindelseslandene om at samarbejde ved at udstede nye dokumenter til og tilbagetage irregulære migranter. Med hensyn til de tilfælde, hvor der blev anmodet om samarbejde, var der betydelig variation mellem medlemsstaternes oplysninger om, hvor mange af de ønskede nødpas de modtog, idet tallene lå mellem 13 % og 100 %.

⁶⁹ Frontex begyndte i 2020 at indsamle disse data månedligt fra medlemsstaterne.

116 Det kvalitative spørgeskema indeholdt 14 detaljerede spørgsmål om tilbagetagelsessamarbejdet med hvert af de 39 tredjelande. Et af spørgsmålene vedrørte overholdelsen af frister for udstedelse af rejsedokumenter som anført i tilbagetagelsesaftalerne. Der var imidlertid ikke indsamlet data om den faktiske (gennemsnitlige) varighed af processen.

117 Den 10. februar 2021 afsluttede Kommissionen sin vurdering af undersøgelsens resultater og sendte den til Rådet⁷⁰. Rådet kan på forslag fra Kommissionen og under hensyntagen til Unionens overordnede forbindelser med tredjelandet aktivere de positive eller negative incitamenter, der er fastsat i den reviderede visumkodeks⁷¹.

118 Denne nye proces har potentiale til at forbedre EU's tilbagetagelsessamarbejde med tredjelande ved:

- a) at styrke medlemsstaternes dataindsamling og -udveksling vedrørende tilbagetagelsessamarbejde. For første gang nogensinde vil der være kvantitative og kvalitative data om tilbagetagelsessamarbejdet med prioriterede tredjelande til rådighed på EU-niveau
- b) at føre til udarbejdelse af en regelmæssig årlig vurdering af samarbejdet med relevante tredjelande, hvilket vil gøre det muligt (efter flere sådanne vurderinger) at fastslå tydelige tendenser i samarbejdet
- c) at give mulighed for evidensbaserede politiske beslutninger inden for tilbagetagelsessamarbejde.

119 Tidligere fandtes der ikke en tilsvarende proces for indsamling af data vedrørende tilbagetagelsessamarbejde, hvilket i kombination med manglerne i dataene om tilbagesendelser (jf. punkt **108-110** og **bilag V**) hindrede os i at vurdere den samlede effekt af EU's indsats for at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande.

⁷⁰ "Report from the Commission to the Council - Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2019", COM(2021) 55 final (ikke offentliggjort).

⁷¹ Visumkodeksen, artikel 25a, stk. 5 og 8.

Konklusioner og anbefalinger

120 Samlet set konstaterede vi, at EU's indsats for at styrke tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande var relevant, men kun gav begrænsede resultater.

121 Vi udvalgte de ti oprindelseslande, hvor de højeste absolutte antal ikketilbagesendte irregulære migranter i perioden 2014-2018 stammede fra (jf. punkt 17). Vi konstaterede, at Rådet og Kommissionen formelt identificerede otte af disse ti tredjelande som prioriteter og indledte tilbagetagelsesforhandlinger med dem. Kommissionen førte også dialog om migration med de to andre lande, men opnåede ikke konkrete fremskridt vedrørende tilbagetagelser (punkt 24 og 25).

122 I perioden 2015-2020 gjorde EU kun begrænsede fremskridt med hensyn til at indgå tilbagetagelsesaftaler, men havde større succes med forhandlinger om juridisk ikkebindende tilbagetagelsesordninger. Tredjelandenes politiske vilje var afgørende for vellykkede tilbagetagelsesforhandlinger. Selv om Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gav politisk opbakning til at genoptage suspenderede forhandlinger, følte de nationale interessenter, vi talte med, at Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens politiske engagement med tredjelande burde styrkes (punkt 26-28).

123 Kommissionen og medlemsstaterne tog ikke i tilstrækkelig grad hensyn til erfaringerne fra den tidligere EU-tilbagetagelsesaftale, og gamle problemstillinger (primært vedrørende EU's insisteren på klausulen om tredjelandsskatsborgere og tredjelandenes modvilje mod at acceptere den, selv i bilaterale aftaler) har udgjort betydelige knaster i forhandlingerne om tilbagetagelsesaftaler. Derimod har Kommissionen og medlemsstaterne ikke insisteret på at inkludere EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse i de forhandlede aftaler, trods dets potentiale til effektivt at løse problemer med tilbagetagelsessamarbejdet (punkt 29-33).

124 Tilbagetagelsesordningerne har de samme målsætninger som EU-tilbagetagelsesaftalerne, men deres indhold er mere fleksibelt. Kommissionens formelle forhandlingsmandat giver den dog ikke mulighed for at opgive resultatløse forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler og i stedet forhandle om en hurtigere tilbagetagelsesordning (punkt 34-38).

Anbefaling 1 - Anvende en fleksibel tilgang i forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler

Kommissionen bør efter aftale med Rådet anvende en mere fleksibel tilgang i forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler:

- ved at tilpasse EU-tilbagetagelsesaftalernes indhold efter de specifikke træk ved tilbagetagelsessamarbejdet med de pågældende tredjelande og vurdere, om der er et faktisk behov for at inkludere klausulen om tredjelandstatsborgere, klausulen om anvendelse af EU-rejsedokumentet til brug ved tilbagesendelse og andre følsomme klausuler, når den fremlægger udkast til forhandlingsdirektiver for Rådet
- ved at fastlægge en procedure, som i tilfælde af langvarige og resultatløse forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler giver mulighed for i stedet at forhandle om alternative tilbagetagelsesordninger, når det er hensigtsmæssigt.

Tidsramme: 31. december 2022

125 Kommissionen og medlemsstaterne udviklede ikke en strategisk tilgang vedrørende EU-politikker og nationale politikker med henblik på at udforme omfattende pakker til at støtte forhandlingerne om EU-tilbagetagelsesaftaler. Desuden har Kommissionen og medlemsstaterne ikke systematisk "talt med én stemme" over for tredjelande, og Kommissionen har ikke altid inddraget centrale medlemsstater i processen med at fremme forhandlinger med tredjelande. Når medlemsstaterne blev inddraget, styrkede dette EU's kollektive politiske indflydelse, og det viste sig gavnligt med hensyn til at opnå resultater (punkt [39-46](#)).

Anbefaling 2 - Skabe synergier med medlemsstaterne

Kommissionen bør skabe synergier med medlemsstaterne for at fremme forhandlinger om EU-tilbagetagelsesaftaler og tilbagetagelsesordninger:

- ved før indledningen af forhandlinger at blive enig med medlemsstaterne om, hvilke EU-politikker og nationale politikker der potentielt kan bruges som incitamenter
- ved systematisk at inddrage centrale medlemsstater i processen med at fremme forhandlinger med tredjelande.

Tidsramme: Straks

126 EU har kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at skabe strukturelle incitamenter for tredjelande til at opfylde deres tilbagetagelsesforpligtelser. På det visumpolitiske område gav den reviderede visumkodeks EU en mekanisme og en række værktøjer til at stimulere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse. Kommissionen foreslog, at det nye instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde bevarer et resultatbaseret incitament for nabolande, og at samarbejde om migration tilføjes til kriterierne for belønning af fremskridt vedrørende god forvaltning. Den foreslog desuden, at der fastsættes et horisontalt udgiftsmål på 10 % vedrørende tiltag, der skal "sætte Unionen i stand til at reagere på udfordringer, behov og muligheder i forbindelse med migration". På det handelspolitiske område er der siden 2015 ikke gjort konkrete fremskridt med hensyn til at skabe incitamenter til at stimulere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse. Hvad angår lovlig migration er medlemsstaternes bilaterale arbejds- og uddannelsesordninger ikke blevet udnyttet tilstrækkeligt på EU-plan. EU har været tilbageholdende med at anvende negative foranstaltninger til at støtte tilbagetagelsesforhandlinger af frygt for, at det ville virke mod hensigten (punkt [47-68](#)).

127 Der er gjort fremskridt med hensyn til at sikre øget koordinering mellem Kommissionens tjenestegrene og mellem medlemsstaterne. Kommissionens taskforce, som i 2016 blev oprettet for at støtte gennemførelsen af partnerskabsrammen, har fungeret som et forum for koordinering og diskussion mellem Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten. I december 2019 nedsatte Kommissionen en permanent kommissærprojektgruppe vedrørende migration for at styrke koordineringen på politisk plan. Corepers uformelle visumincitamentsmekanisme omfattede en værktøjsskisse med visumforanstaltninger, der kunne bruges, hvis

tredjelandene var usamarbejdsvillige med hensyn til tilbagetagelser. Mekanismens blotte eksistens bidrog ved flere lejligheder til at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet. Denne positive erfaring førte til udviklingen af Corepers uformelle "omfattende løftestangsmekanisme", som potentielt gav mulighed for at aktivere forskellige politikker med henblik på at forbedre tredjelandes samarbejde om tilbagesendelser og tilbagetagelser (punkt [69-72](#)).

Anbefaling 3 - Styrke incitamenterne for tredjelande til at samarbejde om tilbagetagelse

I forbindelse med nye forslag til aftaler, instrumenter og politikker vedrørende tredjelande bør Kommissionen allerede i den indledende fase vurdere potentialet for at anvende dem som incitament til samarbejde om migrationsstyring og tilbagetagelse.

Tidsramme: 31. december 2022

128 Effektive tilbagetagelser kan hæmmes af flere forskellige udfordringer. EU-tilbagetagelsesaftalerne/ordningerne dækkede de fleste almindelige hindringer for en problemfri tilbagetagelse. De fælles tilbagetagelsesudvalg/de fælles arbejdsgrupper udgjorde fora for periodisk evaluering af tilbagetagelsessamarbejdet. Det forhold, at nogle problemer blev drøftet gentagne gange, viste dog, at der var grænser for deres effektivitet (punkt [74-79](#)).

129 EU's tilbagesendelsesnetværk (Eurint, EURLO, ERRIN) har formået at samle nationale ressourcer og er blevet værdsat af deltagerlandene for deres resultater. Frontex har i takt med udvidelserne af sit mandat overtaget aktiviteter fra netværkene. Der er dog opstået udfordringer vedrørende overdragelsen af EURLO's og ERRIN's aktiviteter på grund af manglende menneskelige og økonomiske ressourcer i Frontex (punkt [80-83](#)).

130 Siden 2015 er Frontex' mandat blevet styrket to gange, og det har derfor øget sin støtte til medlemsstaternes aktiviteter forud for tilbagesendelser og til deres tilbagesendelsesoperationer. Medlemsstaternes problemer med at lokalisere irregulære migranter, hindre dem i at forsvinde og sikre, at de mødte op til samtalerne, var en væsentlig kilde til ineffektivitet i forbindelse med identifikationsmissioner. Hvad

angår tilbagesendelsesoperationer er Frontex' støtte til tilbagesendelser med ruteflyvninger og til frivillig udrejse og tilbagevenden vokset hastigt (punkt [84-92](#)).

131 Vi konstaterede, at de seks undersøgte projekter, som Kommissionen finansierede under faciliteten til opbygning af kapacitet med henblik på tilbagetagelser, var relevante for at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet. Vi mener, at navnlig udviklingen af elektroniske sagsstyringssystemer for tilbagetagelse sammen med tredjelande har potentiale til at forbedre samarbejdet på strukturelt plan (punkt [93-97](#)).

132 Kommissionen finansierede projekter med reintegrationsstøtte i alle de ti lande, der var omfattet af vores revision. Vi konstaterede, at de projekter, vi undersøgte, var relevante for de hjemvendende personers og tredjelandenes behov. 11 af de 14 projekter har leveret (eller vil sandsynligvis levere) de fleste af de planlagte output, i to tilfælde dog forsinket (punkt [98-103](#)).

133 De interessenter, som vi talte med i forbindelse med vores revision, fremhævede betydningen af sikker og værdig tilbagesendelse og holdbar reintegration af hjemvendende personer. På nær ét omfattede alle de reintegrationsprojekter, vi gennemgik, en overvågningskomponent til vurdering af reintegrationens holdbarhed over tid. Eftersom projekterne stadig var i gang på tidspunktet for vores revision, foreligger de endelige resultater vedrørende holdbarheden endnu ikke. Foreløbige data viste imidlertid opmuntrende resultater (punkt [104](#) og [105](#)).

134 Vi konstaterede, at EU-dataene om tilbagesendelser var mangelfulde for så vidt angik deres fuldstændighed og sammenlignelighed på tværs af medlemsstater. Dette skyldes forskelle i nationale procedurer og lovgivning og svagheder i EU's lovgivningsmæssige ramme og i informationssystemerne til grænseforvaltning. I de seneste år har Kommissionen fremsat lovforslag vedrørende de fleste af disse svagheder. Mange af de foreslåede ændringer er dog stadig under behandling i lovgivningscyklussen eller er endnu ikke trådt i kraft fuldt ud. Desuden mangler der stadig data om hurtigheden af tilbagetagelsesprocedurerne og holdbarheden af de tilbagesendte migranternes reintegration (punkt [106-110](#) og [bilag V](#)).

135 Medlemsstaterne, Kommissionen og Frontex udvekslede oplysninger om tilbagetagelsessamarbejdet med prioriterede tredjelande på regelmæssige møder. Disse oplysninger blev imidlertid ikke indsamlet og forelagt på systematisk vis, og de var ufuldstændige. Med revisionen af visumkodeksen i 2019 blev Kommissionen pålagt at evaluere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse regelmæssigt og på grundlag af pålidelige data. Denne regelmæssige vurdering kan potentielt forbedre EU's dataindsamling og -udveksling og lette evidensbaserede politiske beslutninger vedrørende tilbagetagelsessamarbejde. Tidligere fandtes der ikke en tilsvarende proces for indsamling af data vedrørende tilbagetagelsessamarbejde, hvilket i kombination med manglerne i dataene om tilbagesendelser hindrede os i at vurdere den samlede effekt af EU's indsats for at forbedre tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande (punkt [111-119](#)).

Anbefaling 4 - Forbedre dataindsamlingen

Kommissionen bør forbedre indsamlingen af data om tilbagetagelser og om holdbarheden af reintegration:

- ved at indføre yderligere specificering vedrørende hurtigheden af tilbagetagelsesprocedurerne på grundlag af data, der skal indsendes af medlemsstaterne
- ved systematisk at indsamle data om holdbarheden af de tilbagesendte migranternes reintegration.

Tidsramme: 31. december 2023

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 6. juli 2021.

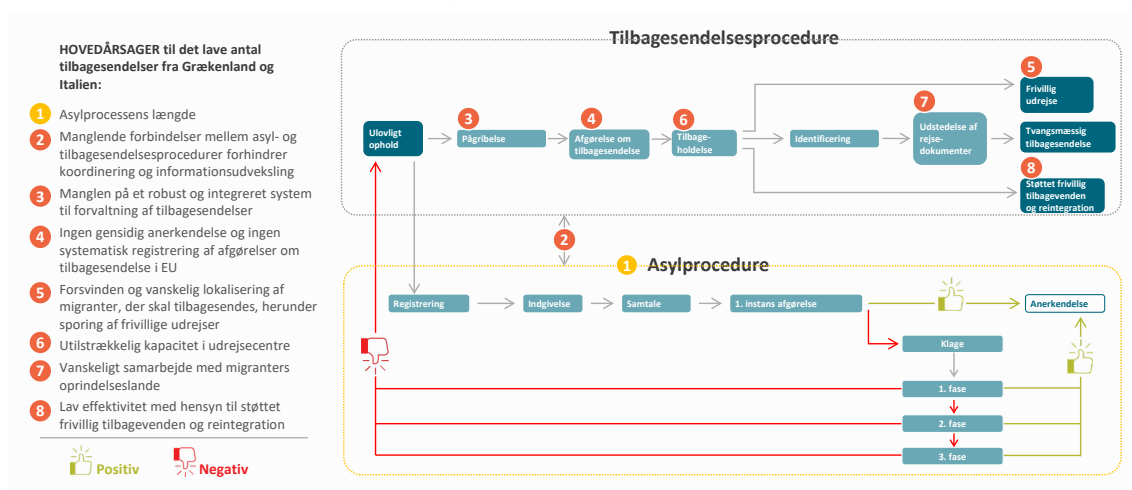
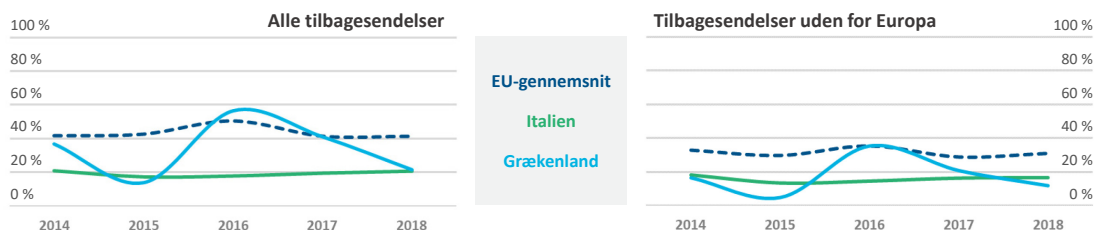
På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Hovedårsager til det lave antal tilbagesendelser fra Grækenland og Italien

PROCENTDEL AF FAKTISKE TILBAGESENDELSER I EU I PERIODEN 2014-2018



Kilde: Revisionsrettens særberetning nr. 24/2019 - Asyl, omfordeling og tilbagesendelse: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater, figur 25.

Bilag II - Opfordringer til at udforme og anvende incitamenter

Det Europæiske Råds konklusioner

Det Europæiske Råds møde (18. oktober 2018) - Konklusioner, EUCO 13/18

"Der bør gøres mere for at lette effektive tilbagesendelser. Eksisterende tilbagetagelsesaftaler bør gennemføres bedre, på en ikkediskriminerende måde over for alle medlemsstater, og nye aftaler og ordninger bør indgås, samtidig med at der skabes og gøres brug af den **nødvendige løftestangseffekt** ved at anvende alle relevante EU-politikker, -instrumenter og -værktøjer, **herunder udvikling, handel og visum.**"

Det Europæiske Råds møde (19. oktober 2017) - Konklusioner, EUCO 14/17

"Det Europæiske Råd [opfordrer] endvidere til [...] at skabe og gøre brug af den **nødvendige løftestangseffekt** ved at anvende alle relevante EU-politikker, -instrumenter og -værktøjer, herunder **udvikling, handel og visum**, for at opnå målbare resultater med hensyn til forhindring af ulovlig migration og tilbagesendelse af irregulære migranter."

Det Europæiske Råds møde (22. og 23. juni 2017) - Konklusioner, EUCO 8/17

"[...] uden yderligere forsinkelse og under anvendelse af alle tilgængelige **løftestænger** [skal der] indføres velfungerende tilbagetagelsesaftaler og pragmatiske ordninger med tredjelande på EU-plan, herunder ved efter behov at tage **visumpolitikken** over for tredjelande op til fornyet vurdering."

Det Europæiske Råds møde (20. og 21. oktober 2016) - Konklusioner, EUCO 31/16

"Det Europæiske Råd [...] minder om vigtigheden af fortsat at arbejde hen imod gennemførelse af en partnerskabsramme for samarbejde med de enkelte oprindelses- eller transitlande [...] at skabe og gøre brug af den **nødvendige løftestangseffekt** ved at anvende alle EU's relevante politikker, instrumenter og værktøjer, herunder **udvikling og handel.**"

Det Europæiske Råds møde (28. juni 2016) - Konklusioner, EUCO 26/16

"EU vil [...] indføre og hurtigt gennemføre denne ramme baseret på effektive **incitamenter** og passende **konditionalitet** i første omgang med et begrænset antal prioriterede oprindelses- og transitlande [...] [for] at skabe og gøre brug af den **nødvendige løftestangseffekt** ved at anvende alle EU's relevante politikker, instrumenter og værktøjer, herunder **udvikling og handel.**"

[Det Europæiske Råds møde \(25. og 26. juni 2015\) - Konklusioner, EUCO 22/15](#)

"**Alle værktøjer skal tages i anvendelse** for at fremme oprindelses- og transitlandenes tilbagesendelse af irregulære migranter. [...] på grundlag af "mere for mere"-princippet vil EU-bistand og -politikker blive anvendt til at skabe **incitamenter** til at gennemføre eksisterende tilbagesendelsesaftaler og indgå nye."

Meddelelser fra Kommissionen

[Meddelelse fra Kommissionen om en mere effektiv tilbagesendelsespolitik i EU - en ny handlingsplan, COM\(2017\) 200 final](#)

"Samarbejdet med tredjelande inden for partnerskabsrammen med brug af **alle tilgængelige politikker og redskaber** vil skabe et bedre samarbejde med disse tredjelande om identifikation af deres statsborgere samt udstedelse af nye papirer og tilbagesendelse. Generelt bør der anvendes skræddersyede tilgange til at udpege **alle de interesser, incitamenter og indflydelsesmuligheder**, der står på spil i forhold til et partnerland, for at [...] forbedre samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagesendelse."

[Meddelelse fra Kommissionen om oprettelsen af en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration, COM\(2016\) 385 final](#)

"EU og medlemsstaterne bør kombinere deres **instrumenter og værktøjer** og nå til enighed om pagter med tredjelande med henblik på bedre at kunne styre migrationen. Dette betyder for hvert partnerland fastlæggelsen af et miks af **positive og negative incitamenter**, der skal anvendes ud fra en klar forståelse af, at det overordnede forhold mellem EU og det pågældende land er baseret på landenes evne og vilje til at samarbejde om migrationsstyring. Der vil blive brug for at trække på **alle EU's politiske midler, finansielle instrumenter og eksterne instrumenter**."

[EU-handlingsplan for tilbagesendelse, meddelelse fra Kommissionen, COM\(2015\) 453 final](#)

"EU må **udøve større indflydelse** på sine partnerlande, hvad angår tilbagesendelse, for at sikre, at de eksisterende forpligtelser opfyldes, og de eksisterende aftaler gennemføres, og for at lette forhandlingerne om og indgåelsen af nye. [...] Tilbagesendelse og tilbagesendelse bør indgå som en del af en afbalanceret og konsolideret EU-pakke til tredjelande og tage udgangspunkt i **alle relevante politikker** - navnlig indre anliggender, udenrigspolitik, udviklingsbistand, handel og sikkerhed - for at nå EU's mål for migrationspolitikken. **Konditionalitetsprincippet** bør anvendes, når det er relevant."

Bilag III - Oversigt over vores vurdering af kapacitetsopbygningsprojekter (RCBF)

Indledning af aktiviteter	Afslutning af aktiviteter	Beskrivelse	Kontrakt-beløb (euro)	Program	Geografisk dækning	Relevans <i>Rettet mod tredjelandes behov/hindringer for praktisk samarbejde</i>	Leverede output <i>De planlagte output er (eller vil sandsynligvis blive) leveret</i>	Opnåede resultater <i>De planlagte resultater er (eller vil sandsynligvis blive) opnået</i>
Dec. 2016	Marts 2017	PARA - Støtte ved ankomsten til 152 hjemvendte, som blev tilbagesendt til Afghanistan mellem 12. december 2016 og 31. marts 2017 under EU og Afghanistans "Joint Way Forward" (JWF)	267 525	RCBF/EURCAP I	Afghanistan			
Juni 2017	Juli 2017	Konsulær workshop - Kapacitetsopbygningsworkshop for konsulære ansatte ved afghanske ambassader i Europa	33 826	RCBF/EURCAP I	Afghanistan			
Jan. 2017	April 2018	Bevidstgørelse - Bevidstgørelse i 12 distrikter om nøgletemaer vedrørende sikker migration, bl.a. modstandsdygtighed og succes blandt regulære migranter fra Bangladesh, risiciene vedrørende og alternativer til irregulær migration til Europa samt muligheder for adgang til mekanismer for regulær migration	920 800	RCBF/EURCAP I	Bangladesh			
Sept. 2018	Dec. 2020	RCMS I - Kapacitetsopbygning hos myndighederne i Bangladesh, så de kan forvalte og drive sagsstyringssystemet for tilbagetagelse med henblik på effektivt at styre tilbagesendelsesprocessen for migranter, der opholder sig irregulært i destinationslandene	4 813 000	RCBF/EURCAP II	Bangladesh			
Dec. 2016	Juni 2018	RCMS I - Kapacitetsopbygning hos de pakistanske myndigheder, så de kan forvalte og drive sagsstyringssystemet for tilbagetagelse, samt udvikling og udrulning af systemet	1 476 000	RCBF/EURCAP I	Pakistan			
Jan. 2018	Dec. 2020	RCMS II - Udvidelse af sagsstyringssystemet for tilbagetagelse	1 415 220	RCBF/EURCAP I	Pakistan			



Tilfredsstillende



Delvis tilfredsstillende



Ikke tilfredsstillende



Ikke relevant/Ikke til rådighed

Bilag IV - Oversigt over vores vurdering af reintegrationsprojekter

Indledning af aktiviteter	Afslutning af aktiviteter	Titel	Kontrakt-beløb (EU-bidrag, euro)	Program	Geografisk dækning	Relevans <i>Adresserede de hjemvendtes/ tredjelandenes behov</i>	Leverede reintegrations-output <i>De planlagte output er (eller vil sandsynligvis blive) leveret</i>	Overvågning <i>Aktionen omfatter overvågning af reintegrations-støttens holdbarhed</i>	Holdbarhed <i>Støtten sikrer en holdbar reintegration</i>
15.3.2017	14.3.2022	Reintegration and Development Assistance in Afghanistan (RADA)	50 000 000	DCI	Afghanistan				 <i>Baseret på foreløbige data</i>
14.7.2017	31.3.2021	Sustainable Reintegration and Alternatives to Irregular Migration of vulnerable Afghans	13 000 000	DCI	Afghanistan				
21.11.2017	5.4.2022	Incentive programme to improve reintegration of returnees in Afghanistan	39 260 500	DCI	Afghanistan				
23.12.2017	22.12.2021	Afghanistan - Ethical Lifestyle Initiative for the Economic Reintegration of Returnees and Internally Displaced People	8 788 046	DCI	Afghanistan				
29.3.2018	28.9.2021	Sustainable Human settlements in Urban areas to support Reintegration in Afghanistan (SHURA)	16 700 000	DCI	Afghanistan				
4.8.2019	5.10.2023	Economic Response to Regional Displacement in Afghanistan programme ("EZ-Kar")	27 000 000	DCI	Afghanistan				
13.4.2017	12.4.2022	Sustainable Reintegration and Improved Migration Governance in Bangladesh (PROTTASHA)	15 900 000	DCI	Bangladesh				 <i>Baseret på foreløbige data</i>

Indledning af aktiviteter	Afslutning af aktiviteter	Titel	Kontrakt-beløb (EU-bidrag, euro)	Program	Geografisk dækning	Relevans <i>Adresserede de hjemvendtes/ tredjelændenes behov</i>	Leverede reintegrations-output <i>De planlagte output er (eller vil sandsynligvis blive) leveret</i>	Overvågning <i>Aktionen omfatter overvågning af reintegrations-støttens holdbarhed</i>	Holdbarhed <i>Støtten sikrer en holdbar reintegration</i>
5.4.2017	4.10.2020	EUTF-IOM Initiative for Migrant Protection and Reintegration: Guinea	5 400 000	EUTF	Guinea				 <i>Baseret på foreløbige data</i>
6.12.2018	5.12.2023	SAFE RETURN - Reintegration and recovery assistance in areas of return in Iraq (AWDA AMINA)	9 000 000	DCI	Irak				
13.4.2017	12.6.2021	EUTF-IOM: Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants to Nigeria	15 500 000	EUTF	Nigeria				 <i>Baseret på foreløbige data</i>
1.12.2017	31.5.2022	EUTF-IOM Initiative for Migrant Protection and Reintegration: Regional Action for the Sahel and Lake Chad region	188 222 021	EUTF	Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Elfenbenskysten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria og Senegal				 <i>Baseret på foreløbige data</i>
15.8.2018	31.12.2021	EUTF-IOM Facility for Migrant Protection and Reintegration in North Africa	58 000 000	EUTF	Algeriet, Egypten, Libyen, Marokko og Tunesien				

Indledning af aktiviteter	Afslutning af aktiviteter	Titel	Kontrakt-beløb (EU-bidrag, euro)	Program	Geografisk dækning	Relevans <i>Adresserede de hjemvendtes/ tredjelandenes behov</i>	Leverede reintegrations-output <i>De planlagte output er (eller vil sandsynligvis blive) leveret</i>	Overvågning <i>Aktionen omfatter overvågning af reintegrations-støttens holdbarhed</i>	Holdbarhed <i>Støtten sikrer en holdbar reintegration</i>
22.5.2017	12.2.2021	PROGRES migration in Tunisia (inkl. etablering af en tunesisk ledet reintegrationsmekanisme)	12 800 000 (inkl. 2,5 millioner euro til reintegration)	EUTF	Tunesien				
1.6.2016	1.7.2022	European Return and Reintegration Network (ERRIN)	58 455 000	AMIF	34 lande verden over				

 Tilfredsstillende
  Delvis tilfredsstillende
  Ikke tilfredsstillende
  Ikke relevant/Ikke til rådighed

Bilag V - Svagheder i EU-data om tilbagesendelser og foranstaltninger til at afhjælpe dem

Indikator	Problem	Konsekvens	Adresseret?	Effektivt?
Effektiv tilbagesendelsesprocent	Det antal afgørelser om tilbagesendelse, der udstedes i et bestemt år, omfatter også andre personer end dem, der faktisk blev tilbagesendt i denne periode, eftersom der er en tidsforskydning mellem udstedelsen af afgørelser om tilbagesendelse og gennemførelsen af dem.	Indikatoren er metodologisk uforsvarlig. Dette kan medføre anomalier i dataene, f.eks. at antallet af faktiske tilbagesendelser er højere end antallet af afgørelser om tilbagesendelse. F.eks. giver Eurostatdataene om albanere i 2017 en tilbagesendelsesprocent på 100,9 %.	Nej	
Tredjelandstatsborgere, der har fået besked på at udrejse	Medlemsstaternes retlige rammer har forskellige definitioner af, hvornår en afgørelse om tilbagesendelse skal udstedes. Det kan forekomme, at afgørelser om tilbagesendelse: - ikke udstedes systematisk i forbindelse med det lovlige opholds ophør ("toleret ophold") - automatisk udstedes til alle, der er indrejst ulovligt eller opholder sig ulovligt på området, og derefter ophæves eller suspenderes, hvis der udstedes en opholdstilladelse (f.eks. af humanitære grunde) - udstedes flere gange til den samme person (f.eks. som følge af en begrænset gyldighedsperiode).	Begrænser sammenligneligheden af data på tværs af medlemsstaterne.	Det omarbejdede "tilbagesendelsesdirektiv", som Kommissionen foreslog i 2018 (COM(2018) 634 final), fastsætter følgende i artikel 8, stk. 6: "Medlemsstaterne træffer en afgørelse om tilbagesendelse umiddelbart efter vedtagelsen af en afgørelse om ophør af en tredjelandstatsborgers lovlige ophold, herunder en afgørelse om ikke at give en tredjelandstatsborger flygtningestatus eller subsidier beskyttelse".	 Ved udgangen af 2020 var EU-lovgiverne endnu ikke nået til enighed om dette forslag til retsakt.

Indikator	Problem	Konsekvens	Adresseret?	Effektivt?
Tredjelandsskatsborgere, der reelt er udrejst	Der findes ikke noget system, der registrerer, hvor og hvornår en tredjelandsskatsborger krydser EU's (Schengenområdet) grænser. I tilfælde af frivillig udrejse anvender medlemsstaterne forskellige kriterier til registrering og indberetning af, at en person er vendt tilbage.	Ufuldstændige data	EU's indrejse- og udrejsesystem (forordning (EU) 2017/2226) vil registrere alle rejsende fra tredjelande, hver gang de krydser en af EU's ydre grænser, og systematisk identificere personer, der opholder sig i EU for længe (personer, der forbliver i Schengenområdet efter ophøret af deres tilladte ophold).	 Ind- og udrejsesystemet forventes først at blive operationelt i første halvår af 2022.
	En medlemsstat, der har udstedt en afgørelse om tilbagesendelse, underrettes ikke, når en tilbagesendt forlader EU's område via en anden medlemsstats område.	Ufuldstændige data	Som del af Kommissionens lovgivningspakke om styrkelse af Schengeninformationssystemet krævedes det i forordning (EU) 2018/1860, at medlemsstaterne skulle indlæse alle afgørelser om tilbagesendelse i systemet (artikel 3). Når en tredjelandsskatsborger, der er omfattet af en registreret afgørelse om tilbagesendelse, kontrolleres ved udrejse fra en medlemsstats område via en ydre grænse, skal de nationale myndigheder underrette den medlemsstat, der har udstedt afgørelsen om tilbagesendelse, om stedet og tidspunktet for udrejsen (artikel 6).	 Det styrkede Schengeninformationssystem skal bl.a. forbedre fuldstændigheden og nøjagtigheden af dataene om overholdelse af afgørelser om tilbagesendelse. Kommissionen skal senest den 28. december 2021 beslutte, hvornår forordning (EU) 2018/1860 skal træde i kraft, efter at have kontrolleret, i hvilken udstrækning de forskellige interessenter er forberedte.
	De data, der indsamles af Eurostat, er ikke tilstrækkeligt detaljerede (opdelt) hvad angår den anvendte tilbagesendelsesprocedure, og de er ikke indbyrdes forbundne.	Dataene giver ikke et billede af effektiviteten af medlemsstaternes tilbagesendelsessystemer.	Siden referenceåret 2014 har Eurostat indsamlet årlige data fra medlemsstaterne om tilbagesendelse af tredjelandsskatsborgere opdelt efter type af tilbagevenden, modtaget støtte og anvendt tilbagetagelsesaftale.	 Uden et retsgrundlag var det frivilligt at indsende data, og ikke alle medlemsstaterne deltog. Derfor var dataene ufuldstændige og ikke sammenlignelige fra år til år.

Indikator	Problem	Konsekvens	Adresseret?	Effektivt?
			I maj 2018 foreslog Kommissionen at revidere Eurostats statistikker om migration og asyl. Forordning (EU) 2020/851 blev vedtaget i juni 2020, og vedrørende tilbagesendelsesrelaterede statistikker fastsætter den: a) opdeling efter personernes alder og køn og efter uledsagede mindreårige b) forkortelse af indberetningsreferenceperioder fra ét år til tre kalendermåneder c) mht. antallet af tredjelandsstatsborgere, der reelt er udrejst, opdeling ikke kun efter de tilbagesendte personers statsborgerskab, men også efter type tilbagevenden og modtaget støtte og efter bestemmelsesland.	 Den reviderede forordning går i den rigtige retning, og de nye dataunderkategorier vil give værdifulde oplysninger om tilbagesendelser. Det skal dog bemærkes: - at lovgivere og beslutningstagere fortsat vil mangle et fuldstændigt billede uden data om hurtigheden af tilbagesendelsesprocedurerne og holdbarheden af de tilbagesendte migranternes reintegration - at dataene ikke vil være indbyrdes forbundne. Det betyder, at det stadig ikke vil være muligt at besvare spørgsmål som "Hvor mange statsborgere fra land X er blevet tilbagesendt til destinationsland Y?", eller "Hvor mange migranter med en afgørelse om tilbagesendelse udstedt i år Z forlod faktisk EU, og i hvilket år?"



Effektivt adresseret



Adresseret, men endnu ikke operationelt, eller kun delvis effektivt



Ikke adresseret/ikke vedtaget

Akronymer og forkortelser

AMIF: Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden

ERRIN: Det europæiske tilbagesendelses- og reintegrationsnetværk

Eurint: Netværket under det europæiske initiativ vedrørende integreret forvaltning af tilbagesendelser

EURLO: Det europæiske netværk af forbindelsesofficerer inden for tilbagesendelse

EUTD: EU-rejsedokument til brug ved tilbagesendelse

EUTF: EU's Nødtrustfond for Afrika

EU-Udenrigstjenesten: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

Frontex: Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

IOM: Den Internationale Organisation for Migration

NDICI: Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde

RCBF/EURCAP: Kapacitetsopbygningsfacilitet vedrørende tilbagetagelse

RCMS: Sagsstyringssystem for tilbagetagelse

Glossar

Afgørelse om tilbagesendelse: En administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage.

Asyl: Beskyttelse, som en stat tildeler personer fra et andet land, der flygter fra forfølgelse eller alvorlig fare.

Coreper: Akronym for "Komitéen af medlemsstaternes regeringers faste repræsentanter ved Den Europæiske Union". Det er Rådets vigtigste forberedende organ, og dets rolle og forskellige sammensætninger er beskrevet i artikel 240, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Frivillig tilbagevenden: Ledsaget eller uafhængig tilbagevenden til oprindelses- eller transitlandet eller et andet land, baseret på en frivillig beslutning truffet af den hjemvendende person.

Frivillig udrejse: Overholdelse af en forpligtelse til at forlade et land inden den frist, der er fastsat i en afgørelse om tilbagesendelse.

Irregulær migrant: En person, der indrejser eller opholder sig i et land uden den nødvendige tilladelse.

Migration: En persons eller en gruppe personers flytning i en periode på over et år, enten over en landegrænse eller inden for et land.

Tilbagesendelse: Processen i forbindelse med en tredjelandstatsborger tilbagevenden - enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt - til sit oprindelsesland, et transitland eller, frivilligt, til et andet tredjeland.

Tilbagesendelsesprocent: Forholdet mellem antallet af tredjelandstatsborgere, der reelt tilbagesendes, og antallet af dem, der får besked på at forlade EU i løbet af et år. Dette er en mangelfuld beregning af effektiviteten af tilbagesendelser på grund af tidsforskydningen mellem udstedelsen af en afgørelse og den faktiske tilbagesendelse.

Tilbagetagelse: En stats accept af fornyet indrejse for en person, som oftest en statsborger i den pågældende stat, en statsborger fra en anden stat, som tidligere er rejst gennem landet, eller en person med permanent ophold.

Tilbagetagelsesaftale: En aftale mellem to eller flere lande, der fastsætter rammen og procedurerne for hurtig og korrekt tilbagesendelse af irregulære migranter til deres oprindelsesland eller til et land, som de er rejst igennem.

Visumlempelsesaftale (EU): En aftale, der letter udstedelsen til et tredjelandets statsborgere af tilladelser til gennemrejse af eller planlagt ophold på EU-medlemsstaternes område i højst tre måneder i en given seks måneders periode. Visumlempelse har intet at gøre med visumliberalisering.

Kommissionens, EU-Udenrigstjenestens og Frontex' svar

Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Svar fra Frontex (Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning)

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Leo Brincat, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Romuald Kayibanda og attaché Annette Farrugia, ledende administrator Sabine Hiernaux-Fritsch, opgaveansvarlig Karel Meixner samt revisorerne Jiri Lang og Piotr Zych. Mark Smith ydede sproglig støtte.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2021.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-6465-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/512523	QJ-AB-21-017-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-6397-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/643298	QJ-AB-21-017-DA-Q

Vanskeligheder i samarbejdet med irregulære migranternes oprindelseslande medvirker til det lave antal tilbagesendelser fra EU. Ved denne revision vurderede vi, om EU effektivt har forbedret tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande. Vi konstaterede, at resultaterne af forhandlinger med tredjelande var suboptimale på grund af utilstrækkelig udnyttelse af synergier med medlemsstaterne og på tværs af EU-politikker. EU's foranstaltninger til at fremme tilbagetagelsessamarbejdet var relevante, men resultaterne var ujævne, og mangler i dataene om tilbagesendelser og tilbagetagelser hindrede os i at vurdere deres samlede effekt. Vi anbefaler, at Kommissionen følger en mere fleksibel tilgang i forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler, skaber synergier med medlemsstaterne for at fremme tilbagetagelsesforhandlinger, styrker incitamenterne for tredjelande og forbedrer indsamlingen af data om tilbagetagelser.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors