



Bruxelles, den 16.12.2024
COM(2024) 589 final

2024/0326 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om fastlæggelse af henstillinger vedrørende fælles områder for forbedringer som følge af den tematiske Schengenevaluering i 2024 om afhjælpning af nationale mangler – på vej mod et effektivt EU-tilbagesendelsessystem ved hjælp af fælles løsninger og innovativ praksis

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Processen i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere uden ret til lovligt ophold i Schengenområdet er kompleks og følsom og involverer et stort antal aktører, myndigheder og interessenter. Der er i de seneste år gjort en betydelig indsats, der har givet konkrete resultater, for at opbygge et velfungerende EU-tilbagesendelsessystem, der er i overensstemmelse med målene i pagten om migration og asyl¹. Gennemførelsen af EU-strategien for frivillig tilbagevenden og reintegration², tilbagesendelseskoordinatorens operationelle strategi for mere effektive tilbagesendelser og arbejdet i netværket på højt plan om tilbagesendelse har understøttet og øget sammenhængen i medlemsstaternes indsats. Til trods herfor er den tilgang, der anvendes i EU-medlemsstaternes tilbagesendelsessystemer, stadig meget forskellig, hvilket forhindrer, at EU's potentiale udnyttes fuldt ud med henblik på mere effektive tilbagesendelser. En vigtig flaskehals i tilbagesendelsesprocessen vedrører koordineringen af og sammenhængen mellem aktører og procedurer på både nationalt og europæisk plan.

Den 17.-18. oktober understregede Det Europæiske Råd betydningen af en samlet tilgang til migration, herunder gennemførelse af vedtaget EU-lovgivning og anvendelse af eksisterende lovgivning, for på bedst mulig vis at håndtere de nuværende udfordringer. Det Europæiske Råd opfordrede også til, at der gøres en beslutsom indsats på alle niveauer for at lette, øge og fremskynde tilbagesendelserne fra Den Europæiske Union ved hjælp af alle relevante EU-politikker, -instrumenter og -værktøjer. En mere effektiv gennemførelse af den nuværende lovgivning om tilbagesendelse og yderligere arbejde hen imod en fælles tilgang til tilbagesendelse støtter en hurtigere og mere effektiv gennemførelse af pagten.

Desuden opfordrede kommissionsformand Ursula von der Leyen i de politiske retningslinjer for 2024-2029 til, at der anvendes en ny fælles tilgang til tilbagesendelser. Det forudsætter, at der udformes en ny lovgivningsmæssig ramme for at fremskynde og forenkle tilbagesendelsesprocessen, samtidig med at det sikres, at tilbagesendelser gennemføres på en værdig måde. Det forudsætter også en digitalisering af sagsbehandlingen og en overgang til gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse i hele EU. Henstillingerne i dette forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse støtter overvejelserne vedrørende og forberedelsen af de kommende forslag til en ny lovgivningsmæssig ramme.

Ved Rådets forordning (EU) 2022/922 blev der indført en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne³. I overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 4, kan Kommissionen tilrettelægge tematiske evalueringer, navnlig for at vurdere spørgsmål på tværs af politikområder eller praksis i medlemsstaterne og associerede Schengenlande (samlet benævnt medlemsstaterne), der står over for lignende udfordringer.

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en ny pagt om migration og asyl (COM(2020) 609 final).

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – En EU-strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration (COM(2021) 120 final).

³ Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013. EUT L 160 af 15.6.2022, s. 1.

I det årlige evalueringsprogram for 2024⁴ til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne i overensstemmelse med Rådets forordning (EU) 2022/922 blev det fastsat, at Kommissionen og medlemsstaterne skulle foretage en tematisk evaluering i 2024 for at afhjælpe nationale mangler og skabe et effektivt EU-tilbagesendelsessystem gennem fælles løsninger og innovativ praksis. Denne evaluering har to formål: på den ene side at kortlægge de vigtigste fælles hindringer for myndighedernes mulighed for at foretage tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden ret til ophold og på den anden side at bygge videre på fælles områder, hvor der kan ske forbedringer, og hvor fælles EU-løsninger og -praksis vil tilføre merværdi.

I overensstemmelse med disse mål blev det i den tematiske evaluering analyseret, hvor de største flaskehalse er, og hvilke mulige løsninger der er i de nationale tilbagesendelsessystemer, med fokus på **de vigtigste faser i tilbagesendelsesprocessen**:

- indledning af tilbagesendelsesprocessen
- identifikation af tredjelandstatsborgere
- gensidigt samarbejde mellem nationale og europæiske myndigheder agenturer
- frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse.

Eftersom en effektiv tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden ret til ophold i EU kræver en passende og proaktiv planlægning, herunder for udvikling af kapacitet på kort, mellemlang og lang sigt, og en effektiv koordinering, blev der i den tematiske evaluering lagt særlig vægt på strategiske og horisontale processer. Disse vedrører koordinering af og sammenhæng mellem aktører og procedurer på både nationalt og europæisk plan, hvilket er afgørende processer for et velfungerende Schengenområde. Resultaterne af evalueringen har til formål at sikre en fælles håndtering af tilbagesendelser for at fremme yderligere koordinering og sammenhæng, samtidig med at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder opretholdes, med henblik på at maksimere potentialet i de eksisterende værktøjer og den europæiske retlige ramme.

Ved den tematiske evaluering tages der hensyn til den vigtige rolle, som **et effektivt tilbagesendelsessystem spiller inden for integreret europæisk grænseforvaltning** som defineret i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt⁵. Efter idriftsættelsen af det fornyede Schengeninformationssystem⁶ og de nye funktioner til støtte for tilbagesendelsesprocedurer ses der ved den tematiske evaluering desuden på den faktiske anvendelse af de indberetninger om tilbagesendelse og nægtelse af indrejse, der er indført i **Schengeninformationssystemet**, samt på den nationale kapacitet til effektivt at udveksle oplysninger og samarbejde med andre medlemsstater med henblik på at fuldbyrde afgørelser om tilbagesendelse og forhindre uautoriserede sekundære bevægelser inden for Schengenområdet.

I overensstemmelse med den specifikke karakter af den tematiske evaluering (dvs. en langsigtet forpligtelse gennem hele 2024, der kræver specifik ekspertise på flere beslægtede

⁴ Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2023) 5300 af 18.12.2023 om fastlæggelse af det årlige evalueringsprogram for 2024, jf. artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne.

⁵ Artikel 3, stk. 1, nr. i), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

områder) oprettede Kommissionen i december 2023 et særligt evalueringshold bestående af 15 eksperter fra medlemsstaterne, to eksperter fra Kommissionen samt observatører fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex). Evalueringsholdet udarbejdede et særligt spørgeskema, som blev delt med alle medlemsstaterne med henblik på at indkredse fælles områder for forbedringer og gode praktiske løsninger på nationalt plan og EU-plan inden for ovennævnte centrale faser af tilbagesendelsen, som kan bidrage til et velfungerende Schengenområde. Evalueringsholdet gennemgik også de eksisterende periodiske Schengenevalueringsrapporter for at afdække eventuelle fælles udfordringer eller bedste praksis, der falder ind under anvendelsesområdet for den tematiske evaluering. Evalueringsholdet så ligeledes nærmere på spørgsmål fra Det Europæiske Migrationsnetværk. Derudover blev der afholdt drøftelser i fem fokusgrupper mellem evalueringsholdet og Frontex for at udnytte agenturets ekspertise og indsigt med henblik på at få en bedre forståelse af, hvor de vigtigste udfordringer kan ligge, og hvor der er observeret bedste praksis.

På grundlag af besvarelserne af det særlige spørgeskema, som evalueringsholdet modtog ved udgangen af juni 2024, blev tre medlemsstater (Italien, Nederlandene og Norge) udpeget til besøg i september-oktober 2024. De blev udvalgt under hensyntagen til forskellige former for praksis, som på grund af deres karakter ikke kan vurderes effektivt på afstand, samt i lyset af behovet for at undgå at pålægge de medlemsstater, der for nylig er blevet evalueret, og dem, der er genstand for periodiske evalueringer i 2024-2025, en yderligere byrde, samtidig med at der sikres en afbalanceret og repræsentativ tilgang. Desuden blev der afholdt videokonferencer med Østrig og Danmark om specifikke emner for at indhente yderligere oplysninger og præciseringer.

I overensstemmelse med artikel 20, stk. 4, første afsnit, i Rådets forordning (EU) 2022/922 vedtog Kommissionen en evalueringsrapport⁷, hvori der fastsættes fælles områder for forbedring og bedste praksis, der er indkredset under den tematiske evaluering.

På grundlag heraf indeholder dette forslag henstillinger om fælles områder for forbedringer, som bør sammenholdes med den bedste praksis⁸, der er beskrevet i den tematiske evalueringsrapport⁹.

I overensstemmelse med konklusionerne af Det Europæiske Råds møde den 17.-18. oktober 2024 er det afgørende, at der hurtigt træffes alle nødvendige foranstaltninger for at fuldbyrde de afgørelser om tilbagesendelse, som medlemsstaternes myndigheder har truffet. De foreslåede henstillinger skal støtte disse bestræbelser og give værdifuld indsigt i den nye fælles EU-tilgang til tilbagesendelser, herunder EU's fremtidige lovgivningsmæssige ramme, og sikre sammenhæng med arbejdet vedrørende tilbagesendelse med henblik på gennemførelse af pagten om migration og asyl.

Senest to måneder efter Rådets vedtagelse af gennemførelsesafgørelsen om fastlæggelse af henstillingerne vil hver medlemsstat blive opfordret til i overensstemmelse med artikel 23,

⁷ C(2024) 8200.

⁸ I betragtning 21 i Rådets forordning (EU) 2022/922 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne defineres bedste praksis som "nye og innovative foranstaltninger, der i væsentlig grad forbedrer gennemførelsen af de fælles regler, og som kan omsættes til praksis af andre medlemsstater".

⁹ Det er praksis, som evalueringsholdet anser for at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsessystem. Det er ikke blevet kontrolleret, om denne praksis overholder EU-retten, da medlemsstaterne fortsat har det fulde ansvar for at sikre overholdelsen af de gældende regler.

stk. 3, og artikel 24 i Rådets forordning (EU) 2022/922 at forelægge en handlingsplan for Kommissionen med henblik på en vurdering af dens tilstrækkelighed og for Rådet. Disse handlingsplaner skal indeholde afhjælpende foranstaltninger til gennemførelse af alle henstillingerne med henblik på at fastlægge effektive operationelle procedurer, der skal sikre mere effektive tilbagesendelser. Medlemsstaterne skal navnlig også forklare, hvordan de agter at gennemføre den konstaterede bedste praksis, som de anser for relevant, og præcisere, hvorfor de resterende former for praksis ikke kan tages i betragtning i lyset af nationale retlige og operationelle forhold.

Medlemsstaterne skal aflægge rapport til Kommissionen og Rådet om gennemførelsen af deres handlingsplaner. Det vil blive tilstræbt at sikre synergier med den eksisterende handlingsplan for tilbagesendelse (hvis den stadig ikke er fuldt gennemført). Kommissionen vil i 2026 redegøre for de overordnede fremskridt med gennemførelsen af handlingsplanerne generelt i Schengenstatusrapporten og derved sikre sammenhæng med de igangværende bestræbelser på at videreudvikle den fælles EU-tilgang til tilbagesendelser, herunder som led i gennemførelsen af pagten om migration og asyl. Derudover vil Kommissionen fortsat støtte anvendelsen af bedste praksis.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Henstillingerne har til formål at få gennemført de gældende regler på det relevante område korrekt og effektivt.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Henstillingerne har forbindelse til andre centrale EU-politikker vedrørende et velfungerende Schengenområde med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden kontrol ved de indre grænser på områder som ydre og indre grænser, visum, migration og asyl samt intern sikkerhed.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Artikel 23, stk. 2, og artikel 24 i Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

I henhold til artikel 23, stk. 1, i forordning (EU) 2022/922 skal Kommissionen forelægge Rådet et forslag til vedtagelse af de henstillinger, der skal træffes af medlemsstaterne i lyset af resultaterne i evalueringsrapporten. I henhold til artikel 23, stk. 3, i forordning (EU) 2022/922 skal de evaluerede medlemsstater forelægge Kommissionen og Rådet en handlingsplan for gennemførelsen af alle henstillingerne. I henhold til artikel 24 skal artikel 23, stk. 1, 2 og 3, finde anvendelse på tematiske evalueringer.

Indsatsen på EU-plan skal styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og sikre en bedre koordinering på EU-plan for at sikre, at medlemsstaterne anvender alle Schengenreglerne korrekt og effektivt.

- **Proportionalitetsprincippet**

Artikel 23, stk. 2, sammenholdt med artikel 24 i forordning (EU) 2022/922 afspejler Rådets specifikke beføjelser med hensyn til gensidig evaluering af gennemførelsen af Unionens politikker inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interesserede parter**

I overensstemmelse med artikel 20, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning (EU) 2022/922 blev udkastet til evalueringsrapport forelagt medlemsstaterne med henblik på bemærkninger.

I overensstemmelse med artikel 20, stk. 4, første afsnit, i Rådets forordning (EU) 2022/922 vedtog Kommissionen en evalueringsrapport¹⁰ i overensstemmelse med Schengenudvalgets udtalelse af 29. november 2024.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Ikke relevant.

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Ved evalueringen er der taget hensyn til, om de grundlæggende rettigheder er overholdt i forbindelse med anvendelsen af Schengenreglerne.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ikke relevant.

5. ANDRE FORHOLD

Ikke relevant.

¹⁰ C(2024) 8200.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om fastlæggelse af henstillinger vedrørende fælles områder for forbedringer som følge af den tematiske Schengenevaluering i 2024 om afhjælpning af nationale mangler – på vej mod et effektivt EU-tilbagesendelsessystem ved hjælp af fælles løsninger og innovativ praksis

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

som henviser til Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013¹¹, særlig artikel 23, stk. 2, og artikel 24,

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Det Europæiske Råd opfordrede i sine konklusioner af 17. oktober 2024 til, at der gøres en beslutsom indsats på alle niveauer for at lette, øge og fremskynde tilbagesendelserne fra Den Europæiske Union ved brug af alle relevante EU-politikker, -instrumenter og -værktøjer, herunder diplomati, udviklingsbistand, handel og visa.
- (2) I 2024 foretog et evalueringshold bestående af eksperter fra medlemsstaterne, Kommissionen samt observatører fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) en tematisk evaluering af medlemsstaternes praksis og kapacitet til at sikre en effektiv tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold på de medlemsstaters område, der anvender Schengenreglerne. Den tematiske evaluering havde til formål at afdække centrale fælles hindringer, der begrænser de nationale myndigheders mulighed for at gennemføre effektive tilbagesendelser, og indkredse fælles EU-løsninger og -praksis, der kan tilføre et fælles EU-system for tilbagesendelse merværdi. Den tematiske evaluering havde også til formål at styrke medlemsstaternes kapacitet til at opfylde deres retlige forpligtelse til at tilbagesende tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold og bidrage til en ensartet, harmoniseret og effektiv gennemførelse af Schengenreglerne under hensyntagen til, at tilbagesendelse er afgørende for at sikre en effektiv og troværdig migrationsstyring, herunder for at begrænse sekundære bevægelser, samt for på bæredygtig vis at imødegå visse centrale trusler mod den interne sikkerhed i Schengenområdet.
- (3) Da tilbagesendelsesprocessen er tæt forbundet med den overordnede gennemførelse af Schengenreglerne, hvilket er en kompleks proces, hvor et stort antal aktører, myndigheder og interessenter er involveret, fokuserede den tematiske evaluering på tre forskellige politiske emner: tilbagesendelse, beskyttelse af de ydre grænser og

¹¹ EUT L 160 af 15.6.2022, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>.

forvaltning af IT-systemer. Hovedformålet med denne tilgang var at vurdere, om medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelser om tilbagesendelse, samtidig med at det sikres, at de pågældende tredjelandsstatsborgeres grundlæggende rettigheder respekteres, og at finde frem til de mulige foranstaltninger, der skal træffes for at sikre forbedringer på disse områder.

- (4) Efter den tematiske evaluering vedtog Kommissionen en rapport¹² med en vurdering af fælles områder for forbedring og en liste over de forskellige former for bedste praksis, der blev konstateret under den tematiske evaluering¹³.
- (5) Alle de stater, der anvender Schengenreglerne fuldt ud, er blevet evalueret som led i den tematiske evaluering i overensstemmelse med den metode, der er omhandlet i vejledningen om Schengenevalueringer, jf. Kommissionens henstilling C(2023) 6790¹⁴.
- (6) Evalueringsholdet blev koordineret af ledende eksperter fra Kommissionen og medlemsstaterne (Sverige). Det bestod endvidere af endnu en ekspert fra Kommissionen og nationale eksperter fra Østrig, Belgien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Finland, Italien, Letland, Liechtenstein, Litauen, Norge, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien og Schweiz. Observatører udpeget af Frontex og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder støttede evalueringsholdets arbejde.
- (7) Evalueringsholdet udarbejdede et særligt spørgeskema og analyserede resultaterne af tidligere Schengenevalueringer for at indkredse fælles udfordringer og bedste praksis, der er relevant for den tematiske evaluering.
- (8) Henstillingerne i denne afgørelse og den bedste praksis, der er indsamlet og beskrevet i rapporten, er struktureret omkring tre byggesten: 1) effektive tilbagesendelser som en central del af et velfungerende Schengensystem, 2) sikring af effektivitet mellem nationale myndigheder i centrale faser af tilbagesendelsen og 3) maksimering af den nationale effektivitet gennem et stærkere europæisk samarbejde. I forbindelse med disse byggesten kræves der en effektiv horisontal planlægning, herunder tilstrækkelig kapacitet, strømlinede procedurer og effektiv koordinering på både nationalt plan og EU-plan, herunder gennem anvendelse af teknologi.
- (9) I den tematiske evaluering understreges betydningen af tilbagesendelse som en central del af de nationale strategier for integreret europæisk grænseforvaltning. Et effektivt samarbejde mellem myndigheder på nationalt plan er en vigtig forudsætning for et velfungerende nationalt tilbagesendelsessystem og dermed for et fælles europæisk system. At skabe et sådant system kræver øget informationsudveksling med henblik på en mere effektiv beslutningstagning gennem den bedst mulige brug af de oplysninger, der er til rådighed for myndighederne på nationalt plan og i Unionens store informationssystemer, hovedsagelig Schengeninformationssystemet.
- (10) For at opfylde forpligtelsen til straks at træffe afgørelse om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold er det afgørende at sikre, at tilbagesendelsesprocessen indledes hurtigt efter procedurerne i forbindelse med

¹² C(2024) 8200.

¹³ Der er tale om de former for praksis, som evalueringsholdet anser for at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsessystem. Det er ikke blevet kontrolleret, om denne praksis overholder EU-retten, da medlemsstaterne fortsat har det fulde ansvar for at sikre overholdelsen af de gældende regler.

¹⁴ Kommissionens henstilling C(2023) 6790 af 16.10.2023 om udarbejdelse af en vejledning om Schengenevalueringer til brug ved gennemførelsen af Schengenevaluering- og overvågningsmekanismen.

afslutningen af det lovlige ophold. Samtidig skal alle relevante garantier for de grundlæggende rettigheder være på plads for derved at sikre, at tredjelandsstatsborgere underkastes en individuel vurdering, der tager hensyn til deres situation og behov, samt at de har adgang til effektive retsmidler. Schengenreglerne om tilbagesendelse giver medlemsstaterne mulighed for at fastlægge effektive operationelle procedurer og nærmere bestemmelser, der overholder de grundlæggende rettigheder.

- (11) Identifikationen af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold udgør et nødvendigt skridt i forbindelse med en effektiv gennemførelse af tilbagesendelsesproceduren, herunder ved bedst mulig anvendelse af de tilgængelige oplysninger på nationalt plan og EU-plan.
- (12) Et effektivt tilbagesendelsessystem kræver, at der er mulighed for at sikre en værdig og bæredygtig tilbagesendelse på frivillig basis, hvilket foretrækkes frem for tvangsmæssig tilbagesendelse. Brugen af rådgivning om tilbagesendelse og tilgængelig bistand til reintegration er vigtige redskaber til at tilskynde til frivillig tilbagevenden. For at systemet for frivillig tilbagevenden kan være pålideligt, og for at forhindre forsvinden og sekundære bevægelser er en effektiv overvågning af tredjelandsstatsborgere, der beordres til at forlade medlemsstaterne, også nødvendig for at sikre, at de opfylder deres forpligtelse til at vende tilbage. Schengeninformationssystemets funktionaliteter letter dette, men de bør suppleres med effektive foranstaltninger på nationalt plan for at opnå den ønskede virkning.
- (13) For at undgå potentielle sikkerhedsmæssige konsekvenser er det afgørende at have effektive procedurer og samarbejdsmekanismer mellem myndighederne på nationalt plan og EU-plan for så tidligt som muligt at identificere tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold, som udgør en sikkerhedstrussel, og at prioritere deres tilbagesendelse. Af samme grund er der behov for et effektivt samarbejde mellem de relevante myndigheder for at tilbagesende tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold, der afsoner en fængselsstraf.
- (14) Det opgraderede Schengeninformationssystem, som indeholder indberetninger om tilbagesendelse, styrker tilbagesendelsesprocedurerne, når de anvendes effektivt, herunder gennem udveksling af biometriske data og indberetning af hit samt udveksling af supplerende oplysninger mellem medlemsstaterne.
- (15) En effektiv gennemførelse af Schengenreglerne og en effektiv anvendelse af de eksisterende europæiske værktøjer udgør værdifulde ressourcer for yderligere at øge effektiviteten af tilbagesendelser. De medlemsstater, der anvender Schengenreglerne, bør dog træffe yderligere foranstaltninger og følge en forbedret praksis for at maksimere reglernes virkning.
- (16) I rapporten peges der på fælles områder, der kræver forbedringer, når medlemsstaterne forbereder eller gennemfører procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold, og som danner grundlag for henstillingerne i denne afgørelse. Rapporten indeholder også en lang række eksempler på bedste praksis til støtte for medlemsstaternes håndtering af eksisterende udfordringer.
- (17) I henhold til artikel 23, stk. 3, i forordning (EU) 2022/922 skal medlemsstaterne forelægge Kommissionen og Rådet en handlingsplan til gennemførelse af henstillingerne. Det skal ske senest to måneder efter denne afgørelses ikrafttræden. Handlingsplanen skal indeholde passende afhjælpende foranstaltninger på de områder, hvor der skal ske forbedringer. På grundlag af den brede vifte af forskellige former for bedste praksis, der er indsamlet og beskrevet i rapporten, bør medlemsstaterne

overveje merværdien heraf med henblik på at skabe et mere effektivt EU-tilbagesendelsessystem og mulighed for at udnytte disse former for praksis, hvor det er relevant, i samråd med de medlemsstater, der allerede har anvendt dem. Medlemsstaterne opfordres til i de individuelle handlingsplaner at udpege de former for bedste praksis, som de agter at anvende, og forklare, hvorfor andre former for bedste praksis ikke kan tages i betragtning i lyset af nationale retlige og operationelle forhold.

- (18) I henhold til artikel 23, stk. 3, andet afsnit, i forordning (EU) 2022/922 skal Kommissionen efter høring af evalueringsholdet vurdere handlingsplanernes tilstrækkelighed senest en måned efter forelæggelsen. Medlemsstaterne skal aflægge rapport til Kommissionen og Rådet om gennemførelsen af deres handlingsplan hver sjette måned fra datoen for kvittering for modtagelsen af revisionen af handlingsplanen, indtil Kommissionen anser handlingsplanen for fuldt ud gennemført, jf. nævnte forordnings artikel 23, stk. 3, tredje og fjerde afsnit,

HENSTILLER:

til Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Kongeriget Danmark, Republikken Estland, Republikken Finland, Den Franske Republik, Den Helleniske Republik, Republikken Island, Den Italienske Republik, Republikken Kroatien, Republikken Letland, Fyrstendømmet Liechtenstein, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Malta, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Norge, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Rumænien, Den Slovakiske Republik, Republikken Slovenien, Kongeriget Spanien, Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Sverige, Det Schweiziske Forbund, Ungarn og Republikken Østrig

I. EFFEKTIVE TILBAGESENDELSER SOM EN CENTRAL DEL AF ET VELFUNKTERENDE SCHENGENSYSYSTEM

Tilbagesendelse som en central del af forvaltningen af Schengensamarbejdet

1. at sikre en effektiv gennemførelse af tilbagesendelser som en integreret del af de nationale strategier for integreret europæisk grænseforvaltning og fremme et effektivt samarbejde mellem alle involverede interessenter, jf. artikel 3 og artikel 8, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896¹⁵
2. at udarbejde og regelmæssigt ajourføre kapacitetsudviklingsplaner og beredskabsplaner for tilbagesendelse på grundlag af resultatet af en risikoanalyse, jf. artikel 9, stk. 3 og 4, og artikel 29, stk. 7, i forordning (EU) 2019/1896

II. SIKRING AF EFFEKTIVITET MELLEM NATIONALE MYNDIGHEDER I CENTRALE FASER AF TILBAGESENDELSESPROCESSEN

Effektiv indledning og forvaltning af tilbagesendelsesprocedurer

3. at sikre, at der straks træffes afgørelse om tilbagesendelse af enhver tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område i

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF¹⁶ og under hensyntagen til de muligheder, der er fastsat i artikel 6, stk. 6, i nævnte direktiv

4. at vurdere det nationale system for appel af afgørelser om tilbagesendelse (navnlig med hensyn til antal instanser, klagefrister, betingelser for tillægelse af automatisk opsættende virkning og frister for domstolsprøvelse) og træffe foranstaltninger, der resulterer i hurtige klageprocedurer, der bidrager til den overordnede effektivitet af tilbagesendelsen, jf. artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115/EF, samtidig med at der sikres fuld overholdelse af de berørte personers grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med artikel 13 i nævnte direktiv
5. at sikre fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagesendelse på en effektiv og forholdsmæssig måde i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115/EF ved at træffe foranstaltninger til hurtigt at behandle fornyede ansøgninger om international beskyttelse, der ikke indeholder nye forhold eller omstændigheder, og som indgives udelukkende med det formål at forsinke eller forhindre udsendelse

Digitalt system til forvaltning af tilbagesendelsessager for at sikre koordinering mellem myndigheder (herunder store IT-systemer)

6. at udvikle og yderligere forbedre det nationale system til forvaltning af tilbagesendelsessager i lyset af den referencemodel for nationale systemer til forvaltning af tilbagesendelsessager (RECAMAS), der er oprettet af Frontex, under hensyntagen til udviklingen af digitale løsninger for migrations- og asylprocedurer på EU-plan og ved at gøre fuld brug af den støtte, som agenturet kan yde, jf. artikel 48, stk. 1, litra c), i forordning (EU) 2019/1896

Identifikationsprocedurer, herunder ved brug af store IT-systemer til støtte for anvendelsen af Schengenreglerne

7. at maksimere anvendelsen af alle tilgængelige værktøjer (såsom nationale databaser og EU-databaser samt støtte til netværket af forbindelsesofficerer) og incitamentet (såsom tilbud om tilpasset bistand til frivillig tilbagevenden og reintegration samt erhvervsuddannelse) for at lette identifikationen af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, med henblik på at fuldbyrde en afgørelse om tilbagesendelse i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115/EF

Troværdige tilbagesendelsessystemer: sammenhæng mellem frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse

8. at anvende alle tilgængelige værktøjer til at fremme mulighederne for en værdig tilbagevendelse af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, for derved at sikre, at den foretrukne løsning med frivillig tilbagevenden udnyttes fuldt ud, jf. artikel 7, stk. 1, og betragtning 10 i direktiv 2008/115/EF, ved at sørge for systematisk rådgivning om tilbagesendelse og øget bistand ved tilbagesendelse, herunder den bistand, der ydes i overensstemmelse med artikel 48, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2019/1896

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).

9. at indføre passende mekanismer til at overvåge overholdelsen af forpligtelsen til at vende tilbage med henblik på at fuldbyrde en afgørelse om tilbagesendelse, hvis der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er blevet opfyldt inden for den fastsatte frist for frivillig udrejse, jf. artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115/EF
10. at sikre, at det systematisk og hurtigt registreres i Schengeninformationssystemet, at en tredjelandstatsborger, der er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, er udrejst, og at indlæse en indberetning om nægtelse af indrejse, alt efter hvad der er relevant, ved effektivt at foretage udrejsekontrol ved de ydre grænser i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, litra g) og h), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399¹⁷ samt at sikre, at supplerende oplysninger udveksles via SIRENE i overensstemmelse med artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860¹⁸

Prioriteret tilbagesendelse af kriminelle og personer, der udgør en sikkerhedstrussel

11. at træffe alle nødvendige foranstaltninger til hurtigst muligt at tilbagesende tredjelandstatsborgere, der er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, der ikke indeholder en frist for frivillig udrejse, samt tredjelandstatsborgere, der afsoner en fængselsstraf, for så vidt andet ikke er fastsat i national strafferet, jf. artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115/EF
12. at sørge for, at oplysninger om den trussel, som en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold udgør for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, systematisk medtages i Schengeninformationssystemets indberetninger om tilbagesendelse, jf. artikel 4, stk. 1, litra o), i forordning (EU) 2018/1860, så snart denne trussel er fastslået
13. at sikre fuld udnyttelse af de muligheder, der er fastsat i artikel 7, stk. 4, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2008/115/EF vedrørende indrømmelse af en frist for frivillig udrejse og varigheden af indrejseforbud i sager vedrørende tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed

III. MAKSIMERING AF DEN NATIONALE EFFEKTIVITET GENNEM ET STÆRKERE EUROPÆISK SAMARBEJDE

Mere effektiv og virkningsfuld beslutningstagning med øget udveksling af oplysninger

14. at sikre, at de kompetente nationale myndigheder, der undersøger betingelserne for og træffer afgørelser vedrørende tredjelandstatsborgeres indrejse, ophold og tilbagesendelse, samt dem, der foretager kontrol af tredjelandstatsborgere, der indrejser ulovligt eller opholder sig ulovligt på medlemsstaternes område, har fuld

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeksen) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>).

adgang til oplysninger og ret til at søge i sådanne oplysninger i Schengeninformationssystemet, jf. artikel 17 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860, artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861¹⁹ og artikel 44 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862²⁰

15. at sikre, at der er indført hurtige nationale procedurer til udveksling af oplysninger mellem relevante myndigheder, således at indberetninger om tilbagesendelse indlæses i Schengeninformationssystemet straks efter, at der er truffet afgørelse om tilbagesendelse, jf. artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) 2018/1860
16. at sikre, at tilgængelige biometriske oplysninger, jf. artikel 4, stk. 1, litra u) og v), i forordning (EU) 2018/1860, medtages i indberetninger om tilbagesendelse i Schengeninformationssystemet for derved at forbedre identifikationen

Operationel støtte gennem Frontex

17. at udnytte den operationelle støtte, der er til rådighed gennem Frontex, fuldt ud, jf. artikel 48 og 50 i forordning (EU) 2019/1896, for at gøre tilbagesendelsesaktiviteterne mere effektive; med henblik herpå at tilpasse de nationale systemer og processer for at fjerne hindringer
18. at anvende den operationelle støtte, der er til rådighed gennem Frontex, til at indsætte tilbagesendelsehold, jf. artikel 52 i forordning (EU) 2019/1896, samtidig med at der sikres fuld operationel integration i overensstemmelse med artikel 54 og 82 i forordning (EU) 2019/1896, for at afhjælpe den mangel på menneskelige ressourcer, der hindrer en effektiv og hurtig fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagesendelse, navnlig i tilfælde, hvor et stort antal tredjelandsstatsborgere samtidigt er omfattet af tilbagesendelsesprocessen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>).

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>).