



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 29. april 2021
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	28. april 2021
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2021) 120 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET En EU-strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2021) 120 final.

Bilag: COM(2021) 120 final



Bruxelles, den 27.4.2021
COM(2021) 120 final

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

En EU-strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration

{SWD(2021) 121 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

En EU-strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration

Indledning

Den nye pagt om migration og asyl indeholder en omfattende og integreret tilgang, som samler alle relaterede politikområder med henblik på at skabe et effektivt, langsigtet og bæredygtigt migrations- og asylsystem. Formålet er at strukturere EU's kapacitet til at yde beskyttelse til personer i nød, at integrere dem, der bor og arbejder i EU, og at sikre effektive og humane procedurer for tilbagesendelse af personer, som ikke har ret til ophold. Et fælles EU-system for tilbagesendelser er et væsentligt element i et omfattende og integreret migrationsstyringsystem. Både frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse¹ er vigtige elementer i en effektiv tilbagesendelsespolitik.

En tilbagesendelsespolitik succes måles ofte ved hjælp af det antal personer, der rent faktisk vender tilbage til deres oprindelsesland. På nuværende tidspunkt er disse tal fortsat lave inden for EU, idet kun ca. en tredjedel af de personer, der får påbud om at forlade EU, rent faktisk udrejser². For at et **fælles EU-system for tilbagesendelse** kan være effektivt, skal det bestå af stærkere strukturer internt i EU, hvilket kan sikres ved hjælp af en styrket retlig og operationel ramme for hurtige og retfærdige tilbagesendelsesprocedurer, som indebærer overholdelse af de grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og en styrket forvaltning på EU-plan og nationalt plan som foreslået i den nye pagt om migration og asyl. Dette skal kombineres med et mere effektivt samarbejde med partnerlandene om tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration som skitseret i Kommissionens nylige meddelelse om styrket samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse som led i en fair, effektiv og samlet EU-migrationspolitik³. For at måle, hvor vellykket en tilbagesendelsespolitik reelt er, er det dog vigtigt ikke blot at tage hensyn til tilbagesendelsesprocenterne, men også de berørte personers situation, og muliggøre en værdig tilbagevenden for disse personer under hensyntagen til deres udsigt til at blive reintegreret, når de vender tilbage til deres oprindelsesland.

I kombination med den nye retlige ramme, der foreslås i den nye pagt, udgør **frivillig tilbagevenden** et afgørende element i det fælles EU-system for tilbagesendelse. Sammen med effektive **reintegrationsforanstaltninger** er formålet med frivillig tilbagevenden at sikre en human, effektiv og bæredygtig tilbagesendelse af irregulære migranter. Frivillig tilbagevenden, som sædvanligvis anses for mere omkostningseffektiv end tvangsmæssig tilbagesendelse, giver de tilbagesendte reelle muligheder, idet der tages hensyn til deres behov, forventninger og fremtidsudsigter, når de er vendt tilbage. Inden for rammerne af et omfattende partnerskab vil tilbagesendelseslandene også være mere villige til at deltage i og

¹ Ved frivillig tilbagevenden forstås den tilbagesendtes ledsagede eller uafhængige tilbagevenden til et tredjeland på frivillig basis. Ved tvangsmæssig tilbagesendelse forstås håndhævelsen af forpligtelsen til at rejse tilbage, navnlig fysisk transport af den tilbagesendte til et tredjeland.

² Ud af 491 195 tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der blev beordret tilbagesendt i 2019, vendte 142 320 rent faktisk tilbage til et tredjeland.

³ COM(2021) 56 final.

tage ejerskab over proceduren. Disse elementer skaber tillid til systemet og gør det mere troværdigt og effektivt.

En effektiv og ambitiøs politik for **reintegration** som et centralt element i et fælles EU-system for tilbagesendelse kan bidrage til at overvinde de socioøkonomiske og psykosociale vanskeligheder, migranter står over for, når de vender tilbage til deres lokalsamfund, og gøre deres tilbagevenden mere bæredygtig. Ved udformningen af reintegrationsforanstaltninger skal de nationale og lokale myndigheder, de lokale værtssamfund og civilsamfundet inddrages med henblik på at give den tilbagesendte og dennes lokalsamfund konkrete fremtidsudsigter. En ambitiøs reintegrationspolitik bør både lette og få gavn af udviklingen af gensidigt fordelagtige og omfattende partnerskaber med partnerlande, hvilket er helt centralt i den eksterne dimension af den nye pagt. En bæredygtig reintegration bør også bidrage til bredere udviklingsstrategier i partnerlande med henblik på at skabe udviklingsmæssige fordele og sætte ind over for nogle af de grundlæggende årsager til irregulær migration.

Denne strategi **fremmer frivillig tilbagevenden og reintegration som en integreret del af et fælles EU-system for tilbagesendelse**. I årenes løb har Kommissionen støttet frivillig tilbagevenden og reintegration gennem forskellige nationale ordninger og EU-finansierede projekter. Dette er dog første gang, at Kommissionen fremlægger en strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration, hvori der fastsættes nye tilgange til udformning, fremme og gennemførelse af foranstaltninger med henblik på frivillig tilbagevenden og reintegration. Formålet med denne strategi er at udvikle en **mere ensartet og koordineret tilgang blandt medlemsstaterne** for at frigøre det fulde potentiale af frivillig tilbagevenden og reintegration. Den foreslåede tilgang sigter mod at fremme en sammenhængende indsats, skabe tættere forbindelser til udviklingsinitiativer og nationale strategier i partnerlande og øge sidstnævntes kapacitet og fremme deres ejerskab, hvad angår deres statsborgeres tilbagevenden og tilbagetagelsen og reintegrationen af disse. Målet er at **øge effektiviteten og bæredygtigheden** af det fælles EU-system for tilbagesendelse til gensidig gavn for de tilbagesendte, EU og tredjelande.

Denne strategi støtter en vellykket gennemførelse af **vigtige elementer i den nye pagt om migration og asyl**, navnlig klare regler og procedurer for tilbagesendelse ved grænsen, overtagelse af tilbagesendelser og nye forvaltningsstrukturer, ved at gøre det lettere hurtigt at sikre afviste asylansøgere frivillig tilbagevenden ved ydre grænser og ved at etablere en fælles ramme for frivillig tilbagevenden og reintegration, som kan gøre det lettere at gennemføre solidaritetsforanstaltninger.

1. Bygge videre på de hidtidige resultater

Denne nye strategi bygger på de initiativer, der er iværksat i de foregående år, og erfaringerne med gennemførelsen af nationale og fælles programmer for frivillig tilbagevenden og reintegration samt EU-finansierede initiativer i partnerlande. Der pågår en række initiativer, som danner grundlag for udviklingen af den sammenhængende ramme, der foreslås i strategien.

Det europæiske tilbagesendelses- og reintegrationsnetværk er et EU-finansieret netværk af flere medlemsstater og associerede Schengenlande⁴, som letter samarbejdet mellem migrationsmyndigheder. Netværket er blevet en central aktør i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration. Via netværket ydes der bistand til tilbagesendte gennem fælles indgåelse af kontrakter med udbydere af reintegrationsydelser i tilbagesendelseslandene og udnyttelse og gennemførelse af innovative løsninger i samarbejde med netværkets medlemmer og med tredjelande. Siden netværket blev oprettet medio 2018 (sammen med dets forgænger, netværket vedrørende det europæiske reintegrationsinstrument), har det støttet de deltagende medlemsstater med at opnå en vellykket tilbagesendelse og reintegration af næsten 25 000 migranter.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) er på grundlag af sit styrkede mandat ved at udvikle sin kapacitet til at støtte frivillig tilbagevenden og reintegration. I 2020 begyndte agenturet at støtte medlemsstaterne på området frivillig tilbagevenden. Ca. 18 % af agenturets tilbagesendelsesoperationer i 2020 vedrørte frivillig tilbagevenden, og denne andel er stigende. Medio 2022 vil Frontex overtage aktiviteterne i **det europæiske tilbagesendelses- og reintegrationsnetværk**. Dette vil sikre, at fordelene ved netværket udvides ligeligt til alle medlemsstaterne, og at Frontex fuldt ud og effektivt kan opfylde sit mandat på området tilbagesendelse og yde fortsat støtte til tilrettelæggelsen af skræddersyet bistand til tilbagevenden og reintegration til tilbagesendte, navnlig udbydere af reintegrationsydelser i tredjelande. Det første **Frontex-pilotprojekt med henblik på individuel reintegrationsstøtte** til tilbagesendte fra EU vil blive iværksat i maj 2021, hvilket baner vejen for en fuld operationalisering af agenturets mandat vedrørende støttet frivillig tilbagevenden og reintegration.

Operationelle rammer for reintegration og udvikling

Siden 2015 er udviklingsbudgetterne blevet brugt til at intensivere indsatsen for at reintegrere migranter, der vender tilbage fra Europa og transitlande. **Det europæiske tilbagesendelses- og reintegrationsnetværk** har samlet de nationale myndigheder og Kommissionen omkring et innovativt initiativ med henblik på at undersøge mulighederne for at arbejde tættere sammen og afstemme målene. Netværket har udgjort en operationel ramme for rådgivning om, hvordan det er muligt at udvikle praktiske metoder til samarbejde på stedet. Netværket afprøver i øjeblikket denne ramme

For at forbedre kvaliteten af rådgivningen vedrørende tilbagesendelse har Kommissionen inden for rammerne af Det Europæiske Migrationsnetværk udviklet **en EU-ramme for rådgivning vedrørende tilbagesendelse**, inden for hvilken der ydes vejledning til medlemsstaternes organisationer ved oprettelsen, forvaltningen og udviklingen af rådgivningsstrukturer i medlemsstaterne. Denne ramme udgør en reference med hensyn til udarbejdelse eller gennemførelse af nationale programmer for rådgivning vedrørende tilbagesendelse og har til formål at imødegå udfordringerne i forbindelse med rådgivning ved at fremme god praksis og sikre, at der fremsættes anbefalinger. Sammen med Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitikker (ICMPD) og Frontex har det

⁴ Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Spanien, Sverige og Schweiz.

europæiske tilbagesendelses- og reintegrationsnetværk desuden udviklet et **fælles uddannelsesprogram for rådgivere vedrørende tilbagesendelse**, der fokuserer på de færdigheder og kompetencer, som rådgiverne har brug for. Inddragelsen af Frontex i udformningen af dette uddannelsesprogram sikrer komplementariteten med agenturets arbejde med at uddanne eksperter i tilbagesendelsespolitik som medlemmer af det stående korps.

EU og dets medlemsstater har på strategisk og operationelt plan behov for at samarbejde og udvikle **fælles værktøjer** til støtte for støttet frivillig tilbagevenden og bæredygtig reintegration. Udviklingen af nogle af de vigtigste værktøjer til støtte for gennemførelsen af strategien i praksis er allerede langt fremme.

Værktøjet for reintegrationsbistand ("Reintegration Assistance Tool" (RIAT)) letter informationsudvekslingen og viderekalibreringen mellem rådgivere vedrørende reintegration og udbydere af reintegrationsydelser i et sikkert digitalt miljø og gør det muligt for brugerne at overvåge programmer for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration. Kommissionen har også oprettet en **oversigt over bistand til tilbagesendelse og reintegration** ("Return and Reintegration Assistance Inventory" (RRAI)), der samler oplysningerne om typen af bistand (dvs. omfanget og arten af kontanthjælp eller bistand i naturalier), potentielle støttemodtagere, de involverede organisationer og på hvilke trin af proceduren der tilbydes støtte. Disse værktøjer vil muliggøre bedre koordinering på EU-plan og nationalt plan, bl.a. i forbindelse med overtagelse af tilbagesendelser, og forbedre tildelingen af midler og fremme udvekslingen af bedste praksis⁵.

Det fælles initiativ mellem EU og Den Internationale Organisation for Migration (IOM) med henblik på beskyttelse og reintegration af migranter, der finansieres af EU's trustfond for Afrika, blev lanceret i december 2016. Via det fælles initiativ er der bl.a. ydet bistand til støttet frivillig tilbagevenden og bæredygtig reintegration i Sahel-regionen og området omkring Tchadsøen, Afrikas Horn og Nordafrika og til at styrke migrationsstyringsstrukturerne i tredjelande. Fra april 2017 til oktober 2020 er der via initiativet ydet modtagelsesbistand efter ankomsten til 93 110 migranter og bistand til reintegration til 75 182 samt støtte til 34 646 migranter til humanitær tilbagevenden fra Libyen til oprindelseslandene. Der blev opnået gode resultater, hvad angår tilbagesendelse, med det fælles initiativ. Blandt udfordringerne med hensyn til reintegration er de nationale myndigheders ejerskab og kapacitet, koordinationen med andre aktører, der gennemfører lignende operationer, og kvaliteten af overvågningen⁶. Fremtidige fælles bestræbelser på at yde støtte i forbindelse med reintegration bør indgå i den omfattende tilgang og tilpasses de geografiske prioriteter, der er fastsat i den forbindelse.

⁵ I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne meddelelse, findes der flere oplysninger om EU-rammen for rådgivning vedrørende tilbagesendelse og værktøjet for reintegrationsbistand.

⁶ Se f.eks. rapporten "Learning Lessons from the EUTF":
https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_lji_0.pdf og
https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

2. De udfordringer, der skal imødegås

Til trods for de resultater, der er opnået i de seneste år, er der stadig potentiale til at maksimere fordelene ved frivillig tilbagevenden og reintegration. Andelen af tilfælde af frivillig tilbagevenden udgør i øjeblikket 27 % af alle udrejser fra EU. En række svagheder forhindrer EU's foranstaltninger vedrørende støtte til frivillig tilbagevenden og reintegration samt bæredygtigheden i forbindelse med reintegration i tredjelande i at få fuld virkning og udbredelse i EU.

Fragmenterede tilgange. Som følge af at medlemsstaterne har valgt forskellige tilgange, er foranstaltningerne i EU for støtte til frivillig tilbagevenden og reintegration fragmenterede, og der er ikke den nødvendige kohærens mellem disse til at sikre, at den førte politik får virkning. Dette skyldes den manglende fælles ramme og det forhold, at medlemsstaterne indgår i samarbejde på forskellige niveauer med et givet tredjeland.

Selv om alle medlemsstaterne har nationale programmer for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration, varierer de som følge heraf betydeligt. De er navnlig fragmenterede med hensyn til omfang (f.eks. dækker nogle kun afviste asylansøgere), procedurer og omfanget af den bistand, der ydes til tilbagesendte. Dette **undergraver de tilbagesendes og tredjelandenes tillid** til systemet og deres villighed til at deltage. Forskelle i støtteniveauer og -typer skaber spændinger, når tilbagesendte sammenligner deres situation under fælles tilbagesendelsesoperationer, eller når de er kommet tilbage til deres land; dette gør det også sværere for oprindelseslandene og udbydere af reintegrationsydelser at levere supplerende reintegrationsydelser. Den manglende sammenhæng i tilgangen komplicerer derved gennemførelsen af og det overordnede samarbejde inden for rammerne af EU's tilbagetagelsesaftaler og -ordninger. Det kan også undergrave partnerlandes bestræbelser på at udvikle en sammenhængende tilgang til reintegration af migranter, der vender tilbage, og skabe falske forventninger i partnerlandene til, hvad EU kan tilbyde. Denne fragmentering kan også tilskynde til og føre til **irregulære migranternes ulovlige bevægelser**, idet migranterne søger at vælge den nationale pakke, der passer bedst til deres individuelle interesser.

Omkostningerne ved tilbagesendelse og tilbagevenden

Frivillig tilbagevenden anses generelt for mere omkostningseffektiv end tvangsmæssig tilbagesendelse. Et skøn over omkostningerne ved frivillig tilbagevenden bør omfatte den kontanthjælp og bistand i naturalier, der ydes til tilbagesendte, flytransporten og, når det er relevant, reintegrationspakken. Ved tvangsmæssige tilbagesendelser omfatter omkostningerne indlogering af personer i udsendelsesposition i faciliteter for frihedsberøvede forud for udsendelse, ledsagepersoner og andre særlige ordninger før, under og efter tilbagesendelsen. Europa-Parlamentets Forskningsstjeneste har anslået, at tvangsmæssig tilbagesendelse koster 3 414 EUR pr. person sammenholdt med 560 EUR pr. person ved frivillig

For i fuldt omfang at fremme frivillig tilbagevenden er det også nødvendigt at forbedre visse aspekter af den nuværende retlige ramme. Det er klart, at jo hurtigere en irregulær migrant vender tilbage, jo højere er sandsynligheden for, at den pågældende accepterer at vende tilbage, hvis denne tilbagevenden sker inden for rammerne af en retfærdig og effektiv procedure, og den pågældende modtager nøjagtige og fyldestgørende oplysninger. Der er dog stadig store problemer med, at migranter forsvinder i løbet af fristen for frivillig udrejse, hvilket hæmmer tilbagesendelserne yderligere. **Hurtige og retfærdige fælles procedurer og regler for asyl og tilbagesendelse** kombineret

med bedre støtte til frivillig tilbagevenden — herunder for migranter, der er omfattet af grænseproceduren for tilbagesendelse og, om nødvendigt, administrativ frihedsberøvelse — kan øge udbredelsen af frivillig tilbagevenden i de tidlige faser af tilbagesendelsesproceduren.

Utilstrækkelig dataindsamling. De statistiske oplysninger, der på nuværende tidspunkt foreligger, giver ikke et fuldstændigt billede af anvendelsen af frivillig tilbagevenden og reintegration i EU, da medlemsstaterne ikke er forpligtet til at rapportere om hverken fordelingen mellem frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse eller den type bistand, der ydes til tilbagesendte.

Ingen sammenhængende ramme for rådgivning vedrørende tilbagesendelse og ingen mekanisme til viderekalisering af tilbagesendte til tilbagesendelses- og reintegrationsprogrammer. Effektiv rådgivning vedrørende tilbagesendelse er afgørende for at styrke forbindelserne mellem fasen før afrejse og fasen efter ankomsten og sikre en vellykket reintegration. På nuværende tidspunkt findes der ingen rammer for rådgivning eller minimumskvalifikations- og uddannelseskraav til dem, der yder denne service. Der anvendes på nuværende tidspunkt flere mekanismer til at viderekalisere personer i udsendelsesposition til tilbagesendelses- og reintegrationsprogrammer, hvilket fører til fragmentering, informationstab og manglende overensstemmelse mellem migranternes kvalifikationer, behov og ambitioner og den tilbudte støtte. For at kunne yde en service af høj kvalitet har rådgiverne på tilbagesendelsesområdet behov for særlig **uddannelse og adgang til ajourførte oplysninger** om den bistand, der er til rådighed for personer i udsendelsesposition og de eksisterende muligheder i tilbagesendelseslandene.

Utilstrækkelig koordinering mellem interessenterne. Der findes en række interessenter og aktører, der er aktive på området frivillig tilbagevenden og reintegration, nemlig nationale og lokale myndigheder i EU, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer samt myndigheder i tredjelande på nationalt og lokalt. Disse omfatter grænse- og migrationsmyndigheder, socialrådgivere og sundhedstjenesteydere, bolig- og uddannelsesmyndigheder samt retshjælps- og nonprofitorganisationer i flere lande og på forskellige niveauer. Den manglende effektive koordinering mellem disse organisationer fører til dobbeltarbejde og ineffektivitet. F.eks. kan en medlemsstat yde støtte til en tilbagesendts videre rejse fra ankomstlufthavnen i oprindelsesbyen samt kortvarig indkvartering dér, samtidig med at samme indkvartering og lægebehandling allerede finansieres via et andet EU-projekt. Utilstrækkelige synergier med nationale udviklingsstrategier i partnerlandene kan påvirke reintegrationsprogrammernes effektivitet og bæredygtighed. F.eks. må der i forbindelse med uddannelse til tilbagesendte tages hensyn til mulige synergier med igangværende udviklingsprojekter og foretages en tilpasning til nationale strategier med henblik på at fremme bestemte sektorer. For at undgå overlapninger eller mangler er det nødvendigt at koordinere projekterne mellem medlemsstaterne, og reintegration bør integreres i programmeringsaktiviteterne.

Manglende bæredygtighed, bl.a. som følge af manglende ejerskab og kapacitet i oprindelseslandene. Partnerlandene anser generelt reintegration for at udgøre et positivt element i samarbejdet om tilbagetagelse. På grund af utilstrækkelig kapacitet er det imidlertid kun få tredjelande, der er i stand til at forvalte reintegrationsprocessen og sikre tilstrækkelig koordinering med nationale migrations- og udviklingsstrategier. Et partnerland, der er villig til at være med til at levere reintegrationsydelser til tilbagesendte statsborgere, mangler

måske den forvaltningsstruktur, det personale med de nødvendige kvalifikationer (herunder forvaltning af donorstøtte og -overvågning) og den kapacitet, der er nødvendige for at levere offentlige tjenester, der er skræddersyet til de tilbagesendes specifikke økonomiske, sociale og psykosociale behov. Derudover kan lokale udbydere af reintegrationsbistand mangle kapacitet. Som følge heraf er reintegrationsprocesserne måske ikke bæredygtige og kan komme til at afhænge af donorer og operationelle partnere. De risikerer dermed også at blive fragmenterede på grund af manglende kohærens mellem donorfinansierede ordninger.

Utilstrækkelig finansiering. Frivillig tilbagevenden og reintegration er blevet væsentlige prioriteter for EU og dets medlemsstater. De tildelte midler til at sikre en højere grad af frivillig tilbagevenden har imidlertid ikke altid kunnet dække alle behov eller modsvaret forventningerne.

Covid-19-pandemien er en yderligere udfordring, da den har hæmmet EU's evne til at tilbagesende irregulære migranter og begrænset tredjelandes kapacitet til at tilbagetage og reintegrere deres statsborgere, og den kan mindske migranternes villighed til at rejse tilbage som følge af pandemiens socioøkonomiske konsekvenser i oprindelseslandene.

3. En strategisk tilgang til frivillig tilbagevenden og reintegration

I strategien anerkendes værdien af frivillig tilbagevenden, og der sigtes mod at **øge antallet og andelen af migranter, der frivilligt vender tilbage** fra Europa og fra transitlande, **forbedre kvaliteten** af støtten til tilbagesendte og deres deltagelse samt **styrke sammenhængen i og forvaltningen** af EU's indsats.

I strategien fastsættes en **ny, mere koordineret og integreret tilgang** til udformning, fremme og gennemførelse af ordninger for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration og af foranstaltninger i tredjelande med henblik på i højere grad at skabe forbindelser til andre udviklingsinitiativer, opbygge tredjelandes kapacitet til at reintegrere deres egne statsborgere og give dem ejerskab over processen samt at gøre ordningerne bæredygtige. Denne strategi følger og fremmer de overordnede mål i den nye pagt om migration og asyl, herunder forvaltningsstrukturerne og mekanismen for samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse som angivet i forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Derudover vil gennemførelsen af denne strategi bidrage til at den **grænseprocedure** for tilbagesendelse, der foreslås i den nye pagt, mere effektiv, idet den fremmer hurtig frivillig tilbagevenden fra EU's ydre grænser, hvorved det tidsrum, hvori migranter er omfattet af grænseproceduren, mindskes, og procedurens effektivitet overordnet set maksimeres. En effektiv grænseprocedure for tilbagesendelse vil også lette og tilskynde til frivillig tilbagevenden, idet migranterne vil være til stede og mere villige til at samarbejde med myndighederne. EU vil være bedre udrustet til at reagere på situationer med migrationspres, idet det ved hjælp af en fælles ramme vil være lettere at **overtage ansvaret for migranternes frivillige tilbagevenden** som fastsat i forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, hvilket mindsker fragmenteringen og styrker samarbejdet mellem medlemsstaterne.

Som reaktion på disse udfordringer indeholder strategien en lang række foranstaltninger fordelt på **syv søjler**, der samler interne, eksterne og operationelle aspekter af frivillig tilbagevenden og reintegration og omfatter:

1. En mere effektiv retlig og operationel ramme
2. En effektiv koordinering mellem alle interessenter

3. Støtte til frivillig tilbagevenden og reintegration af migranter, der befinder sig i tredjelande
4. Effektiv rådgivning vedrørende tilbagesendelse og viderekalisering
5. Sikring af kvaliteten af støtten
6. Fremme af bæredygtigheden af støtten til reintegration og partnerlandenes ejerskab
7. Midler til frivillig tilbagevenden og reintegration.

Strategiens succes afhænger af, at der sikres et **gnidningsløst og konstruktivt samarbejde** mellem de relevante interessenter, herunder Europa-Parlamentet, medlemsstaterne, Europa-Kommissionen, Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, Frontex, partnerlandene og en bred konstellation af tjenesteudbydere på området frivillig tilbagevenden og reintegration (f.eks. internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer samt nationale og lokale myndigheder), der er aktive på dette område.

3.1 En mere effektiv retlig og operationel ramme

Selv om de centrale elementer i denne strategi kan gennemføres på grundlag af den nuværende ramme, er det nødvendigt at styrke den for **fuldt ud at støtte en strategisk og kohærent tilgang** til frivillig tilbagevenden og reintegration. I direktivet om tilbagesendelse⁷ prioriteres frivillig tilbagevenden frem for tvangsmæssig tilbagesendelse, men det udgør ikke en ramme for oprettelse og drift af programmer for støttet frivillig tilbagevenden eller for støtte til reintegration af irregulære migranter. I folkeretten fastsættes der heller ikke regler eller forpligtelser med hensyn til at yde en sådan støtte⁸.

Den nye retlige ramme, der foreslås i den nye pagt, vil afhjælpe disse mangler, og med den indføres der en mere solid forvaltning på grundlag af forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring⁹. I forslaget til omarbejdning af **direktivet om tilbagesendelse**¹⁰ fastsættes et fælles grundlag for at opnå sammenhæng mellem de nationale programmer for frivillig tilbagevenden og — om nødvendigt — reintegration og tilvejebringe bedre regler for at forbedre samarbejdet med migranterne og mindske antallet af migranter, der forsvinder. Sammen med det ændrede forslag til **forordning om asylprocedurer**¹¹ sigter direktivet desuden mod at mindske varigheden af tilbagesendelsesprocedurerne og gøre dem mere strømlinede og effektive, samtidig med at det sikres, at de tilbagesendtes rettigheder overholdes, navnlig den grundlæggende ret til effektive retsmidler i alle faser af tilbagesendelsesproceduren. Dette vil igen være til gavn for gennemførelsen af foranstaltninger med henblik på frivillig tilbagevenden. Ambitionerne og målene i denne strategi bør afspejles i de igangværende forhandlinger med Europa-Parlamentet og Rådet om

⁷ 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).

⁸ I visse politiske erklæringer understreges betydningen af frivillig tilbagevenden og reintegration imidlertid — se f.eks. FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling, mål 10.7, og den globale aftale om migration, mål 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

den nye pagt, navnlig med hensyn til støtte til sårbare personer¹² og rådgivning. For så vidt angår direktivet om tilbagesendelse vil Kommissionen støtte et kompromis mellem Europa-Parlamentet og Rådet for at sikre, at den retlige ramme fuldt ud støtter en strategisk anvendelse af frivillig tilbagevenden.

EU's retlige ramme skal også sikre EU-systemets integritet og forhindre misbrug. Forslaget til en **revideret Eurodacforordning**¹³ vil forbedre medlemsstaternes kapacitet til at overvåge tildelingen af bistand til tilbagesendelse og reintegration og mindske risikoen for ulovlige sekundære bevægelser, der øges som følge af forskellene i de nationale programmer, ved at der indføres nye datafelter til overvågning af disse oplysninger. Kommissionen vil overvåge, at der sker en effektiv og grundig gennemførelse af reglerne for tilbagesendelse, navnlig ved hjælp af **Schengenevalueringsmekanismen**, idet der også tages hensyn til foranstaltningerne og prioriteterne i strategien.

Den ændrede forordning om migrationsstatistikker¹⁴ vil forbedre dataindsamlingen, eftersom medlemsstaterne vil begynde at fremlægge oplysninger om typen af tilbagesendelse og den bistand, der ydes, navnlig om frivillig tilbagevenden og reintegration. Når **EU's ind- og udrejsesystem**¹⁵ tages i brug, og **Schengeninformationssystemet med henblik på tilbagesendelse**¹⁶ bliver operationelt, vil der desuden være flere oplysninger til rådighed vedrørende indrømmelse af en frist for frivillig tilbagevenden og irregulære migranternes frivillige tilbagevenden fra EU. Det **ændrede forslag til Eurodacforordning**¹⁷ vil fuldende billedet, idet det vil medføre, at der registreres oplysninger om, hvorvidt der er ydet bistand til frivillig tilbagevenden og reintegration til irregulære migranter. Rapporterne om situationsbevidsthed og analyse på migrationsområdet (MISAA) vil desuden øge det operationelle kendskab til og situationsbevidstheden om tilbagesendelse i EU. Denne udvikling vil give et mere pålideligt og fuldstændigt overblik over tilgængeligheden, anvendelsen og effektiviteten af bistand til frivillig tilbagevenden og reintegration i EU. Indsamlingen af alle disse oplysninger på en systematisk og sammenhængende måde vil gøre frivillig tilbagevenden mere troværdig og dermed skabe et incitament for medlemsstaterne til i højere grad at udnytte frivillig tilbagevenden.

¹² I henhold til artikel 3, nr. 9), i direktiv 2008/115/EF forstås ved "'sårbar personer": mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide, enlige forældre med mindreårige børn og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller andre grove former for psykisk, fysisk eller seksuel vold".

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ 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 (EØS-relevant tekst) (EUT L 198 af 22.6.2020, s. 1).

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20).

¹⁶ 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).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

Frontex' rolle som den operationelle del af det fælles EU-tilbagesendelsessystem er af afgørende betydning for at forbedre systemets generelle effektivitet og for — med nye værktøjer — at støtte den praktiske anvendelse af en konsolideret EU-ramme for frivillig tilbagevenden og reintegration. Agenturet bør støtte et stigende antal aktioner vedrørende frivillig tilbagevenden og øge sin kapacitet til at yde operationel bistand til medlemsstaterne i alle faser af processen for frivillig tilbagevenden og reintegration, herunder rådgivning forud for tilbagesendelsen (f.eks. oplysningskampagner for migranter), støtte efter ankomsten og overvågning af effektiviteten af reintegrationsbistanden.

Samtidig bør medlemsstaternes myndigheder i højere grad udnytte al den operationelle støtte, Frontex tilbyder. Ud over at overtage det europæiske tilbagesendelses- og reintegrationsnetværks aktiviteter er Frontex ved at udvikle **fælles reintegrationstjenester**, som giver medlemsstaterne den fleksibilitet, der er nødvendig for at afgøre, hvilken støtte der skal ydes i de enkelte sager, sikre kohærens i indholdet og kvaliteten af tjenesterne og lette samarbejdet mellem regeringer om tilbagesendelse og reintegration. Indsættelsen af det stående korps, som omfatter eksperter på tilbagesendelsesområdet, der yder specialiseret støtte, vil yderligere styrke agenturets rolle på dette område og i forbindelse med gennemførelsen af strategien. Ved at oprette en særlig afdeling i Frontex under ledelse af en viceadministrerende direktør vil agenturet blive i stand til at opfylde sit udvidede mandat på tilbagesendelsesområdet.

Den uafhængige ansvarlige for grundlæggende rettigheder bistår med støtte fra de tilsynsansvarlige i dennes afdeling Frontex med gennemførelsen af dets strategi for grundlæggende rettigheder og fremmer agenturets overholdelse af disse rettigheder i forbindelse med alle dets aktiviteter, herunder tilbagesendelse.

Tilbagesendelseskoordinatoren og netværket på højt plan for tilbagesendelse, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, vil yde yderligere teknisk støtte med henblik på at samle de forskellige dele af EU's tilbagesendelsespolitik, herunder på området frivillig tilbagevenden og reintegration, hvor tilbagesendelseskoordinatoren kan fremme en mere sammenhængende tilgang til reintegrationsbistand i forbindelse med specifikke partnerlande. Tilbagesendelseskoordinatoren vil arbejde tæt sammen med alle relevante aktører for at sikre sammenhængen mellem foranstaltningerne og størst mulig udnyttelse af den disponible støtte. Tilbagesendelseskoordinatorens og netværkets arbejde vil indgå som en integreret del af den forvaltningsramme, der fastsættes i forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring.

Vejen frem

- **Kommissionen** vil arbejde sammen med **Europa-Parlamentet** og **Rådet** for at fremme og afslutte forhandlingerne om de forskellige elementer i **den nye pagt**, navnlig forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring, det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse, forordningen om asylprocedurer og Eurodacforordningen for yderligere at styrke den retlige ramme for tilbagesendelse og støtte gennemførelsen af denne strategi.
- **Medlemsstaterne** bør gøre fuld brug af den operationelle bistand, **Frontex** kan tilbyde i forbindelse med frivillig tilbagevenden og indledende reintegration.

- **Frontex** bør øge det antal aktioner vedrørende tilbagesendelse — herunder frivillig tilbagevenden — det gennemfører.
- **Frontex** bør prioritere at udpege **den viceadministrerende direktør**, der skal lede den særlige tilbagesendelsesafdeling.
- **Frontex** bør senest medio 2022 overtage de aktiviteter, der gennemføres inden for rammerne af **det europæiske tilbagesendelses- og reintegrationsnetværk**.

3.2 En effektiv koordinering mellem alle interessenter

Der er behov for at **styrke koordineringen** med eksisterende strukturer og knytte reintegrationsprogrammerne til partnerlandenes bredere nationale strategier og udviklingsprogrammer for derved at mindske risikoen for overlappning og forbedre anvendelsen af ressourcerne.

En lang række aktører og interessenter er involveret i processen i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration. De tilbagesendte selv er de vigtigste personer i processen sammen med i sidste ende oprindelseslandene og lokalsamfundene i disse. I EU kan diaspora, lokalsamfund og civilsamfundsorganisationer ud over de nationale og lokale myndigheder (indvandringsmyndigheder, politi, regioner og kommuner) være med til at fremme frivillig tilbagevenden og reintegration og bidrage til at **mindske den negative opfattelse af tilbagesendelse** ved at indgå i dialog med oprindelsessamfundene. Uden for EU er en bred vifte af internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer såvel som nationale myndigheder og andre aktører i oprindelseslandene ligeledes involveret i at yde støtte til tilbagesendte. EU-delegationerne og medlemsstaternes repræsentationer i tredjelande bør sikre en fælles og koordineret EU-tilgang, hvad angår programmering, gennemførelse og overvågning af reintegrationsprojekter

På grundlag af partnerlandenes erfaringer med at knytte reintegration sammen med udvikling vil Kommissionen i tæt samarbejde med den højtstående repræsentant sikre koordineringen mellem alle de parter, der er involveret i tilbagesendelses- og reintegrationsprocessen, herunder nationale og lokale myndigheder og udviklingsaktører. Disse mekanismer bør gøre det lettere at lede tilbagesendte videre til de relevante udviklingsprogrammer i partnerlande, som kan bidrage til en bæredygtig reintegration, f.eks. jobskabelse, uddannelse, udvikling af færdigheder og social inklusion.

EU-delegationerne bør med støtte fra de europæiske migrationsforbindelsesofficerer bidrage til at opretholde en løbende dialog med deres landes interessenter, bl.a. med henblik på at skabe en forståelse af den lokale kontekst og de lokale prioriteter, kortlægge behovene for kapacitetsopbygning og koordinere den finansielle og operationelle støtte. Samtidig vil de, når det er muligt og nødvendigt, lette udvekslingen af oplysninger og koordineringen af foranstaltninger mellem de medlemsstater, der anvender "Team Europe"-tilgangen.

Tilbagesendelseskoordinatoren vil sammen med netværket på højt plan også støtte koordineringen mellem de nationale myndigheder for så vidt angår strategier og programmer vedrørende frivillig tilbagevenden og reintegration for derved at fremme sammenhængen mellem de nationale foranstaltninger og denne strategi og fremme udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaterne.

Vejen frem

- På grundlag af partnerlandenes erfaringer med at knytte reintegration sammen med udvikling vil Kommissionen i tæt samarbejde med den højtstående repræsentant sikre koordineringen i relevante partnerlande mellem alle de parter, der er involveret i tilbagesendelses- og reintegrationsprocessen.
- **Tilbagesendelseskoordinatoren og netværket på højt plan** vil støtte bestræbelserne på at sikre sammenhæng og konsekvens i medlemsstaternes foranstaltninger vedrørende frivillig tilbagevenden og reintegration.

3.3 Støtte til frivillig tilbagevenden og reintegration af migranter, der befinder sig i tredjelande

EU har en lang tradition for at støtte frivillig tilbagevenden af migranter fra tredjelande til tredjelande og deres reintegration. Denne form for bistand gør det muligt straks at yde personlig hjælp til mennesker, der befinder sig i en fare- eller nødsituation, og den bidrager til udviklingen af de samfund og lande, migranterne vender tilbage til og skal reintegreres i, samtidig med at den er af interesse for partnerlandene. Denne støtte vil fortsætte sideløbende med støtten til frivillig tilbagevenden fra EU-medlemsstaterne. Dette vil fremme en mere bæredygtig reintegration og øge ejerskabet hos de nationale myndigheder i tredjelande.

Taskforce mellem Den Afrikanske Union, EU og FN

Taskforcen mellem Den Afrikanske Union, EU og FN, der blev oprettet i november 2017, førte til iværksættelsen af en større humanitær evakueringsoperation suppleret med reintegrationsbistand i oprindelseslandet. Det har ført til, at over 54 000 migranter ved frivillig humanitær tilbagevenden fra Libyen har kunnet vende tilbage til deres oprindelseslande med hjælp fra

Blandt alle de projekter, der finansieres af EU, er **det fælles initiativ mellem EU og Den Internationale Organisation for Migration (IOM) om beskyttelse og reintegration af migranter** af afgørende betydning, fordi det har sikret mere end **100 000 migranter i Libyen, Niger og andre afrikanske lande** beskyttelse og bistand til frivillig tilbagevenden og reintegration, således at de kan komme tilbage til deres oprindelseslande i Vest-, Central- og Østafrika på en bæredygtig og varig måde og blive reintegreret. Via det fælles initiativ er der også i begrænset omfang ydet støtte til reintegrationen af migranter, der

vender tilbage fra EU, når der ikke var andre midler fra EU eller medlemsstaterne til rådighed til dette formål.

Ud over det fælles initiativ har EU gennem reintegrations- og udviklingsbistand i Afghanistan (RADA) og projekter vedrørende bæredygtig reintegration og forbedret migrationsstyring i Bangladesh (Protasha), som også blev gennemført af IOM, ydet bistand til tilbagesendte afghaneres og bangladesheres frivillige tilbagevenden til deres oprindelseslande fra transit- og bestemmelseslande uden for EU, herunder Iran og Pakistan, og deres reintegration. Via disse projekter blev der også i vid udstrækning ydet støtte til bæredygtig reintegration af afghanske og bangladeshiske migranter, der vendte tilbage fra EU's område.

Partnerlande, der også er bestemmelses- og transitlande for irregulær migration, har samme problemer og interesser med hensyn til at tilbagesende irregulære migranter og sikre en

bæredygtig reintegration af dem i oprindelseslandene. Partnerskaber på regionalt og multilateralt plan og med internationale organisationer vil blive undersøgt yderligere, bl.a. på baggrund af erfaringerne fra taskforcen mellem Den Afrikanske Union, EU og FN om Libyen, der blev oprettet i november 2017. Denne innovative trilaterale tilgang, der samler alle relevante interessenter, har på effektiv vis støttet frivillig tilbagevenden fra Libyen. I den forbindelse udviste Den Afrikanske Union et hidtil uset politisk engagement og ydede en hidtil uset støtte til at bekæmpe de operationelle og politiske flaskehalse ved f.eks. at yde konsulær bistand i særligt vanskelige situationer.

Vejen frem

- EU vil yde støtte til frivillig tilbagevenden og reintegration af migranter fra transit- og bestemmelseslande uden for EU til deres oprindelseslande, bl.a. ved yderligere at undersøge mulige partnerskaber på regionalt og multilateralt plan.

3.4 Effektiv rådgivning vedrørende tilbagesendelse og viderekalisering

Det er vigtigt så tidligt som muligt at give migranterne rettidige, ajourførte og pålidelige oplysninger gennem personlig rådgivning eller onlinerådgivning. Kommissionen vil sammen med Det Europæiske Migrationsnetværk regelmæssigt revidere og ajourføre **EU-rammen for rådgivning vedrørende tilbagesendelse** med henblik på at dele den nyeste bedste praksis for oprettelse og drift af nationale strukturer for rådgivning vedrørende tilbagesendelse.

Derudover vil Kommissionen arbejde sammen med Frontex om som et mere langsigtet mål at udvikle et omfattende uddannelsesprogram vedrørende tilbagesendelse for sagsbehandlere, som omfatter undervisningskomponenter om alle aspekter af tilbagesendelsespolitikken og -praksis. Uddannelsesprogrammet vedrørende tilbagesendelse vil omfatte, men ikke være begrænset til, særlige moduler om frivillig tilbagevenden og reintegration og medtage eksisterende værktøjer såsom EU-rammen for rådgivning vedrørende tilbagesendelse og **det fælles uddannelsesprogram for rådgivere på**

Rådgivning vedrørende tilbagesendelse kort fortalt

En vellykket frivillig tilbagevenden starter med skræddersyet opsøgende arbejde og dialog mellem en rådgiver og en migrant, hvor migranten rettidigt modtager ajourførte og relevante oplysninger om sin status og tilbuddet om at få støtte til frivillig tilbagevenden. Denne dialog bør finde sted så tidligt som muligt i migrationsprocessen, bl.a. under asylprocedurerne, hvis det er relevant, f.eks. for personer, der kommer fra lande, for hvilke anerkendelsesprocenten er lav. Dette bør hjælpe migranten med at planlægge en sikker og værdig tilbagevenden og være med til at skabe tillid og sikre samarbejde mellem migranten og rådgiveren. I forbindelse med dialogen skal der tages hensyn til migrantens individuelle behov og sårbarheder samt dennes bekymringer. Med hensyn til navnlig mindreårige er det nødvendigt at sikre rådgivning på et børnevenligt sprog, og at der tages hensyn til den mindreåriges specifikke situation ved at sikre varetagelsen af barnets tarv. Rådgivning indebærer et tæt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem en lang række myndigheder på statsligt, kommunalt og lokalt plan samt andre interessenter, herunder asylmyndigheder. Udnyttelsen af onlinerådgivning er steget under den nuværende pandemi og vil fortsat være nyttig til at yde fjernrådgivning. Onlinerådgivning giver tjenesteydere på

tilbagesendelsesområdet. Når det er hensigtsmæssigt, kan de relevante interessenter i oprindelseslandene også komme med deres input. Frontex vil støtte medlemsstaterne ved at indsætte eksperter på tilbagesendelsesområdet, som er uddannet til at rådgive om tilbagesendelse, som en del af det stående korps.

For at lette adgangen til og udvekslingen af oplysninger om de muligheder, der findes, og lette viderekanaliseringen mellem rådgivere og tjenesteydere på tilbagesendelsesområdet bør de eksisterende informationsværktøjer udnyttes bedre, navnlig **oversigten over bistand til tilbagesendelse og reintegration** og **værktøjet for reintegrationsbistand**. Der er behov for at arbejde videre med disse videnstyringsværktøjer for at strømline brugen af værktøjet for reintegrationsstøtte i forbindelse med rådgivning vedrørende tilbagesendelse og viderekanaliserings samt lette regelmæssige ajourføringer og analysere oplysningerne i oversigten over bistand til tilbagesendelse. Dette vil være med til at støtte overvågningen af programmerne, maksimere deres anvendelse og forbedre deres kvalitet.

Vejen frem

- **Medlemsstaterne** bør på et tidligt tidspunkt iværksætte aktive og effektive informationskampagner rettet mod irregulære migranter, samtidig med at der tages hensyn til disses sårbarheder, og udvikle effektive strukturer for rådgivning vedrørende tilbagesendelse (både personlig rådgivning og onlinerådgivning) i overensstemmelse med **EU's ramme for rådgivning vedrørende tilbagesendelse**.
- **Det europæiske netværk for tilbagesendelse og reintegration** bør færdiggøre det fælles uddannelsesprogram for rådgivere vedrørende tilbagesendelse inden medio 2022.
- **Frontex** bør efter vedtagelsen af det fælles uddannelsesprogram intensivere sine uddannelseskurser på området rådgivning vedrørende tilbagesendelse, navnlig for eksperter i det stående korps.
- Medlemsstaterne bør regelmæssigt og hyppigt ajourføre **oversigten over bistand til tilbagesendelse og reintegration** og strømline brugen af **værktøjet for reintegrationsstøtte** i forbindelse med rådgivning vedrørende tilbagesendelse og viderekanaliserings. Kommissionen vil sørge for regelmæssig uddannelse desangående.
- **Kommissionen** bør med støtte fra **Frontex** videreudvikle informationsværktøjer på EU-plan såsom oversigten over bistand til tilbagesendelse og reintegration og værktøjet for reintegrationsbistand, bl.a. ved at fremme deres **interoperabilitet med nationale systemer til forvaltning af tilbagesendelsessager** og sikre passende **forvaltningsstrukturer** for dem.

3.5 Sikre kvaliteten af støtten

Bistand til frivillig tilbagevenden omfatter en lang række aktiviteter forud for tilbagesendelsen, som omfatter rådgivning, lægelig og psykologisk støtte samt økonomisk, retlig og logistisk bistand i forbindelse med rejser. Denne bistand ydes ofte i kombination med bistand efter ankomsten og bistand til reintegration for at hjælpe den tilbagesendte med

at finde eller skabe nye muligheder i tilbagesendelseslandet, bl.a. med inddragelse af lokalsamfundene umiddelbart efter ankomsten og på længere sigt.

Kviksranke hos de nationale reintegrations tjenester

I Tunesien finansierer EU's trustfond for Afrika socioøkonomisk reintegration og hjælper med at oprette en tunesiskledet reintegrationsmekanisme. Målet er at styrke de tunesiske myndigheders kapacitet til at gennemføre reintegration på centralt og lokalt plan og styrke koordineringen mellem EU-medlemsstaterne med henblik på at fremme viderekaliseringen til den nationale reintegrationsmekanisme.

I Armenien støtter det europæiske netværk for tilbagesendelse og reintegration et rådgivningscenter vedrørende reintegration, der er oprettet i samarbejde med de nationale myndigheder, og som yder rådgivning og henviser til tjenester og lokale og internationale projekter samt overvåger gennemførelsen af reintegrationsplanen.

Disse projekter viser, hvordan oprindelseslandene med den nødvendige institutionelle støtte kan oprette en kviksranke for alle faser af reintegrationen via en national

Denne støtte bør skræddersyes, ydes ved ankomsten og tage hensyn til den enkeltes evner og særlige behov, navnlig hos sårbare grupper. Med hensyn til børn er det i hvert enkelt tilfælde nødvendigt at vurdere de specifikke forhold i tilbagesendelseslandet, idet der tages hensyn til den enkeltes situation og familiesituationen. Dette vil sikre, at migranterne modtager den bistand, de har behov for ved ankomsten, og gøre deres tilbagevenden bæredygtig. **Uledsagede mindreårige og migrantbørns** behov udgør vigtige politiske prioriteter i forbindelse med EU's asylforvaltnings- og migrationsstyringssystem. Det er af afgørende betydning, at der ydes støtte af høj kvalitet til børn i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration, og at der først og fremmest tages hensyn til barnets tarv, således at det bliver muligt at skabe en fremtid i tilbagesendelseslandet.

Støtte af høj kvalitet forbedrer chancerne for en bæredygtig integration. Der mangler imidlertid **fælles kvalitetsstandarder** for udformningen af indholdet og formen af bistand til frivillig tilbagevenden og reintegration og for vurdering af kapaciteten

hos udbydere af reintegrationsydelser, som EU og dets medlemsstater er afhængige af, til på tilfredsstillende vis at yde denne støtte i tredjelande. Dette har ført til store forskelle i kvaliteten, indholdet og sammenhængen i støtten, afhængigt af hvilken medlemsstat der tilbagesender, det pågældende tredjeland og udbyderen af reintegrationsbistand. Derudover anvender de forskellige donorer, offentlige myndigheder, udbydere af reintegrationsbistand og lokale partnere ofte forskellige vurderingskriterier for ordningernes succes, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne oplysningerne om bistand til reintegration og mindsker værdien heraf med henblik på politikudformning.

De manglende fælles standarder kombineret med fragmenteringen af de nationale programmer kan have **negative konsekvenser for, i hvor høj grad migranter accepterer at vende tilbage**, til skade for såvel irregulære migranter som for tredjelande. Dette berører navnlig det fælles arbejde, der udføres af flere medlemsstater med støtte fra Frontex eller i forbindelse med overtagelse af tilbagesendelse.

Som reaktion på disse mangler er det vigtigt, at det arbejde, der udføres af udbydere af bistand i forbindelse med tilbagesendelse og reintegration, overholder høje standarder.

Kommission vil udvikle en **kvalitetsramme for udbydere af reintegrationsydelser**, hvori der fastsættes fælles standarder, som kan støttes med EU-midler. Disse standarder vil omfatte organisatoriske krav og projektstyringskrav samt betingelser for materiel støtte. Kvalitetsrammen skal også indeholde vigtige resultatindikatorer, herunder for rettidighed, overholdelse af standarder og serviceniveau, hvilket vil forbedre indsamlingen af mere sammenlignelige oplysninger om bistand til reintegration. Der vil i kvalitetsrammen blive taget behørigt hensyn til de særlige behov hos sårbare grupper såsom uledsagede mindreårige, familier, handicappede personer og ofre for menneskehandel. Derudover vil betydningen af at fremme ejerskabet i partnerlande og udviklingen af lokale udbydere af reintegrationsydelser også blive understreget, idet sådanne tjenesteydere kan have et bedre kendskab til den lokale situation, være bedre egnet til at arbejde i en lokal sammenhæng og være mere omkostningseffektive. Inddragelsen af partnerlandenes aktører kan også understøtte udviklingen af kvalitetsrammen.

Kvalitetsrammen vil gøre EU's og dets medlemsstaters **ordninger for frivillig tilbagevenden og reintegration mere troværdige, understøtte kapacitetsopbygningen** hos udbydere af reintegrationsydelser, **forbedre og harmonisere kvaliteten og indholdet af den individuelle bistand og lette programovervågningen** og -evalueringen. Ved hjælp af en større harmonisering af de nationale tilgange og indførelse af fælles procedurer og regler for bistandsmåder og -typer kan kvalitetsrammen også støtte overtagelser af tilbagesendelser og øge tredjelandes accept af medlemsstaternes fælles tilbagesendelsesaktiviteter.

Vejen frem

- I samarbejde med medlemsstaterne, Frontex og det europæiske netværk for tilbagesendelse og reintegration vil **Kommissionen** inden medio 2022 stille en **kvalitetsramme til rådighed for udbydere af reintegrationsydelser** på grundlag af fælles kvalitetsstandarder og fremme brugen heraf.
- **Frontex** vil anvende kvalitetsrammen i forbindelse med forvaltningen af de fælles reintegrationsydelser til tilbagesendte, som de nationale myndigheder har viderekaliseret til agenturet.

3.6 Fremme bæredygtigheden af støtten til reintegration og partnerlandenes ejerskab

Samarbejde om frivillig tilbagevenden og bæredygtig reintegration udgør et vigtigt aspekt af de omfattende og gensidigt fordelagtige migrationspartnerskaber, som EU vil styrke inden for rammerne af den nye pagt med oprindelses- og transitlande. **Oprindelseslandene er de bedst egnede til at skabe økonomiske og sociale fremtidsudsigter for deres statsborgere**, herunder hjemvendte migranter. Deres følelse af ejerskab over reintegrationsprocessen kan af en række årsager imidlertid blive negativt påvirket. Nogle af disse årsager vedrører mangler med hensyn til kapacitet, offentlige tjenester samt politiske, lovgivningsmæssige og operationelle rammer. Viderekaliseringen til offentlige tjenester, der er involveret i reintegrationsprocessen, f.eks. udbydere af tjenesteydelser på sundheds- og undervisningsområdet samt arbejdsformidlinger, kan være utilstrækkelig som følge af manglende koordinering og utilstrækkelig kvalitet af de leverede ydelser. Utilstrækkelige

synergier mellem det arbejde, der udføres af internationale aktører, og oprindelseslandenes rammer og initiativer, herunder parallelle strukturer, kan også have en negativ indvirkning.

Bæredygtig reintegration

Bæredygtighed er et mangesidet koncept, der omfatter den enkeltes behov og sårbarhed, den økonomiske, sociale og psykosociale reintegration i samfundet, omkostningseffektiviteten for donorerne og bidraget til den lokale udvikling. Ud over at støtte den enkelte tilbagesendte har begrebet bæredygtig reintegration også et bredere mål, nemlig at opbygge kapaciteten hos de modtagende samfund, i den private sektor og hos lokale interessenter. Målet er at tilskynde partnerlandene til at tage ejerskab over reintegrationsprocessen og i sidste ende lade deres egne statsborgere komme tilbage og reintegrere som led i de bredere mål for landets udvikling og migrationsstyring.

EU vil støtte og fremme en **gradvis forøgelse af oprindelseslandenes ejerskab** over reintegrationsprocessen i forbindelse med nationale og lokale initiativer i partnerlande ved at tage fat på nogle af disse spørgsmål, sikre bæredygtighed og kontekstualisering samt øge effektiviteten. Når det er relevant, bør EU's indsats også være rettet mod civilsamfundet og den private sektor for at mobilisere deres styrker. EU bør på området reintegration støtte udviklingen af en "tilgang på tværs af ministerier" med bedre planlægning og øget synergi med nationale og lokale udviklingsstrategier og større lydhørhed hos offentlige tjenester, hvad angår de tilbagesendtes

specifikke behov, samtidig med at behovet for social samhørighed respekteres. Frontex bør via sin støtte også bidrage til at styrke partnerlandenes kapacitet med hensyn til frivillig tilbagevenden og reintegration i overensstemmelse med dets mandat. Dette vil omfatte udsendelse af forbindelsesofficerer i tredjelande, som skal bistå med tilrettelæggelsen af foranstaltninger vedrørende tilbagetagelse og reintegration og opbygning af lokal kapacitet samt fremme af ejerskabet.

For at maksimere virkningen af reintegrationsbistanden som en del af vores internationale partnerskaber, der er et centralt element i den nye pagt, vil EU **bidrage til at styrke statslige organer og migrationsstyringsstrukturer i tredjelande og undgå, at der oprettes parallelle systemer**, der forvaltes af enten donoren eller udbyderne af reintegrationsydelser. Denne støtte skal styrke kapaciteten hos de nationale og lokale myndigheder og udbydere af reintegrationsydelser i administrationen, f.eks. ved at der tilbydes uddannelse og støtte til udviklingen og gennemførelsen af strategiske og operationelle rammer for derved at forbedre bæredygtigheden og mindske afhængigheden af eksterne tjenesteydere og donorfinansiering. Oprindelseslandene vil blive tilskyndet og få støtte til at påtage sig et større ansvar med hensyn til modtagelse og vejledning af tilbagesendte, f.eks. ved at der oprettes kvikskrænker, der vil lette adgangen til offentlige tjenester og koordinere viderekaliseringen til reintegrationsprojekter og andre udviklingsprojekter med passende inddragelse af den private sektor. Inddragelsen af lokalsamfundene bør øges, bl.a. ved at åbne op for lokalsamfundsbaseerede reintegrationsordninger for lokale.

Dette vil også øge **sammenhængen med de udviklingsprogrammer** i partnerlande, som EU og andre donorer støtter. På strategisk plan vil partnerskabsdialogen med partnerlande være med til at integrere de strategiske prioriteter i udformningen og gennemførelsen af reintegrationsprogrammer, mens en bedre koordinering og informationsstyring takket være

værktøjerne til viderekalisering og informationsdeling, der er skitseret i strategien, på operationelt plan vil bidrage til at maksimere anvendelsen af ressourcerne og forbedre kvaliteten af viderekaliseringer på tværs af alle programmer. Der bør tages behørigt hensyn til den lokale situation og dynamik for at sikre reintegrationsstøttens effektivitet.

Vejen frem

- **Kommissionen** vil integrere tilbagesendelse og reintegration i programmeringsaktiviteterne på udviklingsområdet på nationalt og lokalt plan i partnerlande og strømline dem mest muligt. Viderekaliseringen til udviklingsprogrammer (såsom tekniske og faglige uddannelses- og jobskabelsesforanstaltninger) bør øges. Kommissionens tjenestegrene, EU-Udenrigstjenesten og EU-delegationerne vil i den forbindelse arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og lokale udbydere af reintegrationsydelser.
- **Kommissionen** vil i tæt samarbejde med den høje repræsentant støtte udviklingen og gennemførelsen af retlige, politiske og operationelle rammer for reintegration i partnerlande.
- For at fremme partnerlandenes ejerskab over reintegrationen vil **Kommissionen** sammen med alle interessenter arbejde i partnerskab med myndighederne og lokalsamfundene i disse lande om planlægningen og gennemførelsen af reintegrationsprogrammer.
- **Kommissionen** vil med støtte fra **Frontex**, når det er relevant, støtte styrkelsen af tredjelandenes kapacitet til at stille ydelser i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration til rådighed.

3.7 Midler til frivillig tilbagevenden og reintegration

Inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 var **EU en vigtig aktør** med hensyn til at støtte frivillig tilbagevenden og reintegration og supplere og støtte EU-medlemsstaternes nationale indsats. Det anslås, at 75 % af udgifterne til driften af programmer for støttet frivillig tilbagevenden blev dækket med EU-midler og resten via de nationale budgetter.

Inden for rammerne af **den nye finansielle cyklus 2021-2027** vil EU styrke sin rolle, idet der tages hensyn til prioriteterne i denne strategi og ydes støtte til dens gennemførelse ved hjælp af de relevante fonde, samtidig med at der sikres koordinering i hele processen. Ved hjælp af **Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) for 2021-2027** vil Kommissionen støtte medlemsstaternes foranstaltninger til fremme af antallet af migranter, der frivilligt vender tilbage fra EU, og yde finansiell støtte til ordninger for støttet frivillig tilbagevenden og indledende reintegration i oprindelseslandene. Derudover vil den sikre finansiell støtte til vedligeholdelse og udvikling af informationsværktøjer på EU-plan såsom værktøjet for reintegrationsbistand og oversigten over bistand til tilbagesendelse og reintegration og til kapacitetsopbygning i medlemsstaterne. Frontex vil yde supplerende støtte på dette område ved hjælp af de aktiviteter forud for og efter tilbagesendelse, det gennemfører. De aktiviteter, der finansieres inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, og de aktiviteter, der gennemføres af Frontex, vil hovedsagelig fokusere på de tidlige faser af støtten til reintegration og specifik støtte til de enkelte tilbagesendte.

Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI) — Et globalt Europa og instrumentet til førtiltrædelsesbistand III (IPA) vil bidrage til gennemførelsen af denne strategi, bl.a. med bistand til migranter og deres familier i transit- eller bestemmelseslande uden for EU til frivilligt at vende tilbage til deres oprindelsesland og blive reintegreret der. Ud af det samlede budget på 79,5 mia. EUR vil 10 % af finansieringsrammen for instrumentet naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde — Et globalt Europa — vejledningsvis blive afsat til foranstaltninger til styring og forvaltning af migration, tvangsfordrivelse samt håndtering af de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse, når de er direkte rettet mod specifikke udfordringer i relation til migration og tvangsfordrivelse. Disse midler, der supplerer midlerne fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, vil på grundlag af en tilgang, der er skræddersyet til de særlige nationale og regionale forhold, også bidrage til reintegrationen af migranter og deres familier, som vender tilbage fra EU, navnlig gennem udvikling af strukturer og kapaciteter i partnerlandene og gennemførelse af støtteprogrammer til gavn for både de tilbagesendte og de modtagende samfund.

Derudover vil der via NDICI — Det globale Europa og IPA III blive ydet støtte til de nationale myndigheder og aktører i oprindelseslandene med henblik på at øge deres ejerskab over tilbagesendelses- og reintegrationsaktiviteterne på deres område, bl.a. ved at øge deres kapacitet til at viderekalisere tilbagesendte til effektive reintegrationsordninger og ved at hjælpe dem med at udvikle en hensigtsmæssig retlig og strategisk ramme samt de relevante informationsredskaber og koordinationsstrukturer.

Via disse to finansielle instrumenter vil der også blive ydet støtte til relevante tredjelande, der er transit- eller bestemmelsestredjelande, for at øge deres kapacitet til at yde beskyttelse og bistand med henblik på frivillig tilbagevenden fra deres område under hensyntagen til migranternes behov, bl.a. deres sårbarhed, hensynet til de grundlæggende rettigheder og behovet for at yde international beskyttelse.

Kommissionen vil tage hensyn til prioriteterne i denne strategi ved programmeringen af sine forskellige initiativer vedrørende frivillig tilbagevenden og reintegration i forbindelse med **individuelle partnerlande og -regioner**. De specifikke partnerlande og -regioner, der kan drage nytte af de forskellige former for støtte, der er omfattet af strategien, vil blive indkredset som en del af programmeringen.

Derudover vil Kommissionen **finansiere forskning** i frivillig tilbagevenden og reintegration for at støtte gennemførelsen af strategien og styrke evidensgrundlaget. Forventningerne til og opfattelsen af tilbagesendelse og reintegration bør undersøges nærmere sammen med en tilbunds gående vurdering af, hvor effektiv og bæredygtig reintegrationen er.

Vejen frem

- **Kommissionen** vil tage hensyn til målene for denne strategi i **medlemsstaternes flerårige programmer** inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden samt i forbindelse med programmeringen af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI) — Et globalt Europa og instrumentet til førtiltrædelsesbistand III.

- **Medlemsstaterne** bør fortsat støtte frivillig tilbagevenden for og reintegration af migranter, der vender tilbage fra deres område, via deres **nationale budgetter**.
- **Kommissionen** vil støtte **forskning** inden for frivillig tilbagevenden og reintegration.

Næste skridt

Fremme af frivillig tilbagevenden og reintegration er et centralt strategisk mål, der er fastsat i den nye pagt om migration og asyl.

Kommissionen vil sammen med den højtstående repræsentant, medlemsstaterne, Frontex, EU-delegationerne, partnerlande og en bred vifte af interessenter og internationale organisationer, der er involveret i migrationspolitik, når det relevant, arbejde for at gennemføre alle aspekter af denne strategi for at sikre, at EU's og de nationale ordninger er hensigtsmæssigt udformet og koordinerede med henblik på at fremme og støtte effektive og humane programmer for frivillig tilbagevenden og bæredygtig reintegration.

Et tæt samarbejde med partnerlandene vil være afgørende for gennemførelsen af flere aspekter af strategien. Den nye pagt om migration og asyl markerede et paradigmeskifte i EU's dialog med internationale partnere om migration. Med henblik herpå vil Kommissionen i tæt samarbejde med den højtstående repræsentant indgå i dialog med prioriterede lande om tilbagesendelse og reintegration som en del af omfattende, afbalancerede, skræddersyede og gensidigt fordelagtige migrationspartnerskaber, der øger og bygger på den tillid, der allerede er skabt.

En bedre retlig ramme vil yderligere lette en effektiv gennemførelse af denne strategi. Kommissionen vil samarbejde med Europa-Parlamentet og Rådet om at gøre fremskridt med hensyn til at fremme og afslutte forhandlingerne om den nye pagt, herunder det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse. Frontex' udvidede mandat, indsættelsen af det stående korps og dets øgede kapacitet til at støtte frivillig tilbagevenden og reintegration skal maksimeres for at nå målene i denne strategi.

Afslutningsvis vil Kommissionen overvåge gennemførelsen af strategien, navnlig inden for rammerne af Det Europæiske Migrationsnetværk og i forbindelse med regelmæssige drøftelser med Europa-Parlamentet og med medlemsstaterne i Rådet.