

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



NOTAT

Dato: 13. februar 2008
Kontor: Internationalt
J.nr.: 2007/4050-1065

Bidrag til samlet notat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og møde i det blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 28. februar 2008

- Dagsordenspunkt 8): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der ansætter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (KOM(2007)249).....2
- Dagsordenspunkt 9): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivforslaget) (KOM(2005)391).....8

Dagsordenspunkt 8): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der ansætter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (KOM(2007)249)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionens forslag til et direktiv, der fastlægger minimumsstandarder for sanktioner over for arbejdsgivere, der ansætter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i medlemsstaterne. Formålet med forslaget er at reducere den pull-faktor, der består i muligheden for, at ulovlige indvandrere kan komme til EU og finde arbejde. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Regeringen er positiv over for vedtagelsen af et direktiv, der sikrer en effektiv bekæmpelse af ulovligt arbejde i EU, idet de enkelte elementer i forslaget dog vil skulle vurderes nærmere.

1. Baggrund

I Haag-programmet, vedtaget af Det Europæiske Råd (DER) den 5. november 2004, blev håndtering af migrationsstrømme, herunder bekæmpelse af ulovlig indvandring, fremhævet som et område, hvor der er behov for en styrket indsats.

I Det Europæiske Råds konklusioner fra december 2006 opfordres Kommissionen til senest i april 2007 at fremsætte et forslag til bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse.

På den baggrund har Kommissionen den 16. maj 2007 fremlagt et forslag til et direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der ansætter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i artikel 63, stk. 3, litra b.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28. februar 2008 forventes udestående problemstillinger drøftet.

2. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at sikre, at alle medlemsstater indfører ensartede former for sanktioner over for arbejdsgivere, der ansætter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i medlemsstaterne, og at sådanne sanktioner bliver effektueret. Forslaget skal reducere den pull-faktor, der består i muligheden for, at ulovlige indvandrere kan komme til EU og finde arbejde.

Det fremgår af forslaget, at antallet af ulovlige indvandrere i EU skønnes at ligge på mellem 4,5 og 8 millioner, og at ulovligt arbejde er koncentreret i byggebranchen, landbruget, rengøringsbranchen samt hotel- og restaurationsbranchen.

Det fremgår endvidere, at forslaget omhandler indvandringspolitik og ikke hverken beskæftigelsespolitik eller socialpolitik.

Forslaget indeholder et generelt forbud mod ansættelse af indvandrere fra tredjelande, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat (artikel 3). Ifølge forslaget er det alene arbejdsgiveren, som skal pålægges eventuelle sanktioner – ikke den ulovligt ansatte indvandrer. Forslaget omfatter såvel juridiske personer som private individer, som benytter sig af ulovlig arbejdskraft (artikel 2).

Arbejdsgivere vil ifølge forslaget være forpligtet til at foretage en kontrol af opholdsgrundlaget for de tredjelandstatsborgere, som de måtte ønske at ansætte. Forpligtelsen består i at undersøge, om den pågældende person har en gyldig opholdstilladelse (artikel 4). Dette indebærer dog ikke, at arbejdsgiveren forventes at kunne identificere falske dokumenter, med mindre det fremstår tydeligt, at der er tale om et falsk dokument.

Overtrædelse af forbuddet mod at ansætte ulovlig arbejdskraft skal straffes med sanktioner, som kan være af administrativ karakter, og som bør omfatte bøder samt betaling af udgifterne for udsendelse af den pågældende tredjelandstatsborger (artikel 6).

Arbejdsgiveren skal endvidere forpligtes til at betale udestående løn til den pågældende, og medlemsstaten skal etablere en mekanisme, der sikrer, at den pågældende får sin løn, uanset om vedkommende allerede har forladt landet. *Ansættelsesforholdet forudsættes ved beregning af udestående løn at have varet i mindst 6 måneder, medmindre en af parterne kan bevise andet. Det blev oprindeligt foreslået, at i sager, der vedrører særlig grov udnyttelse af den ulovlige indvandrer, skal enhver afgørelse om udsendelse udsættes, indtil tredjelandstatsborgeren har modtaget en eventuel efterbetaling af sin løn. Denne bestemmelse er nu udgået af forslaget.*

For arbejdsgivere i erhvervslivet skal der endvidere være mulighed for at træffe andre foranstaltninger, herunder udelukkelse fra offentlige ydelser, tilskud (herunder EU-midler, som forvaltes af medlemsstaterne) og procedurer for indgåelse af offentlige aftaler. Derudover

skal det være muligt at inddrive offentlige tilskud, herunder EU-midler, som forvaltes af medlemsstaterne, og som er ydet til arbejdsgiveren i de foregående 12 måneder. Endelig skal der være mulighed for midlertidigt eller permanent at lukke forretningssteder, der er blevet brugt til at begå overtrædelsen (artikel 8).

Ifølge forslaget bør finansielle sanktioner, der ikke inddrives fra en underkontrahent, kunne inddrives fra andre kontrahenter i kæden af underleverandører, op til og med hovedkontrahenten. *Forslaget er nu ændret, således at kun hovedkontrahenten gøres solidarisk ansvarlig* (artikel 9).

I særlig grove sager skal arbejdsgiverne kunne pålægges strafferetlige sanktioner, der skal være effektive, proportionale og virke præventivt (artiklerne 10-13). Det drejer sig om følgende sager:

- hvis en arbejdsgiver gentagne gange har benyttet sig af ulovlig arbejdskraft
- hvis arbejdsgiveren har ansat et betydeligt antal ulovlige indvandrere
- hvis der er tale om en særlig grov udnyttelse af den ulovlige indvandrer
- hvis arbejdsgiveren er vidende om, at den ansatte er offer for menneskehandel

Medlemsstaterne forpligtes til at etablere en klagemekanisme, hvor ulovligt ansatte tredjelandstatsborgere kan forelægge klager direkte eller gennem en tredjepart (artikel 14).

Endvidere blev det oprindeligt forslået, at ulovlige indvandrere, som har været udsat for særlig grov udnyttelse, og som samarbejder med myndighederne i en retssag mod arbejdsgiveren, tilbydes samme muligheder for at få tildelt en midlertidig opholdstilladelse, som ofre for menneskehandel har efter gældende EU-ret (artikel 14.). *Denne bestemmelse er nu ændret således, at muligheden for medlemsstaternes meddelelse af en midlertidig opholdstilladelse er gjort fakultativ.*

Ifølge det oprindelige forslag, forpligtes medlemsstaterne til årligt at foretage inspektioner af 10 % af de registrerede virksomheder i en medlemsstat med henblik på at undersøge, om der er ansat ulovlig arbejdskraft (artikel 15). *Denne bestemmelse er ændret således, at medlemsstaterne det første år forpligtes til at foretage et antal kontrolbesøg på registrerede virksomheder i medlemsstaten, der svarer til mindst 20 % flere virksomheder end der gennemsnitligt er blevet foretaget kontrol hos de 3 forudgående år regnet fra direktivets gennemførelse i national ret. Inspektionerne foretages med henblik på at undersøge, om der er ansat ulovlig arbejdskraft. Efter det første år, foretages inspektioner de efterfølgende 4 år på 10 % flere virksomheder end antallet det forudgående år.*

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da forslaget er omfattet af det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender, har forslaget ikke konsekvenser for dansk ret.

Efter udlændingelovens § 59, stk. 4, straffes den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for en arbejdstilladelse fastsatte betingelser, med

bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en skærpende omstændighed, at overtrædelsen er begået forsætligt, at der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, eller at udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 59, stk. 5. Efter udlændingelovens § 59, stk. 6, kan en økonomisk fordel, der er opnået ved en overtrædelse af stk. 4, konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel. Kan der ikke ske konfiskation, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel. Det bemærkes, at selskaber m.v. (juridiske personer) kan pålægges strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel, jf. herved udlændingelovens § 61.

Efter udlændingeloven er det ikke muligt at pålægge en arbejdsgiver, der beskæftiger en udlænding uden arbejdstilladelse og med ulovligt ophold, administrative sanktioner som f.eks. inddragelse af arbejdsgiverens autorisation eller pålæg om at betale for udsendelse af udlændingen, hvis denne bliver udvist og ikke vil medvirke til at udrejse af landet. Dette vil således kræve lovændring. Det bemærkes, at det i dag som udgangspunkt er udlændingen selv, der skal afholde udgifter forbundet med politiets udsendelse af den pågældende, jf. herved udlændingelovens § 43, stk. 2.

Endvidere er der ikke i udlændingeloven krav om, at arbejdsgiveren skal anmode en udlænding om at forevise gyldig opholds- og arbejdstilladelse forud for påbegyndelsen af arbejdet, eller at arbejdsgiveren under ansættelsesforholdet skal opbevare kopi heraf. Dette vil således også kræve lovændring.

Det kan endvidere oplyses, at en udlænding, der arbejder her i landet uden fornøden tilladelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. udlændingelovens § 59, stk. 2. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en skærpende omstændighed, at udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 59, stk. 3.

Det vil være muligt med hjemmel i udlændingelovens § 9 c, stk. 1, at meddele udlændingen midlertidig opholdstilladelse med henblik på at medvirke i en retsforfølgning af arbejdsgiveren.

Det kan endvidere oplyses, at der ikke i udlændingeloven er hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan gennemføre kontrolaktioner på arbejdspladser med henblik på at undersøge konkrete ansættelsesforhold. Hvis det ønskes, at udlændingemyndighederne skal have sådanne beføjelser, skal der således ske en lovændring.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for vedtagelsen af et direktiv, der sikrer en effektiv bekæmpelse af ulovligt arbejde i EU, idet de enkelte elementer i forslaget dog vil skulle vurderes nærmere.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemsstaterne har udtrykt en generel positiv indstilling til indførelsen af sanktioner over for arbejdsgivere, der ansætter tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. Landene er enige om vigtigheden af at bekæmpe arbejdsgiveres anvendelse af ulovligt arbejde.

6. Høring

Sagen har *senest* været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 8. februar 2008.

Dansk Røde Kors har oplyst, at man er tilfreds med, at forslaget alene vedrører sanktioner over for arbejdsgiveren – ikke den ulovligt ansatte.

Sagen er endvidere udsendt i skriftlig høring i Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har i sit høringssvar af 22. juni 2007 anført, at DA ikke kan støtte det foreliggende direktivforslag. Det er DA's opfattelse, at håndhævelses- og sanktionspolitikken er et nationalt anliggende, idet den er tæt integreret i de nationale systemer, og derfor ikke kan behandles som et indvandringsanliggende. DA finder ikke, at forslaget i en dansk kontekst er hensigtsmæssig eller nødvendigt. DA finder i øvrigt, at medlemsstaterne skal samarbejde om håndhævelsen af deres nationale regler med henblik på at hindre den unfair konkurrence, som private virksomheder påføres, som følge af anvendelse af ulovlige indvandrere som arbejdskraft.

Kommunernes Landsforening (KL) har i sit høringssvar af 19. juni 2007 anført, at bekæmpelse af sort arbejde, herunder ulovligt arbejde udført af tredjelandsborgere, er et meget vigtigt og betydningsfuldt arbejde. KL er dog af den opfattelse, at da problemets omfang er forskelligt iblandt medlemsstaterne, er der behov for forskellige løsninger i de forskellige medlemslande. KL er ikke enig i Kommissionens vurdering af, at det er nødvendigt at harmonisere sanktionsniveauet i medlemslandene for at hindre forvriddning af konkurrenceevnen. KL kan derfor ikke støtte den nuværende udformning af direktivets artikel 4-8.

Akademikernes Centralorganisation (AC) har i sit høringssvar af 18. juni 2007 anført ikke at have bemærkning til forslaget.

Landsorganisationen (LO) har i sit høringssvar af 25. juni 2007 anført ikke at have bemærkning til forslaget.

7. Europa-Parlamentet

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke selv kan sikre, at der på EU-plan indføres et ensartet niveau for sanktioner over for arbejdsgivere, der benytter sig af ulovligt arbejde. Et forskelligt niveau for sanktioner kan føre til en forvridding af konkurrencen inden for fællesmarkedet og til, at der opstår sekundære bevægelser af ulovlige indvandrere til medlemsstater med et lavere niveau af sanktioner og fuldbyrdelse heraf.

Vedtagelsen af fælles minimumsstandarder for sanktioner over for arbejdsgivere vil ifølge Kommissionen sikre, at alle medlemsstater indfører sanktioner, der er tilstrækkeligt strenge til, at de har en afskrækkende virkning på arbejdsgivere, at der indføres et ensartet niveau for sanktioner, som vil forhindre, at der opstår sekundære bevægelser af ulovlige indvandre-re, samt at der sikres ensartede betingelser for virksomheder i EU.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprin-cippet.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Da forslaget er omfattet af det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender, har det hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyt-telsesmæssige konsekvenser for Danmark.

Hvis Danmark måtte ønske at indføre tilsvarende regler vurderes det ikke umiddelbart at ville medføre hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbe-skyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark. Dog vil artikel 15 om antallet af årlige kon-trolbesøg – hvis den opretholdes i sin nuværende form – kræve en nærmere undersøgelse af de statsfinansielle konsekvenser.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlæn-dinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007 og forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007.

Dagsordenspunkt 9): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivforslaget) (KOM(2005)391)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionens forslag til direktiv om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold forligger nu i en revideret udgave udarbejdet af det portugisiske formandskab. Et grundnotat om det oprindelige direktivforslag er den 21. marts 2006 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, skal Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre beslutningen i dansk ret. Ved en dansk tilslutning til forslaget vil visse dele af forslaget have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget skønnes umiddelbart, som sagen foreligger på nuværende tidspunkt, ikke at ville få statsfinansielle konsekvenser. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Danmark støtter, at direktivforslaget alene drejer sig om at fastsætte minimumsstandarder og -procedurer for tredjelandsstatsborgere og ikke berører mulighederne for at få opholdstilladelse.

1. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 1. september 2005 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

I foråret 2007 enedes medlemsstaterne om retningslinjer for, hvorledes reguleringen af udsendelsesområdet kan ske, og derefter har det portugisiske formandskab udarbejdet et nyt forslag til direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forslagets præambel, at forslaget udgør en delvis udbygning af Schengen-reglerne.

Formandskabet orienterede på rådsmødet den 8.-9. november 2007 kort om status på sagen, hvor der fortsat var adskillige forbehold fra medlemsstaternes side. Formandskabet har under plenarforsamlingen den 12.-15. november 2007 opfordret Europa-Parlamentet til at udskyde afstemningen den 29. november 2007 om forslaget med henblik på at opretholde muligheden for en løsning i første læsning.

Formandskabet orienterede på rådsmødet den 6.-7. december 2007 kort om status på forhandlingerne med Europa-Parlamentet. Det fremgik heraf, at Europa-Parlamentet havde udsat afstemningen om direktivforslaget til tidligst januar 2008 med henblik på at opretholde muligheden for en løsning i første læsning.

Det er endvidere oplyst, at Europa-Parlamentet nu har udsat afstemningen om direktivforslaget til maj 2008.

På rådsmødet den 28. februar 2008 forventes det, at der opnås politisk enighed i Rådet om forslaget.

2. Formål og indhold

– Generelle bestemmelser

Formålet med direktivforslaget er at fastsætte fælles standarder og procedurer vedrørende tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Standarderne skal bl.a. fastsættes i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder og international ret, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.

Direktivforslaget omfatter tredjelandstatsborgere, som opholder sig ulovligt på en medlemsstats område. Dette gælder dog ikke for tredjelandstatsborgere, som er udvist på grund af kriminalitet, eller som skal udleveres til strafforfølgelse samt tredjelandstatsborgere, der af-

vises på grænsen. Desuden er personer, der har rettigheder som følge af EU's regler om fri bevægelighed, ikke omfattet af direktivforslaget.

Med direktivforslaget forpligtes medlemsstaterne til at træffe afgørelse om tilbagesendelse vedrørende tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, der opholder sig i medlemsstaterne. Der kan således træffes én samlet afgørelse om tilbagesendelse og udsendelse.

Det anføres i direktivforslaget, at hvis en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold i en medlemsstat har lovligt ophold i en anden medlemsstat, skal den pågældende anmodes om at udrejse til denne medlemsstat straks. Medlemsstaterne har til enhver tid ret til at meddele en tredjelandsstatsborger opholdstilladelse eller andet lovligt ophold. Ligesom medlemsstaterne kan undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse, hvis den pågældende tredjelandsstatsborger har en verserende sag om forlængelse af opholdstilladelse eller andet lovligt ophold.

Det fremgår af direktivforslaget, at tredjelandsstatsborgeren skal have adgang til effektive retsmidler i form af klage til en domstol eller en administrativ appelinstans eller skal have mulighed for at søge om genoptagelse af afgørelsen om udsendelse. Klagen/genoptagelsesansøgningen kan have automatisk opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, ellers skal tredjelandsstatsborgeren have mulighed for at søge om opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. *Det er foreslået, at tredjelandsstatsborgere uden midler til den nødvendige juridiske assistance skal have adgang til retshjælp i overensstemmelse med nationale regler.*

Tredjelandsstatsborgerens ophold under sagens behandling om udsendelse skal mindst opfylde følgende standarder: Tredjelandsstatsborgeren skal sikres mulighed for at være sammen med familiemedlemmer, der aktuelt er på medlemsstatens område, så lang tid som muligt, tredjelandsstatsborgerens basale behov skal opfyldes og nødvendig sundhedsbehandling være tilgængelig, mindreårige skal sikres skolegang, og der skal tages hensyn til sårbare personers særlige behov.

Det er foreslået, at direktivet skal indeholde en bestemmelse om, at passende sociale myndigheder før der træffes afgørelse om udsendelse af uledsagede mindreårige børn skal assistere barnet under hensyntagen til barnets bedste.

2.2. Udrejsefrist

Direktivforslaget foreskriver, at en afgørelse om udsendelse skal indeholde en passende tidsfrist for frivillig udrejse på op til 30 dage. *Det er foreslået, at fristen for frivillig udrejse skal være mellem 2 og 4 uger.* Denne periode kan forlænges på passende vis efter sagens konkrete omstændigheder. Medlemsstaten kan for at undgå, at tredjelandsstatsborgeren forsvinder, benytte forskellige foranstaltninger, som meldepligt, deponering af økonomisk garanti, indlevering af personlige dokumenter eller ophold på bestemt sted i denne periode. Udrejsefristen kan fastsættes til straks, hvis der er grund til at antage, at den pågældende vil forsvinde eller være til fare for den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed. Direktivforslaget definerer risiko for, at tredjelandsstatsborgeren forsvinder, som til-

fælde, hvor der er væsentlige grunde til at antage, at den pågældende tredjelandstatsborger i udsendelsesposition vil forsvinde, for eksempel hvis den pågældende er indrejst i medlemsstaten ulovligt uden at opnå lovligt ophold umiddelbart efter indreisen, hvis den pågældendes udrejsefrist er udløbet, eller den pågældende har ændret opholdssted i medlemsstaten uden at oplyse de relevante myndigheder herom, samt hvis den pågældende ikke overholder foranstaltninger, som skal sikre, at den pågældende ikke forsvinder, eller den pågældende tidligere har obstrueret udsendelse. *Det er foreslået, at risiko for, at den pågældende tredjelandstatsborger forsvinder, vurderes konkret i den enkelte sag ud fra objektive kriterier fastsat i national lovgivning.*

Medlemsstaterne kan dog vælge at indføre en ordning, hvor der alene fastsættes en frist for frivillig udsendelse, hvis den pågældende udlænding indgiver ansøgning herom. Myndighederne vil i så fald være forpligtet til at oplyse om muligheden for at indgive ansøgning om frist for frivillig udrejse.

Medlemsstaterne skal gennemføre udsendelsesafgørelsen, hvis der ikke er fastsat en frist for frivillig udrejse, eller udrejsepligten ikke er efterlevet inden for fristen for frivillig udrejse. Hvis der er fastsat en frist for frivillig udrejse, kan udsendelse ikke gennemføres tvangsmæssigt, før denne frist er udløbet.

Når medlemsstaterne bruger motivationsfremmende foranstaltninger til at gennemføre udsendelser, skal disse være proportionale med formålet, og magt må ikke anvendes unødigt. Motivationsfremmende foranstaltninger skal anvendes i overensstemmelse med fundamentale rettigheder og med respekt for tredjelandstatsborgeren i overensstemmelse med national lovgivning.

Medlemsstaterne kan udsætte udsendelsen, særligt af følgende omstændigheder: Hvis tredjelandstatsborgeren ikke kan rejse på grund af sin fysiske eller psykiske tilstand, af tekniske grunde, som f.eks. manglende transportmuligheder, manglende accept fra tredjelandet, manglende identifikation, som umuliggør tvangsmæssig udsendelse eller på grund af manglende sikkerhed for, at uledsagede mindreårige kan overgives til familie, værge eller rette myndigheder ved ankomsten til hjemlandet samt en vurdering af de forhold, som barnet vender tilbage til. *Det er foreslået, at medlemsstaterne skal udsætte udsendelsen, hvis udsendelse vil stride imod forbudet mod refoulement (forbudet mod udsendelse til forfølgelse).*

2.3. Indrejseforbud

Afgørelser om udsendelse skal indeholde et indrejseforbud. Medlemsstaterne kan dog i særlige konkrete sager undlade at meddele indrejseforbud, ophæve eller suspendere et meddelt indrejseforbud af humanitære eller andre grunde, herunder hvis den pågældende tredjelandstatsborger udrejser frivilligt i overensstemmelse med udrejsefristen. Hvis en medlemsstat overvejer at give opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, der har et indrejseforbud i en anden medlemsstat, skal den anden medlemsstat først konsulteres om baggrunden for indrejseforbudet.

Længden af et indrejseforbud skal være indeholdt i afgørelsen og fastsat under hensyntagen til sagens omstændigheder og kan ikke overstige fem år. Dette gælder dog ikke, hvis den pågældende tredjelandstatsborger udgør en fare for offentlig sikkerhed.

2.5. Frihedsberøvelse

Medlemsstaterne skal frihedsberøve en tredjelandstatsborger, når der er rimelige grunde til at antage, at den pågældende vil forsvinde eller på anden måde undgå eller hindre udsendelsesproceduren, eller når andre motivationsfremmende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Medlemsstaterne kan frihedsberøve en tredjelandstatsborger, når det er nødvendigt for at forberede eller gennemføre udsendelsen.

En afgørelse om frihedsberøvelse kan træffes af administrative myndigheder eller en domstol. Når en afgørelse om frihedsberøvelse træffes af en administrativ myndighed, skal den forelægges for en domstol inden for 72 timer, og en afgørelse om frihedsberøvelse skal derefter forelægges for retten med jævne mellemrum, såfremt frihedsberøvelsen ønskes opretholdt. Frihedsberøvelsen kan maksimalt finde sted i op til 6 måneder. Denne periode kan dog forlænges, hvis den manglende udsendelse skyldes tredjelandstatsborgerens manglende samarbejde, manglende modtagelse af nødvendig dokumentation fra tredjelandet eller en verserende klage-/genoptagelsessag.

Det fremgår tillige af direktivforslaget, at frihedsberøvelsen skal opretholdes, så længe de nævnte betingelser er opfyldt, og frihedsberøvelsen er nødvendig. Hvis det viser sig, at der ikke længere er rimelig udsigt til at udsendelse kan gennemføres, eller betingelserne ikke længere er opfyldt, kan frihedsberøvelse ikke opretholdes.

Det fremgår også af direktivforslaget, at frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere i udsendelsesprocedure skal foregå i særlige faciliteter. Hvor dette ikke er muligt, skal den pågældende som udgangspunkt ikke frihedsberøves sammen med almindelige fængselsindsatte. Frihedsberøvede tredjelandstatsborgere skal have adgang til kontakt med deres partsrepræsentant, familiemedlemmer og relevante konsulære myndigheder samt relevante internationale organisationer og ngo'er. Der skal tillige tages særlige hensyn til sårbare personer i forbindelse med frihedsberøvelse. Hvis uledsagede mindreårige frihedsberøves, skal de holdes adskilt fra voksne, medmindre det er i barnets interesse ikke at gøre det. Medlemsstaterne skal sikre, at mindreårige ikke frihedsberøves i almindelige fængsler.

Endelig skal medlemslandene sikre, at relevante internationale organisationer og ngo'er har mulighed for at besøge den særlige facilitet for frihedsberøvelse for at vurdere forholdene.

Det er foreslået, at frihedsberøvelse af mindreårige børn og familier skal ske i en periode af kortest mulig varighed. Familierne skal sikres passende adgang til privatliv, og at mindreårige skal sikres adgang til uddannelse og aktiviteter passende til deres alder. Hensynet til barnets bedste skal være hovedhensynet i forbindelse med frihedsberøvelse af mindreårige.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Vedtagelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En tilknytning til direktivforslaget på mellemstatsligt grundlag vil få lovgivningsmæssige konsekvenser, der kræver ændringer i udlændingeloven.

Der henvises til beskrivelsen af gældende dansk ret i grundnotat af 21. marts 2006 vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (KOM(2005)391).

4. Danmarks foreløbige generelle holdning

Danmark støtter, at direktivforslaget alene drejer sig om at fastsætte minimumsstandarder og -procedurer for tredjelandstatsborgere og ikke berører mulighederne for at få opholdstilladelse.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der forventes større opbakning til det reviderede direktivforslag end Kommissionens oprindelige forslag.

6. Høring

Sagen har *senest* været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings samarbejdet (SPAIS) den 8. februar 2008.

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter har været hørt over det reviderede forslag til direktiv.

Dansk Flygtningehjælp har ved brev af 23. august 2007 afgivet høringssvar bl.a. med henvisning til det tidligere afgivne høringssvar af 12. oktober 2005. Dansk Flygtningehjælp støtter fortsat generelt fælles regler om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Dansk Flygtningehjælp finder dog bl.a., at fristen for frivillig tilbagevenden bør være minimum fire uger, og at udstedelse af indrejseforbud skal være en mulighed frem for et krav. Dansk Flygtningehjælp finder, at de generelle kriterier for vurderingen af en tredjelandstatsborgers risiko for at forsvinde er bekymrende, da næsten alle asylansøgere indrejser ulovligt og ikke må straffes herfor ifølge flygtningekonventionen. Ligeledes findes det bekymrende, at indrejseforbud kan gives generelt, og at der bliver mulighed for, at varigheden heraf kan overstige 5 år. Det anføres endvidere, at personer, for hvem fuldbyrdelse af en afgørelse om tilbagesendelse er blevet udsat bør gives en midlertidig opholdstilladelse. Endelig finder Dansk Flygtningehjælp, at der er sket et væsentligt skred i retssikkerheden for per-

soner, der frihedsberøves, idet de konkrete grunde for frihedsberøvelse ikke længere er opregnet i direktivforslaget, og at der indføres mulighed for at udstrække varigheden af frihedsberøvelse udover 6 måneder.

Amnesty International har ved brev af 29. august 2007 afgivet høringssvar. Amnesty International anfører, at frihedsberøvelse er et alvorligt indgreb i en persons frihed, som rammer personer, der ikke er kriminelle, og der derfor kun bør ske frihedsberøvelse, hvor meget vigtige hensyn taler herfor. Amnesty International så gerne, at direktivforslaget præciserer, at der skal ske domstolsprøvelse af en afgørelse om frihedsberøvelse en gang om måneden af hensyn til prøvelsen af nødvendigheden og lovligheden af indgrebet. Desuden findes det bekymrende, at der kan dispenseres fra frihedsberøvelsens varighed udover de angivne 6 måneder, og det findes kritisabelt, at der kan dispenseres i tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgeren ikke har indflydelse på de forhold, der begrundet frihedsberøvelsen.

Amnesty International har endvidere anført ved møde i SPAIS den 18. oktober 2007, at en varighed på op til 5 år for indrejseforbuddet synes vidtgående.

Dansk Røde Kors har ved møde i SPAIS den 18. oktober 2007 anført, at frihedsberøvelse af ikke-kriminelle er problematisk, at frihedsberøvelser bør prøves regelmæssigt, at forlængelse af frihedsberøvelse er problematisk, når dette skyldes forhold, som den pågældende ikke selv har indflydelse på, og at et indrejseforbud på 5 år synes vidtgående. Dansk Røde Kors henviste i den forbindelse til, at flygtninge, der er indrejst ulovligt, ikke må straffes herfor.

Dansk Flygtningehjælp udtrykte på mødet den 8. februar 2008 støtte til en fastsættelse af en øvre tidsmæssig grænse for frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere med henblik på udsendelse.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentets *LIBE-udvalg* har afgivet udtalelse om sagen den 20. september 2007.

Der forhandles løbende mellem Europa-Parlamentet og Rådet i bestræbelserne på at nå frem til en vedtagelse i 1. læsning.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i bemærkningerne til det oprindelige direktivforslag, at forslagets formål, der er at indføre fælles regler om tilbagesendelse, udsendelse, anvendelse af tvangsforanstaltninger, midlertidig frihedsberøvelse, og genindrejse, ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne. Fælles regler, som skal sikre en passende og ensartet behandling af personer med ulovligt ophold i hele EU, uanset i hvilken medlemsstat de pågribes, kan ifølge Kommissionen kun vedtages på fællesskabsplan.

Kommissionen fremhæver endvidere, at det er specielt nødvendigt med fællesskabsregler for at håndtere sager, hvor en tredjelandsstatsborger, for hvem en medlemsstat allerede har truffet afgørelse om tilbagesendelse eller udsendelse eller udstedt et indrejseforbud, pågribes i en anden medlemsstat eller forsøger at indrejse i en anden medlemsstat.

Medlemsstaterne har endelig i Haag-programmet opfordret Kommissionen til at fremlægge dette forslag, hvilket viser, at medlemsstaterne finder, at der er behov for fælles regler på området.

Kommissionens vurdering kan umiddelbart tiltrædes. Det skønnes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet grundlæggende fælles regler om udsendelse alene kan vedtages på fællesskabsplan, og idet visse grundlæggende regler om udsendelse er et vigtigt led i forbindelse med vedtagelse af fælles regler i EU om asyl og indrejse og ophold.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af direktivet vil hverken få statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

En tilknytning til direktivet på mellemstatsligt grundlag i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling skønnes, som sagen foreligger på nuværende tidspunkt, ikke at ville få statsfinansielle konsekvenser.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Et grundnotat om det oprindelige direktivforslag er den 21. marts 2006 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007 og forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007.