

Grund- og nærhedsnotat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (omarbejdning) (udsendelsesdirektivet)

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

KOM(2018) 634 endelig

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.¹

1. Resumé

Forslagets overordnede formål er at effektivisere de eksisterende fælles procedurer i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i EU. Forslaget er en del af en pakke af foranstaltninger, som Kommissionen har igangsat i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2018 for at sikre en mere effektiv håndtering af de stigende migrations- og sikkerhedsudfordringer, som EU står overfor, herunder også ønsket om at bekæmpe irregulære migranternes sekundære bevægelser samt skabe en mere effektiv tilbagesendelsespolitik for tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i EU. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig direktivet, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side ser man overordnet positivt på det nye forslag, der har til hensigt at effektivisere EU's udsendelsesbestrebelse, herunder bl.a. i forhold til at sikre mere effektive og tydeligere procedurer under hele processen, etablere en klar ramme for tredjelandsstatsborgers pligt til at samarbejde om udsendelsen samt modvirke ulovligt ophold, ulovlig genindrejse og forhindre sekundære bevægelser.

2. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold blev vedtaget i 2008 og trådte i kraft i 2010.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra c) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da direktivet imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af direktivet skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

12. december 2018

Internationalt
udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Grith Nørgaard

Tel.
Web
Sags nr. 2018 - 18087
Akt-id 570237

Deres ref.
CVR-nr.
Cpr.-nr.
Kopi

Direktivet var et forsøg på at fastsætte klare, gennemsigtige og retfærdige fælles standarder og procedurer med henblik på at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik som en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik i fuld overensstemmelse med grundlæggende menneskerettigheder.

Det vedvarende migrationspres, som medlemsstaternes asyl- og migrations-systemer har oplevet de seneste år, har imidlertid understreget behovet for en mere effektiv tilbagesendelsespolitik. Samtidig med det øgede migrationspres på EU har Kommissionen løbende gennem evalueringer af medlemslandene påvist en både ineffektiv og inkonsekvent anvendelse af direktivet. EU's tilbagesendelsespolitik er således i dag præget af store forskelle mellem medlemslandenes nationale praksis på området, ligesom medlemslandene ikke udnytter fleksibiliteten af de procedurer, som er fastsat i direktivet, og samtidig møder forhindringer for effektivt at fuldbyrde deres afgørelser om tilbagesendelse. På trods af intensiverede bestræbelser fra medlemsstaterne og på EU-plan for at gennemføre den eksisterende politik på området, herunder handlingsplaner fra Kommissionen i 2015² og 2017³ og Kommissionens anbefalinger fra marts 2017⁴, har fremskridtene med at forbedre effektiviteten af tilbagesendelser været utilfredsstillende. En anden betydelig forhindring for tilbagesendelser har været samarbejdet med oprindelseslandene. Til illustration af situationen viste seneste tal fra Kommissionen i 2017 således, at tilbagesendelser af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold alene fandt sted i 36,6 % af tilfældene mod 45,8 % i 2016.

Kommissionen har på den baggrund den 12. september 2018 fremsat et forslag til omarbejdning af udsendelsesdirektivet (KOM(2018) 634 endelig) med henblik på yderligere at præcisere og harmonisere de eksisterende fælles regler for tilbagesendelse for hermed at maksimere deres effektivitet og sikre en mere konsekvent anvendelse af reglerne i medlemsstaterne.

Forslaget skal ikke ses isoleret, men som en del af en række foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået som opfølgning på Det Europæiske Råds møde den 28. juni 2018, der netop understregede nødvendigheden af at øge bestræbelserne for at opnå en mere effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter, og som opfordrede Kommissionen til at fremsætte forslag herom. Andre igangværende tiltag indebærer en styrkelse af Frontex' rolle i forvaltningen af tilbagesendelse og et forbedret samarbejde med oprindelseslande om at tilbagetagere deres egne statsborgere via tilbagetagelsesaftaler.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra c, og skal

² COM/2015/0453 (final)

³ COM(2017) 200 (final)

⁴ C(2017) 1600 (final)

behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da direktivet imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af direktivet skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre det i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at præcisere, harmonisere og videreudvikle de eksisterende fælles regler og foranstaltninger for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i EU for at sikre en mere konsekvent og effektiv anvendelse i medlemsstaterne og dermed modvirke sekundære bevægelser. Samtidig er det tilsigtet, at der med de forbedrede procedurer skal skabes en bedre synergi mellem asyl- og udsendelsesprocedurer. Ændringerne tager således sigte på at løse centrale udfordringer i tilbagesendelsesprocedurerne samt mindske de hindringer, som medlemsstaterne har mødt i deres forsøg på at tilbagesende tredjelandsstatsborgere.

De foreslåede ændringer berører ikke direktivets anvendelsesområde. Direktivet finder således fortsat anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, eller som af en anden grund opholder sig ulovligt på en medlemsstats område (artikel 2, stk. 1). Med tredjelandsstatsborger forstås enhver person, der ikke er unionsborger, og som ikke har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, som fastsat i Schengenrænsekodeks (artikel 2, punkt 5).

Ændringerne er i fuld overensstemmelse med grundlæggende rettigheder og international ret, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser, navnlig princippet om non-refoulement.

Nedenfor følger en gennemgang af forslagets ændringer i forhold til det gældende direktiv.

Risiko for, at den pågældende forsvinder (art. 6)

Der har vist sig et stort behov for at finde fælles EU-dækkende objektive kriterier for, hvornår der er tale om risiko for, at en tredjelandsstatsborger, der er genstand for en afgørelse om udsendelse, forsvinder. Kommissionen har i forslaget oplyst en fælles, men ikke udtømmende liste over objektive kriterier for, hvornår der kan være risiko for, at en tredjelandsstatsborger forsvinder, med henblik på at bistå medlemslandene i vurdering af, om en udrejsefrist skal fastsættes til straks, og om der kan foretages administrativ frihedsberøvelse. Desuden indeholder artiklen en formodningsregel således,

at hvis nogle af de oplyste kriterier er til stede, er der grundlag for en formodning om, at der er risiko for, at den pågældende forsvinder.

Forpligtelse til at samarbejde (art. 7)

Kommissionen foreslår at indføre en udtrykkelig forpligtelse for tredjelandsstatsborgere til at samarbejde i alle faser af tilbagesendelsesprocedurerne. Tredjelandsstatsborgere skal således navnlig samarbejde om at fastslå og kontrollere deres identitet med henblik på at opnå et gyldigt rejsedokument, der er nødvendig for udsendelsen. Denne forpligtelse til at samarbejde med de kompetente myndigheder er i tråd med de forslag, som Kommissionen har fremsat på asylområdet og som led i reformen af det fælles europæiske asylsystem.

Afgørelse om tilbagesendelse skal træffes samtidig med eller i forlængelse af afslag på opholdstilladelse eller i forbindelse med ophør af lovligt ophold (art. 8)

Kommissionens evalueringer af medlemslandenes praksis på udsendelsesområdet har vist, at medlemsstaterne ikke automatisk og systematisk træffer en afgørelse om tilbagesendelse samtidig med eller i forlængelse af en afgørelse om afslag på opholdstilladelse eller i forbindelse med ophør af lovligt ophold, hvorved udsendelsesprocedurerne bliver uforholdsmæssigt langvarige. Forslaget har således til formål at styrke sammenhængen mellem en afgørelse, der bringer en tredjelandsstatsborgers lovlige ophold til ophør, og vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse for at mindske risikoen for, at den pågældende forsvinder, og mindske sandsynligheden for sekundære bevægelser. Forslaget lægger således op til, at der træffes afgørelse om tilbagesendelse samtidig (ideelt i samme afgørelse) med afslag på opholdstilladelse eller i forbindelse med ophør af lovligt ophold på et medlemslands område eller i umiddelbar forlængelse heraf.

Frivillig udrejse (art. 9)

I direktivet defineres en frivillig tilbagerejse som en tredjelandsstatsborgers opfyldelse af forpligtelsen til at vende tilbage inden for den frist, der er fastsat herfor i afgørelsen om tilbagesendelse.

I det gældende direktiv er medlemsstaterne således forpligtede til at fastsætte en frist for frivillig udrejse til mellem 7 og 30 dage i forbindelse med afgørelse om tilbagesendelse. Det nye direktivforslag lægger op til at ophæve den gældende obligatoriske minimumsfrist på 7 dage, og i stedet lade det være op til medlemslandene at sikre en hurtigere og mere effektiv udsendelse ved at fastsætte en kortere frist. Samtidig fastsættes også en række tilfælde, hvor det bliver obligatorisk ikke at indrømme en frist for frivillig udrejse.

Indrejseforbud udstedt i forbindelse med grænsekontrol (art. 13)

Såfremt en tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, identificeres for første gang i forbindelse med den pågælden-

des udrejse, kan det under visse omstændigheder være hensigtsmæssigt at pålægge et indrejseforbud for at forebygge fremtidig genindrejse og derved mindske risikoen for ulovlig indvandring.

Med Kommissionens forslag gives medlemsstaterne mulighed for at meddele et indrejsebud i denne situation uden en forudgående afgørelse om tilbagesendelse. Det fremgår endvidere, at dette skal ske efter en konkret vurdering i den enkelte sag og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet.

Forvaltning af tilbagesendelser (art. 14)

Kommissionen foreslår som et nyt tiltag, at medlemslandene skal forpligtes til at have nationale systemer for forvaltningen af tilbagesendelser, der kan levere rettidige oplysninger om tredjelandstatsborgeres identitet og retlige situation. Kommissionen begrundet forslaget med, at sådanne systemer medfører bedre overvågning og opfølgning i de enkelte sager og dermed vil være med til at sikre en mere effektiv håndtering af verserende sager om tilbagesendelse. Det er meningen, at systemerne skal kobles op til et centralt system, som foreslås etableret i Kommissionens samtidige forslag til en revision af Frontex-forordningen som led i pakken af foranstaltninger, der skal sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik. Kommissionen foreslår ydermere, at medlemslandene skal etablere tilbagesendelsesprogrammer for frivillig tilbagevenden, som også kan omfatte støtte til reintegration.

Retsmidler og klageadgang (art 16)

Adgangen til effektive retsmidler i forhold til at klage over en afgørelse om tilbagesendelse ændres ikke generelt med forslaget. Med forslaget introduceres dog som noget nyt en frist for indgivelse af en klage over en tilbagesendelsesafgørelse, som er truffet samtidig med et endelig afslag på en ansøgning om international beskyttelse. Kommissionen har vurderet, at dette er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder for adgangen til effektive retsmidler.

Kommissionen begrundet forslaget med, at praksis fra medlemslandene har vist, at klagefrister for afgørelser om tilbagesendelse varierer fra få dage i nogle lande til flere måneder i andre. De lange klagefrister har vist sig at lægge hindringer i vejen for en effektiv og hurtig udsendelse.

I forslaget fastsættes således en specifik frist på fem dage for indgivelse af en klage over en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet i sager, hvor afgørelsen om tilbagesendelse er en følge af en endelig afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse.

Derudover foreslår Kommissionen, at en klage over en tilbagesendelsesafgørelse, som træffes samtidig med et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, er tillagt opsættende virkning, hvis der er risiko for tilsidesættelse af non-refoulementprincippet, og dette ikke allerede er blevet vurderet af en retslig myndighed i asylprocedurerne. Dette er det eneste obliga-

toriske tilfælde ifølge forslaget, hvor der skal ske automatisk opsættende virkning af en klage over tilbagesendelse. I alle andre tilfælde tillægges en klage ikke opsættende virkning. Medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder eller organer kan dog efter anmodning fra ansøgeren eller på eget initiativ træffe afgørelse om at tillægge klagen opsættende virkning. En sådan afgørelse om opsættende virkning skal træffes hurtigt og senest indenfor 48 timer.

I forslaget fastsættes det også, at der kun kan klages ved en enkelt retsin-
stans over en afgørelse om tilbagesendelse, som træffes samtidig med et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, som allerede er prøvet ved en anden retsin-
stans.

Frihedsberøvelse med henblik på udsendelse (art 18)

Frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere med henblik på udsendelse er allerede reguleret i det gældende udsendelsesdirektiv. Kommissionen foreslår i lyset af den forværrede sikkerhedssituation, som migrationskrisen i EU har medført, at skærpe reglerne for frihedsberøvelse. Kommissionen foreslår således, som en udbygning af de eksisterende regler om frihedsberøvelse på udsendelsesområdet, at tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold også kan frihedsberøves, hvis de udgør en trussel mod den offentlige orden eller nationale sikkerhed.

Som reglerne er i dag, kan medlemsstaterne frihedsberøve en tredjelandstatsborger i op til maksimum 6 måneder. I lyset af, at nogle medlemslande har betydelig kortere frister for den maksimale periode for frihedsberøvelse, hvilket vurderes at være til hinder for en effektiv udsendelse, foreslår Kommissionen, at den maksimale periode for varigheden af en frihedsberøvelse ikke må være mindre end 3 måneder. En frihedsberøvelse skal fortsat være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med den nødvendige omhu. Der kan ligeledes fortsat ske forlængelse af en frihedsberøvelse ud over de 6 måneder til i alt 18 måneder.

Grænseprocedurer (art 22)

Kommissionen foreslår indførelse af en grænseprocedure ved EU's ydre grænser og enklere tilbagesendelsesprocedurer for afviste asylansøgere, der allerede har fået afslag på deres asylansøgning ved grænsen i overensstemmelse med asylforordningen [forslaget er fortsat under behandling] for at sikre, at afgørelser om tilbagesendelser hurtigt kan blive truffet og eksekveret ved EU's ydre grænser, herunder i kontrollerede centre. Bestemmelsen bygger således på den grænseprocedure, der er foreslået i art 41 i asylprocedureforordningen (KOM (2016) 467 endelig) og skal forstås i denne sammenhæng. Den forenklede tilbagesendelsesprocedure ved de ydre grænser eller i kontrollerede centre indebærer korte frister for indgivelse af klage over afgørelsen, særlig begrundelse for frihedsberøvelse, samt at der ikke stilles

krav om en forudgående frist for frivillig udrejse, før en tilbagesendelsesprocedure indledes.

Det bemærkes, at forslaget om indførelse af grænseprocedurer ikke berører medlemsstaternes mulighed for ikke at anvende direktivet i de tilfælde, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, der omhandler afvisning af tredjelandstatsborgere i forbindelse med indrejse ved ydre grænser, og i sager om kriminelle tredjelandstatsborgere, der er genstand for tilbagesendelse som følge af en strafferetlig sanktion.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Artikel 79, stk. 2, litra c, i TEUF giver Unionen beføjelser til at træffe foranstaltninger om "ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold".

Det er Kommissionens vurdering, at forslaget ligger inden for de begrænsninger, der fastsættes i denne bestemmelse. Formålet med forslaget er at videreudvikle, harmonisere og forbedre reglerne i udsendelsesdirektivet, da det gældende direktiv ikke på tilstrækkelig vis har hjulpet medlemslandene til at gennemføre en effektiv tilbagesendelsespolitik af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Bekæmpelsen af ulovlig indvandring og udsendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i EU er et væsentligt element i den europæiske dagsorden for migration og må siges at være en fælles interesse for medlemslandene, hvorfor medlemsstaterne ikke hver for sig i tilstrækkelig grad kan nå dette mål. Der er derfor behov for en yderligere EU-indsats for at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsespolitik.

Det er på det foreliggende grundlag vurderingen, at nærhedsprincippet er overholdt for det nye direktivforslag, der udgør en videreudvikling og en forbedring af reglerne af de allerede eksisterende standarder og procedurer som fastsat i det gældende udsendelsesdirektiv.

6. Gældende dansk ret

6.1 Direktivets gennemførelse i dansk ret

Ved lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) gennemført i dansk ret.

Ved lov nr. 516 af 26. maj 2014 om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om afvisning m.v. til gennemførelse af direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af

tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.) blev der på baggrund af Europa-Kommissionens gennemgang af Danmarks implementering af direktivet gennemført en række supplerende ændringer af udlændingeloven. Endvidere blev reglerne om beregning af et indrejseforbud, der ligeledes følger af udsendelsesdirektivet, ændret på baggrund af EU-domstolens dom i sag C-225/16 Ouhrami ved lov nr. 318 af 25. april 2018 om ændring af udlændingeloven (Indkvartering og forsørgelse af flygtninge og asylansøgere, advisering af kommunerne om visse afgørelser i klagesager og ændring af beregningen af varigheden af et indrejseforbud m.v.).

I forbindelse med udsendelsesdirektivets gennemførelse i dansk ret blev det i henhold til udsendelsesdirektivets artikel 2, stk. 2, besluttet, at udsendelsesdirektivet ikke finder anvendelse på behandling af afvisningssager over for tredjelandstatsborgere, dvs. sager, hvor en udlænding afvises i forbindelse med indrejse over Danmarks ydre grænser, og i sager om udvisning af tredjelandstatsborgere på grund af kriminalitet, dvs. sager om udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, § 25 a, stk. 1, og § 25 c.

6.2 Risiko for, at den pågældende forsvinder

Efter udlændingelovens § 33, stk. 2, skal fristen for udrejse fastsættes til mellem 7 dage og 1 måned, men kan i påtrængende tilfælde fastsættes til straks. Udrejsefristen fastsættes til straks bl.a., hvis det vurderes, at der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, jf. udlændingelovens § 33, stk. 2, 5. pkt.

Efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., skal politiet, såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter § 25, nr. 2, §§ 25 a, 25 b og 25 c eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, så vidt muligt bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves.

Bestemmelsen indebærer, at der kan ske frihedsberøvelse, når der er risiko for, at den pågældende udlænding vil forsvinde og dermed unddrage sig udsendelse. Spørgsmålet om, hvornår der er risiko for, at en udlænding vil forsvinde i forbindelse med en udsendelse, er ikke nærmere reguleret.

6.3 Forpligtelse til at samarbejde

Det er et grundlæggende princip i udlændingeloven, at udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse. Det er således den enkelte

udlændings ansvar at udrejse. Sker udrejsen ikke frivilligt, drager politiet omsorg herfor (udsendelse), jf. udlændingelovens § 30, stk. 1 og 2.

I forbindelse med udsendelsen skal en udlænding meddele de nødvendige oplysninger hertil og medvirke til tilvejebringelse af nødvendig legitimation og visum og til udrejsen i øvrigt, jf. udlændingelovens § 40, stk. 6.

Er udlændingen ikke i besiddelse af de fornødne rejsedokumenter, vil politiet søge at fremskaffe sådanne dokumenter ved henvendelse til hjemlandets eller et andet lands diplomatiske repræsentation. Såfremt dette ikke er muligt uden udlændingens medvirken, kan politiet anmode retten om at bestemme, at udlændingen tvangsmæssigt skal fremstilles for repræsentationen, og at udlændingens fingeraftryk kan videregives til repræsentationen, jf. udlændingelovens § 40, stk. 6, 2. pkt., og § 40 a, stk. 9, 2. pkt.

Efter udlændingelovens § 34, stk. 3, kan politiet pålægge udlændingen at give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter (meldepligt), hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse.

Vurderes de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke tilstrækkelige til at sikre muligheden for udsendelse, kan udlændingen frihedsberøves med henblik på at sikre, at pågældende meddeler og tilvejebringer de nævnte oplysninger og dokumenter, jf. § 36, stk. 5.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 12, nr. 2, skal Udlændingestyrelsen, med mindre særlige grunde taler imod, bestemme, at udlændingen ikke skal have udbetalt kontante ydelser, når den pågældende er indkvarteret på et indkvarteringssted, hvor der er vederlagsfri bespisningsordning.

Udlændingestyrelsen bestemmer endvidere, medmindre særlige grunde taler derimod, at udlændingen skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8 (opholdspligt).

6.4 Afgørelse om tilbagesendelse skal træffes samtidig med eller i forlængelse af afslag på opholdstilladelse eller i forbindelse med ophør af lovligt ophold.

Det følger af udlændingelovens § 33, stk. 1, at afslag på opholdstilladelse, afslag på forlængelse af opholdstilladelse, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse, afslag på en ansøgning om udstedelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om inddragelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om udvisning efter §§ 25, 25 a eller 25 b og beslutning om udsendelse efter § 27 b skal indeholde en frist for udrejsen.

Bestemmelsen indebærer, at det efter udlændingeloven er udgangspunktet, at der i en og samme afgørelse træffes afgørelse om afslag på ophold (som f.eks. et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse) og om tilbagesendelse (hvorved udlændingen pålægges at udrejse inden for en fastsat frist).

Særligt for så vidt angår afgørelser om afslag på ansøgning om asyl, afslag på forlængelse og inddragelse af opholdstilladelse som led i asyl, der træffes af Udlændingestyrelsen i første instans, anses sådanne afgørelser efter udlændingelovens § 53 a, stk. 2, for automatisk påklaget til Flygtningenævnet, og klagen har opsættende virkning. Udlændingestyrelsens afgørelser i første instans indeholder på den baggrund ikke et pålæg om udrejse inden for en fastsat frist.

Finder Flygtningenævnet, at den pågældende ikke kan gives eller ikke kan opretholde sin opholdstilladelse her i landet, pålægger nævnet udlændingen at udrejse inden for en fastsat frist, jf. § 33, stk. 1.

Det følger af udlændingelovens § 32 a, at afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller afgørelser om bortfald eller inddragelse af en sådan opholdstilladelse tillige skal indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. § 31.

For så vidt angår afgørelser om afslag på forlængelse af visum, annullering og inddragelse af visum efter visumbekendtgørelsens § 22-26, beslutning om bortfald af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 17, 17 a, og 21 b, stk. 1, samt afgørelser om afvisning af indgivelse af ansøgning efter udlændingelovens § 9, stk. 25, 9 a, stk. 5, 9 c, stk. 6, 9 f, stk. 9, 9 i stk. 3, 9 j, stk. 2, 9 m, stk. 2, 9 n, stk. 2, 9 p, stk. 2, og 9 q, stk. 11, træffes der ikke samtidig en afgørelse om tilbagesendelse (fastsættelse af udrejsefrist i overensstemmelse med udsendelsesdirektivet), idet der henvises til den almindelige pligt til at udrejse for personer med ulovligt ophold her i landet, jf. udlændingelovens § 30.

6.5 Frivillig udrejse

Afslag på opholdstilladelse, afslag på forlængelse af opholdstilladelse, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse, afslag på en ansøgning om udstedelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om inddragelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om udvisning efter §§ 25, 25 a eller 25 b og beslutning om udsendelse efter § 27 b skal indeholde en frist for udrejse, jf. udlændingelovens § 33, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 33, stk. 2, skal fristen for udrejse fastsættes til mellem 7 dage og 1 måned, men kan i påtrængende tilfælde fastsættes til straks. Udrejsefristen fastsættes til straks bl.a., hvis det vurderes, at der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

En udrejsefrist efter udlændingelovens § 33, stk. 2, kan forlænges, hvis særlige grunde, herunder opholdets varighed, og hensynet til skolesøgende børn og anden familiemæssig og social tilknytning, taler herfor jf. udlændingelovens § 33 c.

6.6 Indrejseforbud udstedt i forbindelse med grænsekontrol

En udlænding, der opholder sig ulovligt her i landet, kan udvises efter udlændingelovens § 25 b, stk. 1. Udvises den pågældende, meddeles der samtidig indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Derudover skal en udlænding, som pålægges at udrejse straks, eller som ikke udrejser i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefrist, som udgangspunkt udvises efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2. En beslutning om udvisning efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2 skal ligeledes ledsages af et indrejseforbud efter udlændingelovens § 32, stk. 1.

Et indrejseforbud meddeles som udgangspunkt for 2 år, i forbindelse med en udvisning efter udlændingelovens § 25 b, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, 5. pkt., og gælder for indrejse på alle medlemsstaters område.

Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 b.

I sager, hvor det i forbindelse med udrejsekontrol i Danmarks lufthavne konstateres, at en visumpligtig udlænding har overskredet gyldighedsperioden i et udstedt Schengenvisum, eller at en visumfri udlænding har overskredet den visumfri periode, og udlændingen derfor har haft et ulovligt ophold i Danmark, kan udlændingen udvises med indrejseforbud efter udlændingelovens § 25 b. Er det af tidsmæssige årsager i disse situationer ikke muligt at forelægge sagen om udvisning for Udlændingestyrelsen og modtage styrelsens afgørelse retur, således at den kan forkyndes for udlændingen inden tidspunktet for udlændingens planlagte udrejse, udsteder politiet en skrivelse om varsling af mulig udvisning med indrejseforbud, som gennemgås med udlændingen. Sagen oversendes efterfølgende til Udlændingestyrelsen, som træffer afgørelse om udvisning med indrejseforbud, hvis betingelserne for udvisning er opfyldt.

I andre situationer, hvor der ved udrejsekontrollen i Danmarks lufthavne konstateres et ulovligt ophold, kan udlændingens udrejse efter en konkret vurdering udsættes med henblik på, at den fornødne sagsbehandling i forhold til administrativ udvisning gennemføres.

Der findes ikke derudover særlige regler for udstedelse af indrejseforbud i forbindelse med grænseovergang.

5.7 Forvaltningen af tilbagesendelse

Danske myndigheder benytter sig af systemet EstherH (udlændingemyndighederne) til forvaltning af frivillige tilbagesendelser og POLSAS (politiet) til forvaltning af tvangsmæssige tilbagesendelser. Overlap i benyttelse af systemerne forekommer. EstherH benyttes også til sagsbehandling af konkrete udlændingesager generelt og indeholder således de oplysninger om

tredjelandstatsborgerens identitet og retlige situation, som er nødvendig ved forvaltning af tilbagesendelse. EstherH indeholder ligeledes overvågningsfunktioner, som sikrer rettidig opfølgning af de enkelte sager.

I dag understøttes politiets udsendelsesarbejde af politiets generelle sagsstyringsystem (POLSAS). POLSAS er datateknisk designet til at sagsstyre. Politiet har ikke et it-system, der specifikt er indrettet til at håndtere politiets sagsbehandling på udlændingeområdet, herunder i forhold til udsendelser. POLSAS er ikke et statistiksystem, men der kan i et vist omfang trækkes statistik på baggrund af de foretagne opdateringer.

I POLSAS opdateres oplysninger om tredjelandstatsborgeres nationalitet og identitet, og systemet indeholder derudover oplysninger om udrejsedato, udsendelsesdestination og udrejseform. POLSAS indeholder endvidere oplysninger om forskellige foretagne sagsskridt i udsendelseskæden, herunder hvorvidt udlændingen medvirker til sin udsendelse, om der er anmodet om indrejsetilladelse, og om der er modtaget en accept eller et afslag på indrejsetilladelse. Det bemærkes, at der ingen grænseflader er mellem EstherH og POLSAS.

Danmark tilbyder hjælp til frivillig hjemrejse for afviste asylansøgere, herunder for udlændinge med en verserende asylsag, som ønsker at frafalde ansøgningen. Danmark deltager bl.a. i det europæiske samarbejde om etablering om reintegrationsprogrammer ERRIN (European Return and Reintegration Network) og har i den forbindelse tilsluttet sig flere af de konkrete reintegrationsprogrammer, som ERRIN har etableret.

6.8 Retsmidler og klage

Ved klage til Udlændingenævnet er fristen 8 uger, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 6.

En klage tillægges opsættende virkning, hvis afgørelsen påklages inden for 7 dage, og udlændingen hidtil har haft lovligt ophold her i landet, jf. udlændingelovens § 33, stk. 3, 1. pkt. En klage fra en udlænding, der ikke hidtil har haft opholdstilladelse, tillægges kun opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis særlige grunde taler derfor, jf. udlændingelovens § 33, stk. 3, sidste pkt.

Efter udlændingelovens § 53 a, stk. 2, anses et afslag på asyl, afslag på forlængelse og inddragelse af asyltilladelser efter udlændingelovens §§ 7 og 8 for automatisk påklaget til Flygtningenævnet, og klagen til Flygtningenævnet har opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a stk. 2, 4. pkt.

Påklages et afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2, inden 7 dage efter, at det er meddelt udlændingen, har den pågældende ret til at blive i landet, indtil klagen er afgjort, jf. udlændingelovens § 33, stk. 13.

Finder Flygtningenævnet, at den pågældende ikke kan gives opholdstilladelse her i landet, fastsætter nævnet en udrejsefrist, jf. udlændingelovens 33, stk. 1.

Udlændingestyrelsen kan efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp bestemme, at afgørelsen i en sag om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, når ansøgningen må anses for at være åbenbart grundløs, jf. udlændingelovens § 53 b, stk. 1. I sådanne sager fastsætter Udlændingestyrelsen en udrejsefrist, jf. udlændingelovens § 33, stk. 1. En afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7, hvor ansøgningen vurderes at være åbenbart grundløs, kan dog indbringes for domstolene. Sager, der indbringes for domstolene, tillægges som udgangspunkt ikke opsættende virkning.

6.9 Frihedsberøvelse med henblik på udsendelse

Efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., skal politiet så vidt muligt frihedsberøve udlændinge, der udvises efter udlændingelovens § 25, nr. 2 (alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed) og § 25 a, stk. 2, nr. 3 (hensynet til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde, ved lovligt ophold under 6 måneder), når mindre indgribende foranstaltninger efter § 34 ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for udvisning.

Efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 3. pkt., kan politiet bestemme, at en udlænding skal frihedsberøves med henblik på at sikre muligheden for udvisning efter § 25, nr. 1 (fare for statens sikkerhed).

Har udlændingen fast bopæl i Danmark, kan frihedsberøvelse alene ske for at sikre muligheden for udvisning efter § 25.

Det bemærkes, at det – som nævnt ovenfor i afsnit 5.1 – i forbindelse med udsendelsesdirektivets gennemførelse i dansk ret bl.a. blev besluttet, at udsendelsesdirektivet ikke finder anvendelse i sager om udvisning af tredjelandstatsborgere på grund af kriminalitet efter udlændingelovens §§ 22-24, § 25 a, stk. 1, eller § 25 c.

Efter udlændingelovens § 37, stk. 8, kan en frihedsberøvelse af en udlænding med henblik på udsendelse efter § 36 ikke finde sted i et tidsrum, der overstiger 6 måneder. Retten kan dog forlænge dette tidsrum i op til yderligere 12 måneder, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu.

6.10 Grænseprocedurer

I forbindelse med udsendelsesdirektivets gennemførelse i dansk ret blev det i henhold til udsendelsesdirektivets artikel 2, stk. 2, besluttet, at udsendel-

sesdirektivet ikke finder anvendelse på behandling af afvisningssager over for tredjelandsstatsborgere, dvs. sager, hvor en udlænding afvises i forbindelse med indrejse over Danmarks ydre grænser.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da forslaget indeholder ændringer af udsendelsesdirektivet, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag, vil Danmark imidlertid skulle meddele Europa-Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af det reviderede udsendelsesdirektiv i dansk ret.

En gennemførelse af det reviderede udsendelsesdirektiv vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til udlændingeloven, herunder bl.a. for så vidt angår reglerne om fastsættelse af en passende frist for udrejse og fastsættelse af objektive kriterier for, hvornår en udlænding er i risiko for at forsvinde i forbindelse med en udsendelse.

Det vurderes endvidere, såfremt direktivet vedtages i sin nuværende form, at det vil være nødvendigt at ændre udlændingelovens regler om, hvorvidt Udlændingestyrelsen skal træffe afgørelse om tilbagesendelse i de sager, der påklages automatisk til Flygtningenævnet, samt reglerne for påklage af en sag, der er afgjort i åbenbart grundløs-proceduren skal tillægges opsættende virkning.

Endelig vil det formentlig være nødvendigt at revidere fristerne for påklage fastsat i udlændingeloven.

Regeringen vil i forbindelse med forhandlingerne søge nærmere præciseret, i hvilket omfang de gældende danske regler og procedurer kan rummes inden for direktivforslagets tekst, idet det bemærkes, at de foreløbige forhandlinger om sagen tyder på, at direktivteksten ikke vil blive vedtaget i sin nuværende form.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes på det foreliggende grundlag at være statsfinansielle konsekvenser, herunder primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets område.

Der forventes at være økonomiske konsekvenser i forhold til forslagets krav om etablering af et nyt nationalt datasystem for håndtering af tilbagesendelse eller tilretning af eksisterende it-systemer (EstherH og POLSAS), som vil skulle opkøbes til et centralt system.

Der forventes endvidere at være udgifter forbundet med muligheden for at udstede indrejseforbud i forbindelse med grænsekontrol, da det vil medføre øget sagsbehandling i Udlændingestyrelsen.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at konkretisere de forventede merudgifter forbundet med forslaget.

8. Høring

Grund- og nærhedsnotatet har den 12. november 2018 været sendt i høring hos Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde. Amnesty International har i deres høringssvar bemærket, at de finder bestemmelserne i forslaget til omarbejdning af udsendelsesdirektivet bekymrende for så vidt angår den øgede adgang til frihedsberøvelse, kortere frister for påklage af afgørelse om tilbageholdelse samt de bestemmelser, der begrænser opsættende virkning af klager.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har efter fremsættelse været drøftet på ministerniveau på rådsmødet for retlige og indre anliggender i oktober 2018. Det bemærkes, at der er general opbakning blandt medlemslandene til omarbejdningen af direktivforslaget og dets formål om at effektivisere og harmonisere tilbagesendesprocedurer.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for tiltag, der styrker bekæmpelsen af ulovlig indvandring og i den forbindelse en mere effektiv udsendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i EU.

Danmark deltager i det gældende udsendelsesdirektiv, der trådte i kraft i 2010. Det nye forslag har til hensigt at effektivisere EU's udsendelsesbestræbelser, herunder bl.a. i forhold til at sikre mere effektive og tydelige procedurer under hele processen, øget fokus på tredjelandstatsborgerens pligt til at samarbejde om udsendelsen og mere effektiv frihedsberøvelse for at støtte fuldbyrdelsen af tilbagesendelser.

Danmark støtter op om etableringen af mere effektive udsendelsesprocedurer, når der samtidig sikres en vis fleksibilitet i forhold til de enkelte medlemslandes nationale systemer.

11. Tidligere forlæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg forud for rådmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018 og forud for rådmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018.