



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

om

forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring som følge af forordning om den europæiske grænse- og kystvagt m.v.)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk PEN, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Etiske Råd, Det Kriminalpræventive Råd, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kirkernes Integrationstjeneste, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kommunernes Landsforening, Kriminalforsorgens Lokale Præsteforening, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsorganisationen af kvindekrisecentre (LOKK), Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Offerrådgivningerne i Danmark, PRO-Vest, Politidirektørforeningen, Politiforbundet i Danmark, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, RCT – Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, Samtlige byretter, SAVN, SOS mod Racisme, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe og Ægteskab uden grænser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar fra:

8. februar 2017

Humanitært ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2016 - 14107
Akt-id 189390

Amnesti Nu, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Den katolske Kirke i Danmark, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, KL, Københavns Universitet (Det juridiske fakultet), Retspolitisk Forening, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, Udlændingenævnet og Vestre Landsret

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne hørings svar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i hørings oversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Hørings svarene

2.1. Indledning

Amnesti Nu, Den katolske Kirke i Danmark, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, KL, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter og Udlændingenævnet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Vestre Landsret ønsker ikke at udtale sig om lovforslaget.

2.2. Generelle bemærkninger

Retspolitisk Forening beklager, at hørings fristen har været urimeligt kort, hvilket medfører, at hørings parterne ikke gives tid til at udarbejde tilfredsstillende hørings svar, hvilket er til skade for den videre proces i regering og Folketing.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at lovforslaget har været sendt i høring i perioden 30. januar 2017 til den 7. februar 2017. Den korte høringsfrist skyldes, at lovforslaget skal være vedtaget senest den 14. marts 2017 for at Danmark kan overholde sine EU-retlige forpligtelser. Det bemærkes endvidere, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tidligere umiddelbart vurderede, at forordningen ikke krævede ændringer af dansk ret, men at det efterfølgende er vurderet, at der er behov for at foretage den foreslåede ændring af udlændingeloven.

2.3. Udvidelse af Folketingets Ombudsmands kompetencer

Dansk Flygtningehjælp er positiv over for, at Folketingets Ombudsmands kompetence udvides til også at føre tilsyn med tvangsmæssige udsendelser i medfør af grænse- og kystvagtforordningen.

Københavns Universitet finder, at det er velbegrunder, at Danmark gennem det foreslåede nye stk. 6 til udlændingelovens § 30 a udbygger det eksisterende Frontex-samarbejde ved at gennemføre grænse- og kystvagtforordningen i sin lovgivning – også for så vidt angår udpegelsen af et kompetent organ, der kan stille repræsentanter til puljen af observatører, der skal føre tilsyn med de tvangsmæssige tilbagesendelsesoperationer under Frontex. Eftersom Folketingets Ombudsmand i forvejen fører tilsynet med de nationale tvangsmæssige udsendelse i henhold til ombudsmandsloven, synes det ligeledes velbegrunder at udpege Ombudsmanden som det kompetente organ i henhold til grænse- og kystvagtforordningen.

Retspolitisk Forening er kritisk overfor, om grænse- og kystvagtforordningen under henvisning til det danske retsforbehold kan gennemføres i dansk ret alene ved, at udlændingelovens § 30 a ændres. Foreningen anbefaler på den baggrund, at Folketingets sekretariat vurderer de statsretlige og EU-retlige spørgsmål, herunder spørgsmålet om en dansk myndigheds kompetencer i relation til en udenlandsk myndighed (her ved tvangsudsendelser i Frontex-regi). Foreningen sætter endvidere spørgsmålstegn ved, om Ombudsmanden er indstillet på at påtage sig opgaven med at føre tilsyn i henhold til forordningen, og om Ombudsmanden er det mest hensigtsmæssige organ. Foreningen anfører, at Ankestyrelsen, Politiklagemyndigheden, Statsforvaltningen og Institut for Menneskerettigheder m.fl. i stedet kunne føre tilsynet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at forordningen udgør en udbygning af Schengen-reglerne, jf. præambelbetragtning nr. 65. Danmark kan derfor i medfør af artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder fra vedtagelsen af forordningen beslutte at gennemføre forordningen i dansk ret på mellemstatsligt grundlag.

Med lovforslaget gennemføres den ændring af udlændingeloven, som er nødvendig for, at forordningen kan gennemføres i Danmark.

Med vedtagelsen af lovforslaget giver Folketinget samtidig sit samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, til, at udlændinge- og integrationsministeren på Danmarks vegne i Rådet for Den Europæiske Union kan meddele, at Danmark har besluttet at gennemføre forordningen i dansk ret.

Forordningen vil finde anvendelse i Danmark på mellemstatsligt grundlag fra det tidspunkt, hvor Danmark giver denne meddelelse. Det bemærkes, at Folketingets Ombudsmand dog først vil kunne varetage tilsynet efter forordningen, når loven træder i kraft.

Forordningen blev vedtaget den 14. september 2016. Danmarks vil således senest skulle give meddelelse til Europa-Kommissionen den 14. marts 2017.

Ministeriet bemærker endvidere, at det følger af forordningens artikel 29, at Frontex skal oprette en pulje af observatører, der skal føre tilsyn med tvangsmæssige udsendelser. Det følger endvidere af forordningen, at puljen af observatører vælges ud fra de kompetente organer, som allerede fører tilsyn med tvangsmæssige tilbagesendelser i henhold til udsendelsesdirektivet (jf. artikel 8, stk. 6, i direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold).

Det følger af udsendelsesdirektivets artikel 8, stk. 6, at medlemsstaterne skal sørge for en effektiv ordning for tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse. Udsendelsesdirektivet blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven (Ændringer som følge af direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.).

Ved lovændringen blev Folketingets Ombudsmand tillagt kompetence til at føre tilsyn med politiet i forbindelse med gennemførelse af tvangsmæssige udsendelser fra Danmark. Det skete ved, at § 30 a blev indsat i udlændingeloven.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på den baggrund fundet, at Folketingets Ombudsmand ligeledes bør udpeges som kompetent organ, der kan indstille repræsentanter til puljen af observatører, der skal føre tilsyn med de tvangsmæssige tilbagesendelsesoperationer under Frontex.

Folketingets Ombudsmand har ikke i dag hjemmel til at føre tilsyn med udenlandske myndigheder. Med lovforslaget foreslås det derfor at tilvejebringe en sådan hjemmel.

Ministeriet har forud for lovforslagets udarbejdelse haft kontakt til Folketingets Ombudsmand. Ombudsmanden har oplyst, at han er indforstået med at påtage sig opgaven med at føre tilsyn i henhold til forordningen, såfremt Folketinget beslutter dette.

2.4. Folketingets Ombudsmands reaktionsmuligheder

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at lovforslaget ikke medfører ændringer i retssikkerheden, idet Folketingets Ombudsmand i forvejen har det fulde tilsyn. Foreningen understreger, at det er vigtigt, at de overtrædelser, som Folketingets Ombudsmand måtte erfare, bliver taget af notam af regeringen, således at Danmark retter op på krænkelser i forhold til konventionerne.

Som det fremgår af pkt. 3.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal Observatøren i forbindelse med hver tvangsmæssig udsendelse indsende en rapport om hver tvangsmæssig tilbagesendelsesoperation til Frontex' administrerende direktør, til den ansvarlige for grundlæggende rettigheder i medfør af artikel 71 og til de kompetente nationale myndigheder, der er involveret i den pågældende operation.

Den administrerende direktør og de kompetente nationale myndigheder skal sikre en passende opfølgning, hvis rapporten giver anledning til kritik.

Hvis Frontex har bekymringer med hensyn til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med en tilbagesendelsesoperation, meddeler agenturet de deltagende medlemsstater og Kommissionen dette, jf. artikel 28, stk. 7. Herudover vil Frontex' administrerende direktør evaluere resultaterne af tilbagesendelsesoperationerne. Direktøren skal hver sjette måned fremsende en deltaljeret evalueringsrapport vedrørende alle de tilbagesendelsesoperationer, som er blevet gennemført i det forrige halvår til bestyrelsen i Frontex sammen med bemærkningerne fra den ansvarlige for grundlæggende rettigheder, jf. artikel 28, stk. 8.

2.5. Forholdet til persondataloven

Datatilsynet bemærker, at tilsynet forudsætter, at persondatalovens bestemmelser vil blive iagttaget i forbindelse med eventuelle behandlinger – herunder videregivelse – af personoplysninger, der vil ske som følge af lovforslagets regler.

Det følger af grænse- og kystvagtforordningens artikel 45, at Frontex i forbindelse med behandling af personoplysninger skal anvende forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Det følger endvidere af artikel 45, stk. 4, at videregivelse af personoplysninger, som behandles af Frontex, og medlemsstaters videregivelse til myndigheder i tredjelande eller til tredjeparter, herunder internationale organisationer, af personoplysninger, som behandles inden for rammerne af forordningen, med forbehold af forordningens artikel 48, er forbudt.

Det følger af artikel 48, at Frontex ved udførelsen af sine tilrettelæggelses- og koordinationsopgaver i forbindelse med tilbagesendelsesoperationer og ved gennemførelse af tilbagesendelsesindsatser kan behandle personoplysninger om personer i udsendelsesposition. Behandlingen af personoplysninger af Frontex skal være strengt begrænset til de personoplysninger, der er nødvendige for tilbagesendelsesoperationen eller tilbagesendelsesindsatsen. Personoplysningerne skal slettes, når det formål, de blev indsamlet til, er opfyldt, og senest 30 dage efter afslutningen af tilbagesendelsesoperationen eller tilbagesendelsesindsatsen.

2.6. Tredjelandssassisterede tilbagesendelsesoperationer

Dansk Flygtningehjælp anfører, at det vil være relevant at fastlægge, hvilke ansvarsregler som gælder for tredjelandssassisterede tilbagesendelsesoperationer i medfør af forordningens artikel 28, stk. 3, herunder hvilke ansvarsregler som gælder for disse tredjelands involvering og hvorvidt de udenlandske observatører, herunder den danske ombudsmand, også skal føre tilsyn med disse myndigheder. Dansk Flygtningehjælp finder endvidere, at det er uklart, hvordan observatørerne skal kunne sikre, at de relevante menneskerettigheder, herunder særligt princip-

pet om menneskelig værdighed og non-refoulement sikres under hele tilbagesendelsesoperationen, henset til, at det samtidig fremgår af forordningens artikel 28, stk. 1, at Frontex ikke tager stilling til grundlaget for en medlemsstats afgørelse om udsendelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der ligeledes skal føres tilsyn med tredjelandssassisterede tilbagesendelsesoperationer. Det følger således af artikel 28, stk. 3, at der skal være mindst én repræsentant for medlemsstaterne og én observatør fra Frontex' pulje eller fra den nationale tilsynsordning i den deltagende medlemsstat, til stede under hele tilbagesendelsesoperationen og indtil ankomsten i det tredjeland, hvortil der sker tilbagesendelse.

Det følger endvidere af § 28, stk. 3, at Frontex og de medlemsstater, som deltager i en tredjelandssassisteret tilbagesendelsesoperation, skal sikre, at de grundlæggende rettigheder og princippet om non-refoulement overholdes, og at der sker en forholdsmæssig brug af tvangsmidler under hele tilbagesendelsesoperationen. De nærmere regler for udøvelsen af tilsynet vil blive fastlagt af Frontex.

2.7. Øvrige

Institut for menneskerettigheder har ingen bemærkninger til udkastet om gennemførelse af grænse- og kystvagtforordningen, men bemærker, at Folketingets Ombudsmands tilsyn med tvangsmæssige udsendelser i medfør af udlændingelovens § 30 a ikke omfatter udsendelser af kriminelle udlændinge, overførsler efter Dublin-forordningen eller udsendelser af EU-borgere. Instituttet anbefaler, at det overvejes at ændre lovgivningen, så alle tvangsmæssige udsendelser omfattes af Folketingets Ombudsmands tilsyn efter § 30 a.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det i forbindelse med, at udsendelsesdirektivet (jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold) blev gennemført i dansk ret, blev besluttet, at udsendelsesdirektivet ikke skal finde anvendelse på kriminelle udlændinge. Det blev endvidere vurderet, at det ikke var hensigtsmæssigt, at udsendelsesdirektivet fandt anvendelse på sager om overførsler efter Dublinforordningen. For en nærmere begrundelse henvises til Folketingstidende 2010-11, A, L 107, som fremsat, side 8. Ministeriet skal endelig bemærke, at det følger af de specielle bemærkninger til udlændingelovens § 30 a, jf. Folketingstidende 2010-11, A, L 107, som fremsat, side 37, at Folketingets Ombudsmands tilsyn efter § 30 a også omfatter tvangsmæssige udsendelser af EU-borgere.