



Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg
Christiansborg
1240 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Folketingets Ombudsmands deltagelse i Frontex' pulje af observatører

30-01-2018

Folketinget vedtog den 14. marts 2017 en ændring af udlændingeloven (lov nr. 235 af 14. marts 2017), der betød, at Folketingets Ombudsmand har kompetence til at føre tilsyn med tvangsmæssige udsendelser i medfør af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt.

Dok.nr. 16/01027-128/MBL
Bedes oplyst ved henvendelse

Medarbejdere hos ombudsmanden blev som følge heraf den 4. oktober 2017 tilmeldt Frontex' pulje af observatører, men har endnu ikke deltaget i udsendelser i medfør af forordningen. Det skyldes, at der efter min opfattelse foreligger en række vigtige, men uafklarede spørgsmål om rammerne for opgaven.

+ bilag

Disse spørgsmål er nærmere beskrevet i et brev med bilag, som jeg i dag har sendt til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Til udvalgets orientering vedlægger jeg en kopi af brevet med bilag.

Som det fremgår, påtænker jeg at kontakte Frontex og anmode om at få besvaret de nævnte spørgsmål.

Det er mit håb, at spørgsmålene kan afklares hurtigt, således at ombudsmandsinstitutionen kan påbegynde det tilsyn, der følger af lovændringen.

Jeg vil naturligvis i relevant omfang orientere udvalget om sagens videre forløb.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen



Skilleark

Dokumentnummer: 16/01027-128



Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Frontex' pulje af observatører

30-01-2018

1. Bestemmelsen i § 30 a, stk. 6, blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 235 af 14. marts 2017 om ændring af udlændingeloven.

Dok.nr. 16/01027-114/MBL
Bedes oplyst ved henvendelse

Det følger af bestemmelsen, at Folketingets Ombudsmand varetager tilsyn med tvangsmæssige udsendelser i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007, Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 og Rådets beslutning 2005/267/EF.

+ bilag

Loven trådte i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Medarbejdere hos ombudsmanden blev ved e-mail af 4. oktober 2017 fra Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, til Frontex tilmeldt puljen af observatører efter forordningens artikel 29.

Siden tilmeldingen har ombudsmanden modtaget fire "open calls" fra Frontex af 16. oktober, 16. november og 11. december 2017 samt 11. januar 2018 om at tilmelde observatører til Frontex-flyvninger i november og december 2017 samt januar og februar 2018.

Jeg har hidtil undladt at tilmelde observatører. Dette er også oplyst over for Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter.

2. Forud for ændringen af udlændingeloven havde der siden marts 2016 været dialog mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet og ombudsmandsinstitutionen om, hvordan Danmark skulle leve op til forordningens forpligtelser om at stille personer til rådighed for puljen af observatører.

Jeg erklærede mig villig til at udføre opgaven, hvis Folketinget ønskede dette.

Allerede på et møde mellem ombudsmandsinstitutionen og ministeriet den 22. marts 2016 rejste jeg imidlertid spørgsmål om bl.a. vurderingsgrundlaget for det tilsyn, som skal finde sted. Herefter var der flere møder og telefonsamtaler med ministeriet om bl.a. dette spørgsmål, men uden en endelig afklaring.

I et brev af 9. november 2016 anførte jeg – forud for et møde med ministeriet – bl.a. følgende til ministeriet (brevets pkt. 3):

”Folketingets Ombudsmand har i den forbindelse rejst en række spørgsmål over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som bør afklares, inden der kan træffes en beslutning om at lade medarbejdere fra ombudsmandsinstitutionen indgå i en pulje af observatører.

Hidtil har Folketingets Ombudsmand nævnt følgende forhold, som bør afklares:

- Folketingets Ombudsmands eventuelle mandat efter dansk ret til at indgå i en pulje af observatører, herunder til at føre tilsyn med myndigheder fra andre medlemslande (kræves der f.eks. som i 2011 lovændring?).
- Omfanget af opgaven i henhold til forordningen.
- Vurderingsgrundlaget for tilsynet i henhold til forordningen (hvilken standard skal ombudsmandens observatører anvende ved vurderingen af myndigheder, som ikke er omfattet af dansk ret?).
- Hvem de medarbejdere, som indgår i puljen af observatører, står til ansvar over for (instruktionsforhold, personaleret mv).
- Medarbejderforhold for de medarbejdere, som indgår i puljen af observatører, herunder aflønning og spørgsmål om erstatning, pension, forsikring mv.
- Folketingets Ombudsmands økonomi og bevilling fra Folketinget, såfremt forordningen indebærer et større ressourceforbrug end forudsat ved lov nr. 248 af 30. marts 2011.”

Disse temaer blev drøftet på et møde mellem ministeriet og ombudsmandsinstitutionen den 24. november 2016.

I et internt referat fra mødet udarbejdet af ombudsmandsinstitutionen er det for så vidt angår vurderingsgrundlaget bl.a. noteret, at det fra ombudsmandens side over for ministeriet blev oplyst, at ombudsmanden ikke ville deltage i en udsendelse som observatør, medmindre vurderingsgrundlaget var helt klart.

Det blev desuden tilkendegivet, at det ville være en fordel, hvis vurderingsgrundlaget fremgik af lovforslaget. Det er endvidere i referatet noteret, at ministeriet var enig i, at det var en forudsætning, at vurderingsgrundlaget var klart.

Efter mødet den 24. november 2016 var der en fortsat dialog mellem ministeriet og ombudsmandsinstitutionen (samt Folketinget) forud for fremsættelsen af lovforslaget om ændringen af udlændingeloven. Denne dialog angik primært ressourcetrækket hos ombudsmanden og finansieringen heraf. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til mit brev til ministeriet af 9. februar 2017.

Ministeriet sendte dog den 2. februar 2017 en e-mail til Europa-Kommissionen med en række spørgsmål om bl.a. den juridiske ramme for tilsynet. Kommissionen svarede ved e-mail af 31. marts 2017.

3. For så vidt angår vurderingsgrundlaget er bl.a. følgende anført i pkt. 3.2 og 4.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. 126 af 8. februar 2017 om ændring af udlændingeloven (Ændring som følge af forordning om den europæiske grænse- og kystvagt m.v.)):

”Det fremgår af grænse- og kystvagtforordningens artikel 40, stk. 2, at alt Frontex’ personale under tilbagesendelsesoperationer og -indsatser skal overholde EU-retten og folkeretten samt de grundlæggende rettigheder og værtsmedlemsstatens nationale ret.

...

Det fremgår af artikel 3 i den ovennævnte beslutning, at den praktiske fremgangsmåde for indsættelsen af observatører fastlægges efter nærmere aftale mellem Frontex og observatøren.

Definitionen på en observatør ved tvangsmæssig tilbagesendelse, jf. forordningens artikel 29, fremgår af det førnævnte bilag 1 til Frontex’ beslutning af 6. december 2016.

Det fremgår bl.a. heraf, at observatørerne har til opgave at sikre, at følgende rettigheder under hele tilbagesendelsesoperationen sikres:

- fundamentale rettigheder i overensstemmelse med EU-retten
- de relevante menneskerettigheder, herunder særligt princippet om menneskelig værdighed og non-refoulement, samt
- at eventuel brug af tvangsforanstaltninger holdes inden for grænserne af rimelig magtanvendelse.

Observatørerne bør endvidere besidde en viden og forståelse for princippet om ikke-forskelsbehandling, retten til at klage til relevante myndigheder, internationale og europæiske standarder for beskyttelse af børn og andre sårbare personer samt kønsrelaterede problematikker, herunder de, der bl.a. er beskrevet i Frontex’ Guide for Joint Operations by Air af 12. maj 2016.

Herudover fremgår det, at observatørerne skal besidde de fornødne kvalifikationer med henblik på at udarbejde en fyldestgørende tilsynsrapport indeholdende en række forhold.

Det følger bl.a. af forordningens artikel 35, stk. 2, at Frontex skal udarbejde og videreudvikle en adfærdskodeks, der særligt gælder for udsendelse af personer i udsendelsesposition.

En sådan adfærdskodeks skal anvendes under alle tilbagesendelsesoperationer og -indsatser, som koordineres og tilrettelægges af Frontex.

Adfærdskodeksen skal indeholde en beskrivelse af fælles standardprocedurer for at forenkle tilrettelæggelsen af tilbagesendelsesoperationer og -indsatser og for at sikre, at udsendelse sker på en human måde og under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, navnlig princippet om den menneskelige værdighed, forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, retten til frihed og sikkerhed og retten til beskyttelse af personoplysninger og til ikke-forskelsbehandling.

Endvidere skal adfærdskodeksen tage hensyn til medlemsstaternes forpligtelse til at sørge for en effektiv ordning for tilsyn med tvangsmæssige tilbagesendelse, jf. artikel 8, stk. 6, i direktiv 2008/115/EF ("udsendelsesdirektivet"), og til strategien for grundlæggende rettigheder.

Adfærdskodeksen er endnu ikke udarbejdet.

...

I modsætning til, hvad der gælder, når Folketingets Ombudsmand fører tilsyn med nationale udsendelser, vil tilsynet efter forordningen ikke skulle føres efter ombudsmandsloven. Tilsynet vil i stedet skulle føres i henhold til forordningens regler.

Ombudsmanden vil bl.a. skulle føre tilsyn med, om udsendelsen sker under overholdelse af de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende principper i EU-retten samt folkeretten, herunder forpligtelser vedrørende beskyttelse af flygtninge og børns rettigheder. Ombudsmanden vil således skulle føre tilsyn med, at udsendelse sker under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, navnlig Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, de relevante bestemmelser i folkeretten, herunder FN's konvention om barnets rettigheder, konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, konventionen om flygtninges retsstil-

ling og forpligtelserne vedrørende adgang til international beskyttelse, navnlig princippet om non-refoulement.

De nærmere rammer og retningslinjer for tilsynet vil blive fastlagt af Frontex' bestyrelse."

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1 fremgår følgende:

"De nærmere rammer for tilsynet forventes at blive fastlagt af Frontex. I modsætning til, hvad der gælder, når Folketingets Ombudsmand fører tilsyn med nationale udsendelser, vil tilsynet efter forordningen ikke skulle føres efter ombudsmandsloven. Tilsynet vil i stedet skulle føres i henhold til forordningens regler, samt de nærmere rammer, som Frontex måtte fastlægge."

Endvidere oplyste udlændinge- og integrationsministeren i et svar af 20. februar 2017 til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg bl.a. følgende:

"De nærmere retningslinjer for, hvordan Folketingets Ombudsmand vil skulle tilrettelægge sit tilsyn, herunder samarbejdet med de nationale myndigheder, vil blive fastlagt af Frontex."

4. Det var således forudsat – både af Folketingets Ombudsmand og af ministeriet – at Frontex skulle udarbejde nærmere rammer og retningslinjer for udførelsen af tilsynet efter forordningen.

Jeg må imidlertid – bl.a. på baggrund af telefonsamtaler med ministeriet og Frontex – konstatere, at sådanne nærmere retningslinjer og vurderingsgrundlag efter det oplyste endnu ikke er fuldt udarbejdet.

Det bemærkes endvidere, at Europa-Kommissionens svar af 31. marts 2017 på ministerets spørgsmål heller ikke væsentligt uddyber spørgsmålet om bl.a. vurderingsgrundlaget. Herudover finder jeg, at der udestår afklaring af spørgsmål om bl.a. personalemæssige forhold, den praktiske afvikling af udsendelserne og monitorering samt afrapportering.

Jeg finder derfor ikke, at ombudsmanden på nuværende tidspunkt har det fornødne grundlag for at kunne løse observatøropgaver efter forordningen på en tilfredsstillende måde.

På den baggrund har jeg udarbejdet udkast til et brev til Frontex om disse spørgsmål. Jeg vedlægger en kopi af udkastet og beder ministeriet oplyse, om dette giver anledning til bemærkninger.

Udkastet vil blive oversat til engelsk inden fremsendelsen til Frontex.

Jeg beder venligst om at modtage ministeriets eventuelle bemærkninger **inden 2 uger** fra datoen på dette brev.

Jeg har til orientering sendt en kopi af dette brev med bilag til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg samt Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, som er udpeget til NFPOC (National Frontex Point of Contact).

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen



Skilleark

Dokumentnummer: 16/01027-128



Frontex
Plac Europejski 6
00-844 Warsaw
Poland

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Frontex' pulje af observatører

Jeg retter med dette brev henvendelse til Frontex i anledning af, at tre medarbejdere fra Folketingets Ombudsmand er tilmeldt Frontex' pulje af observatører.

Dok.nr. 16/01027-116/MBL
Bedes oplyst ved henvendelse

Tilmeldingen skete ved e-mail af 4. oktober 2017 sendt fra Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter, til Frontex. Jeg vedlægger kopi af e-mailen.

Ombudsmanden har i forbindelse med tilmeldingen af medarbejdere til puljen af observatører ikke modtaget tilbagemelding fra Frontex eller modtaget materiale i anledning heraf.

Jeg har imidlertid modtaget fire "open calls" af henholdsvis 16. oktober, 16. november og 11. december 2017 samt 11. januar 2018 med anmodning om tilmelding af observatører til Frontex-flyvninger.

Jeg går derfor ud fra, at mine medarbejdere er registreret i puljen.

I tilknytning til tilmeldingen kan jeg oplyse, at det fra min side har været en forudsætning for at påtage mig opgaven, at der bl.a. er et klart vurderingsgrundlag for monitoreringen.

En af mine medarbejdere har for at tilvejebringe nærmere oplysninger om rammerne for tilsynet telefonisk kontaktet Frontex og talt med flere ansatte i Frontex, som velvilligt har svaret på spørgsmål og sendt diverse materiale.

Uanset dette har jeg brug for yderligere oplysninger for på tilfredsstillende måde at kunne varetage tilsynet i medfør af forordningen. Jeg skal derfor venligst anmode om svar på følgende spørgsmål:

Vurderingsgrundlag

1. Oplyst venligst, hvornår det forventes, at adfærdskodekset i henhold til forordningens artikel 35, stk. 2, vil være udarbejdet.

2. Oplyst venligst, om "Frontex' Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex (Warsaw 2016)" finder anvendelse på de andre typer af Frontex-flyvninger (f.eks. CRO og NRO), som der i medfør af forordningen skal føres tilsyn med.
3. Oplyst venligst, om Frontex' Code of Conduct finder anvendelse på de andre typer af Frontex-flyvninger (f.eks. CRO og NRO), som der i medfør af forordningen skal føres tilsyn med.
4. Oplys venligst, om ICMPD's "Guidelines and Monitoring Tools for Forced Return Monitoring" finder anvendelse i forbindelse med tvangsmæssige hjemsendelser i medfør af forordningen.
5. Oplys venligst, hvordan det forventes, at observatøren bliver bekendt med værtsmedlemsstatens nationale ret, jf. forordningens artikel 40, stk. 2.

Personalemæssige forhold.

6. Oplys venligst, om observatøren modtager instrukser fra Frontex, eller om observatøren foretager sin bedømmelse uafhængigt af instruks fra andre.
7. Oplys venligst, om observatøren modtager vederlag fra Frontex.
8. Oplys venligst, om Frontex eller andre tegner forsikring for observatøren.

Den praktiske afvikling af udsendelser og tilsyn

9. Oplys venligst, hvilke oplysninger eller materiale om de berørte tredjelandstatsborgere observatøren modtager forud for en tilbagesendesoperation, og på hvilket sprog oplysningerne eller materialet vil foreligge.
10. Oplys venligst, hvilke sproglige kompetencer det forventes, at observatøren har.
11. Oplys venligst, om en observatør, som er alene om at føre tilsyn med en tilbagesendesoperation, der omfatter et større antal tredjelandstatsborgere, end han eller hun har mulighed for at følge, kan tilrettelægge sit tilsyn således, at der fokuseres på et mindre antal af tredjelandstatsborgere.

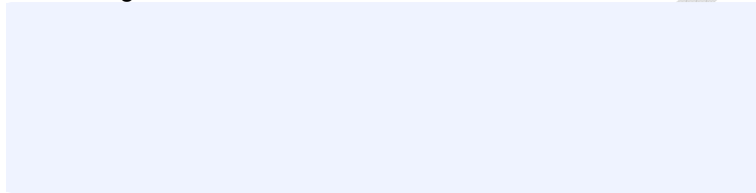
Afrapportering

12. Ombudsmanden har fra Frontex modtaget "FRONTEX Forced-Return Monitoring Reporting Guide to the Reporting Process (V2.1)" og "Monitor report template V2.1". Oplys venligst, om disse skabeloner skal benyttes ved afrapportering, eller om der kan afrapporteres i et andet format.
13. Oplys venligst, om observatøren kan eller skal tage stilling til, om de regelsæt, som gælder for tilbagesendesoperationen er overtrådt, og om observatøren i givet kan eller skal udtale kritik af f.eks. ledsa-

- gere, værtsmedlemsstaten mv., eller om observatøren alene skal påpege uhensigtsmæssigheder eller komme med forslag til forbedringer.
14. Oplys venligst, om observatøren modtager materiale relateret til tilbagesendelsesoperationen – f.eks. holdlederens rapport – inden observatøren skriver sin rapport.
 15. Oplys venligst, om der gives en tilbagemelding til observatøren om den afgivne rapport.

Hvis ovenstående giver anledning til spørgsmål, er Frontex velkommen til at kontakte min medarbejder Morten Bech Lorentzen (direkte nr. +45 33 43 54 53, e-mail mbl@ombudsmanden.dk).

Med venlig hilsen



UDKAST



Bagside

Antal filer:

3
