

UDENRIGSMINISTERIET

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

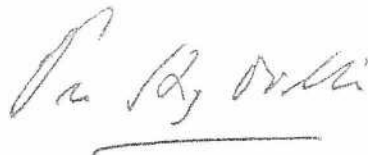
Bilag
2

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

31. oktober 2007

Til forberedelse af behandlingen af rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007 i Folketingets Europaudvalg den november 2007 fremsendes vedlagt høringssvar modtaget fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration vedrørende dagsordenspunkt 16 om forslag til direktiv om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.


Pia Kjaersgaard





**amnesty
international**

Dansk Afdeling
Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København K

Tlf.: 33 45 65 65

Fax: 33 45 65 66

E-mail: amnesty@amnesty.dk

Web: www.amnesty.dk

Giro: 4078470

Integrationsministeriet

Att: Internationale Kontor

Holbergsgade 6

1057 København K

København, den 29. august 2007

Amnesty Internationals høringsvar vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold

Generelle bemærkninger til direktivforslaget:

Amnesty International savner en præcisering af, hvordan direktivet i øvrigt harmonerer med EU medlemslandenes internationale forpligtelser, især i forhold til flygtningekonventionen, den europæiske menneskerettighedskonvention og torturkonventionen.

Amnesty International finder, at det nuværende forslag i mindre grad end tidligere henviser til EU medlemslandenes internationale forpligtelser, herunder især princippet om non-refoulement og retten til familieliv. Vi savner derfor en eksplicit henvisning og præcisering af forholdet til bestemmelserne i de internationale traktater.

En lang række af direktivets bestemmelser svarer til, hvad der allerede er gældende ret i Danmark. De principielle bekymringer som vi - i lighed med andre organisationer - har udtrykt i forbindelse med lovændringer i udlændingeloven, herunder om frihedsberøvelse af personer i udsendelsesposition, gør sig tilsvarende gældende her.

For vores generelle anbefalinger, vil vi gerne henvise til Amnesty Internationals dokument 'Returning 'irregular' migrants: The human rights perspective' fra maj 2006, som er vores kommentarer til det daværende udkast til direktivet om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. (se det vedhæftede dokument).

Beskyttelse hensyn og retten til familieliv

Ved udvisning af tredjelandsstatsborgere skal den udvisende stat altid foretage en vurdering af hensynet til den udvistes ret til beskyttelse og retten til familieliv. I hver enkelt sag bør der derfor foretages en konkret vurdering af, om personer, der tilbagesendes, risikerer forfølgelse, overgreb eller får krænket retten til familieliv. Det kan være bekymrende (jf. artikel 2), at medlemsstaterne kan beslutte, at direktivet ikke skal anvendes overfor en række tredjelandsstatsborgere uden at der er en konkret henvisning til, at de enkelte medlemsstater stadigvæk er bundet af bestemmelserne i de internationale konventioner. Det samme gælder i forhold til artikel 3 c, hvor der savnes en konkret henvisning til, at en tilbagesendelse altid skal ske i fuld overensstemmelse med princippet om non-refoulement. Det er beklageligt, at den oprindelige artikel 6,4 er blevet slettet, hvoraf det udtrykkeligt fremgik, at der ikke skal ske nogen tilbagesendelse, hvis ikke det stemmer fuldt overens med medlemslandenes forpligtelser i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention.

Frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere i udsendelsesposition

Artiklerne 14 og 15 i direktivet giver mulighed for at frihedsberøve tredjelandsstatsborgere i en række situationer og angiver forholdene for de frihedsberøvede. Amnesty International finder, at frihedsberøvelse er et alvorligt indgreb i en persons frihed, som rammer personer, der ikke er kriminelle, og bør derfor kun anvendes, hvor meget vigtige hensyn taler for det.



**amnesty
international**

Dansk Afdeling
Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København K

Tlf.: 33 45 65 65
Fax: 33 45 65 66
E-mail: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk
Giro: 4078470

Amnesty International er især bekymret over følgende paragrafer:

Artikel 3 (h):

Det antages i denne artikel, at der er grund til at formode, at tredjelandstatsborgere, der er kommet ind i landet *illegalt*, vil forsvinde. Eftersom de fleste asylansøgere ankommer til EU' s medlemslande illegalt, kan bestemmelserne i direktivet i praksis have den uheldige konsekvens, at frihedsberøvelse af afviste asylansøgere vil foregå i større stil, end det der er nødvendigt, idet landene kan benytte frihedsberøvelsen, hvis der er risiko for, at tredjelandstatsborgeren ellers vil forsvinde.

Artikel 14 (3)

Ifølge denne artikel skal opretholdelsen af frihedsberøvelsen revurderes af juridiske myndigheder: 'at reasonable intervals'. Amnesty International ønsker en præcisering af, hvor ofte frihedsberøvelsen skal vurderes, og foretrækker derfor den oprindelige ordlyd, hvor retsinstanter som minimum skal foretage en prøvelse af frihedsberøvelsen hver måned. Vores vurdering er, at en individuel, retfærdig og kompetent retsinstans som minimum bør afprøve frihedsberøvelsens nødvendighed og lovlighed en gang om måneden.

Artiklerne 14 (4,5,6)

Selvom artikel 14, 4 nævner, at frihedsberøvelsen maksimalt må vare i op til seks måneder, giver artiklerne 5 og 6 mulighed for at forlænge frihedsberøvelsen i det uendelige. Det giver anledning til bekymring, at der er mulighed for at dispensere fra denne grænse, således at der i direktivet - i lighed med gældende dansk ret - ikke er et loft for, hvor længe en person kan sidde frihedsberøvet.

Det er kritisabelt, at artiklerne giver mulighed for at frihedsberøve tredjelandstatsborgere, når udsendelsehindringen skyldes forhold, som tredjelandstatsborgere ikke har indflydelse på, eksempelvis såfremt myndighederne fra tredjelandstatsborgerens oprindelsesland nægter at udlevere den fornødne dokumentation.

Derudover er det kritisabelt, at ordlyden i artikel 14,4 er ændret, således at frihedsberøvelsen kan forlænges af 'kompetente myndigheder' og ikke som det fremgår af det oprindelige forslag, af en retslig myndighed. Ifølge Amnesty International bør enhver frihedsberøvelse efterprøves af en retslig myndighed.

Artikel 15,3

Amnesty International kritiserer frihedsberøvelsen af mindreårige. Ifølge artikel 37 i FN' s børnekonvention skal fængsling af mindreårige følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum.

Øvrige bemærkninger:

Artikel 8:



**amnesty
international**

Dansk Afdeling
Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København K

Tlf.: 33 45 65 65
Fax: 33 45 65 66
E-mail: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk
Giro: 4078470

Artiklen betyder, at medlemsstater kan vælge at undlade at udsætte tilbagesendelser i en række situationer, herunder hvis tredjelandstatsborgerens psykiske eller fysiske tilstand gør en udsendelse særlig belastende. Amnesty International mener, at en udvisning af disse borgere i værste fald er ensbetydende med en umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3. Amnesty International skal i den forbindelse henvisne til Haag programmet, hvor det fremgår at 'common standards on return must ensure that persons are returned 'in a humane manner and with full respect for their human rights and dignity'.

Med venlig hilsen
AMNESTY INTERNATIONAL, Dansk afdeling

Lisa Blinkenberg
Flygtningekoordinator



Dansk Flygtningehjælp
Giv flygtninge en fremtid

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Dato 23-08-07
Ref:

Dansk Flygtningehjælps kommentarer til det reviderede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

Dansk Flygtningehjælp takker for muligheden for at kommentere på ovenstående direktivforslag. Om end det fremgår, at det reviderede forslag på flere punkter afviger fra det oprindelige forslag fra 2005, vil Dansk Flygtningehjælp alligevel henlede opmærksomheden på vores høringskommentar af 12. oktober 2005. De fleste af disse kommentarer er fortsat relevante, og nogen af vores bekymringer er under den nuværende udgave endnu mere præsent. Da vi antager, at man vil behandle den nye udgave af forslaget, har vi derfor tilsvarende integreret de af vores tidligere kommentarer, der stadig er relevante, i det nedenstående og tilføjet kommentarer til de seneste ændringer i fed.

Indledende betragtninger (6): Flygtningehjælpen er helt enig i, at frivillig tilbagevenden foretrækkes frem for tvangsudsendelse. Flygtningehjælpen finder, at denne præference bør underbygges i form af en bemærkning om, at staterne bør arbejde aktivt for at fremme frivillig tilbagevenden.

Art. 3(h): Det bemærkes at "risk of absconding" generelt kan vurderes at gøres gældende over for personer der er "illegally entered" eller "has in the past evaded removal or frustrated removal efforts".

Dansk Flygtningehjælp finder disse generelle kriterier bekymrende, da de i praksis vil kunne gøres gældende over for størstedelen af de udsendelsestruede. I det omfang det gælder afviste asylansøgere er irregulær adgang til EU-territoriet normen for at kunne indgive en asylanmodning. Så længe Medlemsstaterne opretholder omfattende grænsekontrol, både på og udover EU's grænser, vil langt størstedelen af asylansøgere være tvunget til at søge irregulær adgang. Dette forhold tager Flygtningekonventionens Art. 31 specifikt højde for, således at flygtninge, der indrejser ulovligt, ikke kan straffes herfor. Om end de i dette direktiv omfattede personer må antages ikke at være flygtninge i Konventionens forstand, mener Dansk Flygtningehjælp at det er oplagt, at man heller

ikke straffer afviste asylansøgere for ulovlig eller irregulær indrejse, da det må antages at størstedelen har været i god tro om deres asylbehov, da de ankom.

Art. 5: Flygtningehjælpen finder det positivt, at hensynet til den familiemæssige tilknytning og barnets tarv er nævnt udtrykkeligt.

Dansk Flygtningehjælp noterer sig derudover med glæde, at "non-refoulement" nævnes eksplicit. Da dette princip dækker bredt vil det dog være ønskværdigt at der indsættes en eksplicit reference til princippet kodificering i bindende folkeretlige instrumenter, herunder særligt Flygtningekonventionen, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt FN's Konvention om Barnets Rettigheder.

Art 6.4: Dansk Flygtningehjælp finder det beklageligt, at den eksplicite reference til Medlemsstaternes forpligtelse under fundamentale rettigheder, den Europæiske Menneskerettighedskonvention, non-refoulement, retten til uddannelse og retten til familieliv udelades i det seneste forslag. Dette er samtidig bemærkelsesværdigt, da udeladelsen helt oplagt ikke kommer til at løse Medlemsstaterne fra disse forpligtelser.

Art. 6.7 (tidligere 6.8): Af bestemmelsen fremgår det, at en medlemsstat kan undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse, indtil en igangværende procedure om tildeling af opholdstilladelse er afsluttet. Bestemmelsen forslås ændret således, at medlemsstaten undlader at træffe afgørelse om tilbagesendelse, indtil proceduren er afsluttet, medmindre der er tale om gentagne forsøg på at opnå opholdstilladelse.

Art. 6bis.(1-3): Det fremgår af bestemmelsen, at der i afgørelsen om tilbagesendelse fastsættes en passende frist for frivillig udrejse på op til fire uger, medmindre der er grund til at tro, at den pågældende vil forsvinde. Flygtningehjælpen finder en frist på mindre end fire uger upassende kort. Med en frist på under fire uger, kan hensynet til og muligheden for frivillig tilbagevenden blive illusorisk. For f.eks. afviste asylansøgere vil selve afslaget/afgørelsen om tilbagesendelse være overvældende i sig selv. Disse mennesker vil i første omgang skulle bruge lidt tid på at forholde sig til denne, for dem, ofte meget ubehagelige og overraskende afgørelse. Hvis de derefter skal have en mulighed for reelt at tage stilling til, om de ønsker at udrejse frivilligt, er det urealistisk med en frist der er kortere end fire uger.

Flygtningehjælpen finder således, at fristen for frivillig udrejse bør være minimum fire uger. Flygtningehjælpen finder desuden, at undtagelsen til reglen om, at der fastsættes en passende frist for frivillig udrejse, hvis der er grund til at tro, at den pågældende vil forsvinde, bør skærpes til kun at finde anvendelse, hvis der er alvorlig grund til at tro at den pågældende vil forsvinde. Med den foreslåede formulering vil undtagelsen kunne anvendes i et alt for stort

omfang, da man næsten altid vil kunne hævde, at der er grund til at tro, at en person, der typisk mod sit ønske er blevet pålagt at vende tilbage til sit hjemland, vil forsvinde.

Art 7(4): Dansk Flygtningehjælp er helt enig i, at tvang skal udøves under hensynstagen til et proportionalitetsprincip samt at tvangsudsendelser skal ske under hensynstagen til både fundamentale rettigheder og i respekt for den udsendtes personlige værdighed og integritet. Det bør dog understreges, at det ikke kun er i henhold til national lovgivning, men også internationale forpligtelser og principper at sådan hensynstagen skal måles. Herudover vil Dansk Flygtningehjælp gerne henlede opmærksomheden på det åbenbare behov for træning af nationale myndigheder i disse forhold, hvis denne artikel skal forventes implementeret. Dansk Flygtningehjælp vil således anbefale, at man i direktivet indsætter krav om, at nationale udsendelsesmyndigheder trænes i disse forhold.

Art. 8: Flygtningehjælpen finder, at de foreslåede regler om udsættelse er udmærkede. Dog bør det fremgå af bestemmelsen, at de forpligtelser, der ifølge stk. 3 kan pålægges pågældende tredjelandstatsborger, skal være forenelige med de særlige forhold eller omstændigheder, der har givet anledning til udsættelsen. Således bør f.eks. en person, der pga. sin dårlige psykiske tilstand har fået udsat fuldbyrdelsen af en tilbagesendelse, ikke pålægges regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, eller tage ophold et bestemt sted, hvis dette risikerer at medføre en forværring af personens tilstand. Ligeledes bør der tages hensyn til, at de berørte personer må formodes at være uforskyldte i, at tilbagesendelsen har måttet udsættes, og det forlængede ophold bør derfor ikke blive utåleligt på grund af diverse pålagte forpligtelser. Uanset at dette i et vist omfang vil kunne udledes af henvisningen til direktiv 2003/9/EF i art. 13, bør det fremgå tydeligt af nærværende artikel.

Art. 8.2.c. Flygtningehjælpen finder det positivt, at der i bestemmelsen stilles særlige krav til overgivelsen i hjemlandet af uledsagede mindreårige.

Art. 9.1: Det fremgår af bestemmelsen, at afgørelser om udsendelse omfatter et forbud mod genindrejse. Flygtningehjælpen finder, at et genindrejseforbud bør være en mulighed for medlemsstaterne frem for en pligt i forbindelse med en afgørelse om udsendelse, særligt hvis den korte frist for frivillig udrejse i art. 6, stk. 2 fastholdes.

Det fremgår videre af bestemmelsen, at afgørelser om tilbagesendelse kan omfatte et forbud mod genindrejse. Flygtningehjælpen finder, at et genindrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om tilbagesendelse, hvis det overhovedet skal være en mulighed, bør være begrænset til helt særlige tilfælde. I al fald bør genindrejseforbud i forbindelse med afslag på asyl kun anvendes helt undtagelsesvist. Hvis en asylansøger i forbindelse med afslaget på asyl bliver pålagt et indrejseforbud, uden i det mindste at have fået en mulighed for at udrejse frivilligt, er der reelt tale om, at personen straffes for at have søgt asyl.

Dansk Flygtningehjælp er herudover meget bekymrede over de foreslåede ændringer i den seneste udgave af direktivforslaget til iværksættelse af "entry bans". Hvad angår

9.1(a) er kriteriet om "illegal entry" både for bredt, da størstedelen af afviste asylansøgere falder ind herunder, og principielt forkert, da man ikke bør straffe individer for i god tro at have søgt ulovlig indrejse i forbindelse med et asylkrav. Dette gælder også for kriteriet om "false or misleading information, false or falsified documents", hvilke mange asylansøgere desværre er tvunget til at benytte sig af for overhovedet at kunne søge asyl i et EU-land.

Hvad angår kriterierne i Art 9.1(b) mener Dansk Flygtningehjælp at det er helt urimeligt og ganske ude af proportioner at kategorisere en person som "a threat to public order, public security or national security" alene fordi vedkommende er idømt frihedsberøvelse af mere end et års varighed. Tilsvarende synes det at stride mod grundlæggende retsprincipper at personer kategoriseres tilsvarende blot fordi der er en "clear indication of an intention to commit [serious criminal offences]"

Den reviderede Art. 9.2 er desuden stærkt bekymrende, da den, uanset de i Art. 9.1 nævnte begrænsninger, synes at give carte blanche til at indføre "entry bans" uden nærmere angivelse af begrundelsen.

Tidligere Art. 9.3: Dansk Flygtningehjælp finder det er beklageligt, at den tidligere Art. 9.3 udgår. Særligt hvis de foreslåede regler i art. 9.1 om genindrejseforbud fastholdes, finder Flygtningehjælpen, at reglen i art. 9.3 om ophævelse af forbuddet i særlige tilfælde bør udvides således, at staterne i de nævnte tilfælde som udgangspunkt skal ophæve indrejseforbuddet.

For Art. 9.3 er Dansk Flygtningehjælp tilsvarende bekymret over, at man åbner mulighed for "entry bans" af mere end 5 års varighed.

Hvad angår Art. 9.5 er Dansk Flygtningehjælp helt enig i bestemmelsen om, at Art. 9.1-4 ikke kan gøres gældende i tilfælde, hvor personer søger asyl i en medlemsstat. Dansk Flygtningehjælp vil dog anbefale, at denne paragraf udvides, således at det gøres klart, at dette både gælder for individer der søger beskyttelse på grund af individuel forfølgelse og personer, der ikke kan sendes tilbage pga. risiko for tortur eller generelle sikkerhedsvurderinger.

Art. 12: Flygtningehjælpen læser fortsat bestemmelsen således, at en påklage eller anke af en afgørelse om tilbagesendelse og/eller afgørelse om udsendelse enten automatisk har opsættende virkning eller får opsættende virkning ved anmodning herom. Flygtningehjælpen finder præciseringen af retten til påklage eller anke positiv og finder ligeledes som udgangspunkt reglerne om opsættende virkning positive. Flygtningehjælpen finder dog, at den opsættende virkning altid bør være automatisk, da mindre ressourcestærke personer i modsat fald risikerer

at fortabe retten til opsættende virkning på grund af manglende kendskab til reglerne eller manglende evne til at formulere en anmodning om opsættende virkning.

Art. 13: Flygtningehjælpen finder, at personer, for hvem fuldbyrdelsen af en afgørelse om tilbagesendelse er blevet udsat, eller som ikke kan udsendes af de i art. 8 nævnte grunde, inden for en given tidsfrist bør gives en midlertidig opholdstilladelse, eller i det mindste bør have udvidet adgang til skole, arbejdsmarked, erhvervsuddannelse mv. Frem for at de pågældende personer på grund af den til tider lange ventetid uden meningsfulde aktiviteter sygner hen i håbløshed og afmagt, kan adgang til arbejdsmarked og uddannelse sikre at disse personer, når tilbagesendelse bliver mulig, kan vende tilbage med flere ressourcer og stærkere kræfter.

Art. 14: Dansk Flygtningehjælp mener, at der i det seneste udkast er sket et væsentligt skred i retssikkerheden for personer der frihedsberøves. De i den oprindelige Art 14. opregnede præmisser gøres ikke længere gældende. Derudover mener Dansk Flygtningehjælp, at det må bero på en individuel bedømmelse, hvorfor ordet ”shall” bør erstattes af ”may” i Art. 14.1.

Art 14.2: Her er det positivt at domstolsprøvelse sikres indenfor 48 timer, frem for som tidligere foreslået 72 timer.

Art. 14.3: Dansk Flygtningehjælp er bekymret over ændringen fra ”once a month” til ”at reasonable intervals”, da dette oplagt kan give anledning til meget forskellige og subjektivt prægede fortolkninger blandt de nationale myndigheder.

Art. 14.5 og 6: Dansk Flygtningehjælp finder det overordentligt bekymrende, at der indføres en ”gummiparagraf”, der tillader frihedsberøvelse i mere end de i Art. 14.4 fastsatte 6 måneder. De nævnte præmisser om manglende samarbejdsvilje fra de udsendte eller forsinkelser i fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande er ikke tilstrækkeligt grundlag for, tilsyneladende på ubestemt tid, at forlænge frihedsberøvelse af personer med udsendelsesordre.

Med venlig hilsen

Andreas Kamm

Generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp

s 6

Dansk Flygtningehjælp