



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 16. december 2014
Kontor: Asyl- og Visumkontoret
Sagsbeh: THH
Sagsnr.: 2014-949-0477
Dok.: 1399369

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Styrkede kontrolmuligheder i grænseområder og lufthavne samt skærpelse af bødeniveau for udlændinges ulovlige indrejse, ophold og arbejde)

I. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos:

Advokatrådet, Amnesti Nu, Amnesty International, Asylret, BARD – Board of Airline Representatives in Denmark, Bedste-forældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Luftfart, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tog, Danske Advokater, Danske Havne, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Flygtninge Under Jordan, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Indvandrer-rådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Vestre Landsret, Østre Landsret, samtlige byretter, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, SAS Head Office, SOS mod Racisme, Sø- og

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Handelsretten, Udlændingestyrelsen, UNHCR og Ægteskab Uden Grænser.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Advokatrådet, Amnesty International, Danmarks Rejsebureau Forening, Danmarks Skibsmæglerforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Luftfart, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, IT-Politisk Forening, Vestre Landsret, Østre Landsret, samtlige byretter, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS mod Racisme og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

II. Høringssvarene

1. Generelle bemærkninger

Advokatrådet, Danmarks Skibsmæglerforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Vestre Landsret, Østre Landsret, samtlige byretter, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Danmarks Rejsebureau Forening anfører, at en øget politikontrol, specielt i de danske lufthavne, kan få utilsigtede konsekvenser for rejsende til Danmark, som er på besøg i landet på et fuldt ud legitimt grundlag. En øget kontrol af personer uden krav om egentlig mistankegrundlag kan føre til ubegrundet mistænkeliggørelse af de rejsende og have en skadelig virkning på lysten til at besøge Danmark fremover. De udvidede beføjelser, som politiet måtte få ved en øget kontrol, og som fastsættes af justitsministeren, bør udspecificeres videst muligt, så al unødigt kontrol af lovligt rejsende til Danmark undgås.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder den foreslåede nyaffattelse af § 38, stk. 6, 1. pkt., med hensyn til politiets beføjelse til at kontrollere personer efter indrejse i landet meget vidtgående. Bestemmelse forekommer meget omfattende, herunder i lyset af at politiet i forvejen

har beføjelse til at kontrollere enhver, der opholder sig i Danmark, med pligt for den pågældende til at oplyse navn, fødselsdata og bopæl.

IT-Politisk Forening vurderer, at der, i det omfang registrering og profilering i henhold til de nye regler omfatter alle eller hovedparten af de borgere, som passerer en Schengengrænse, vil være tale om masseovervågning og et indgreb i retten til privatliv. Det bør derfor give anledning til nøje politiske overvejelser, om dette indgreb er nødvendigt og proportionalt i forhold til det formål, som man søger at opfylde.

SOS mod Racisme er bekymrede for, at der med lovforslaget gives grønt lys for – og opfordres til – omfattende kontrol af alle udlændinge i Danmark. Der er desuden risiko for, at man med det nye lovforslag genindfører etnisk profilering som arbejdsredskab for politiet, således at alle fra etniske minoriteter vil føle sig forulempet og mistænkeliggjort uanset deres adfærd. Det kan endvidere frygtes, at man med yderligere kontrol kaster asylansøgerne i armene på menneskesmuglerne.

Lovforslaget baserer sig på anbefalingerne fra en arbejdsgruppe bestående af Justitsministeriet, Rigspolitiet, Københavns Politi, Syd- og Sønderjyllands Politi, Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi og Udlændingestyrelsen, som bl.a. har haft til opgave at se på politiets kontrolmuligheder i grænseområder og lufthavne, herunder ved de indre grænser.

Som det fremgår af pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det regeringens opfattelse, at fremtidens bekæmpelse af ulovlig indvandring og dertil knyttet kriminalitet skal baseres på intelligent kontrol, anvendelse af moderne teknologi og styrket internationalt samarbejde.

Regeringen ønsker, at indsatsen mod ulovlig indvandring, menneskesmugling og tilrejsende kriminelle styrkes yderligere ved at forbedre politiets kontrolmuligheder i grænseområder og lufthavne, herunder ved de indre grænser. På den måde sikres det, at udlændinge, der ikke har et lovligt ærinde i Danmark, kan pågribes hurtigst muligt efter indrejse i landet og udsendes.

Regeringen lægger samtidig vægt på, at kontrolindsatsen indrettes, så det sikres, at kontrollen altid udføres i fuld overensstemmelse med Schengen-reglerne.

Det handler om at skabe et effektivt værn mod personer, der ikke har et lovligt ærinde i Danmark, samtidig med at øvrige rejsende kan passere grænserne uden at blive udsat for unødigt kontrol. En retlig afgrænset og nøje afbalanceret kontrol samt brugen af ny teknologi som f.eks. automatiske nummerpladescannere, som udtager de relevante køretøjer til kontrol, mens andre rejsende frit kan passere, er efter regeringens opfattelse med til at opfylde dette formål.

Den foreslåede bestemmelse om politiets kontrolmuligheder (§ 38, stk. 6) er i det fremsatte lovforslag ændret i forhold til det lovudkast, som har været i høring.

Kontrollen må efter den foreslåede nyaffattelse af § 38, stk. 6, alene foretages for at fastslå de kontrollerede personers identitet, nationalitet eller opholdsret og må som udgangspunkt ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at sikre dette formål. Dette udelukker dog ikke, at politiet griber ind over for enhver form for kriminalitet, som udførelsen af en kontrol afdækker.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1 (forslag til udlændingelovens § 38, stk. 6).

2. Forholdet til Schengen-samarbejdet

Danmarks Rejsebureau Forening henstiller til, at det oprindelige formål med Schengen-samarbejdet ikke tilsidesættes og negligeres på bekostning af en øget kontrolindsats.

Institut for Menneskerettigheder kan ikke på det foreliggende grundlag vurdere, hvorvidt lovforslaget er foreneligt med EU-retten, herunder retssikkerhedsprincippet, da lovforslaget ikke regulerer rammerne for kontrollen, men bemyndiger justitsministeren til at fastsætte nærmere regler herom. Det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at reglerne ikke fastsættes direkte ved lov eller præciseres i lovforslagets bemærkninger i et sådant omfang, at det er muligt at vurdere lovforslagets EU-retlige og menneskeretlige konsekvenser.

IT-Politisk Forening påpeger den mulige manglende overensstemmelse mellem lovforslagets hensigt om, at Schengen-grænsekontrollen skal baseres på registrering og profilering af den enkelte rejsende, og kravet om, at kontrollen skal bygge på generelle politioplysninger. Vurderingen heraf vil afhænge af den konkrete udformning af ordningen, og det er ikke

klart ud fra en læsning af lovforslaget, i hvilket omfang den enkelte rejsende skal udsættes for systematisk registrering og profilering.

Det er for regeringen afgørende, at kontrolindsatsen indrettes, så det sikres, at kontrollen altid udføres i fuld overensstemmelse med Schengen-reglerne.

Som det fremgår af pkt. 2.7 i lovforslaget, baserer arbejdsgruppens anbefaling om indførelse af en retlig hjemmel sig på EU-Domstolens afgørelser i de forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki, og sagen C-278/12, Adil, og den foreslåede bestemmelse er efter anbefaling fra arbejdsgruppen udarbejdet med inspiration i den lovgivning, som er gennemført i Nederlandene og Frankrig bl.a. i lyset af EU-Domstolens praksis.

Der vil i en bekendtgørelse blive fastsat nærmere regler om kontrollens udførelse, herunder om intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af kontrollen, for at sikre overensstemmelse med Schengen-reglerne. En tilsvarende model, hvor rammerne for kontrollen fastsættes ved bekendtgørelse, anvendes i Nederlandene.

Der henvises til pkt. 1, 2.8.1 og 2.8.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

3. Adgang til flyselskabernes bookingsystemer og bemyndigelse til justitsministeren

Amnesty International finder, at lovforslaget bør indeholde en beskrivelse af politiets nye beføjelser, herunder navnlig i forhold til adgangen til flyselskabernes bookingsystemer, og sammenhængen med luftfartslovens § 148 a, som endnu ikke er trådt i kraft.

Datatilsynet henstiller, at bemyndigelsen til justitsministeren i henhold til den foreslåede bestemmelse i § 38, stk. 6, 2. pkt., præciseres og uddybes i bemærkningerne, herunder i forhold til adgangen til flyselskabernes bookingsystemer. Det forudsættes, at fastsættelsen af de nærmere regler for behandling af personoplysninger vil ske inden for rammerne af persondataloven, herunder de grundlæggende principper i lovens § 5. Datatilsynets nærmere stillingtagen afventer høringen over et eventuelt udkast til bekendtgørelse herom.

Institut for Menneskerettigheder finder det samlet set betænkeligt – både af hensyn til den menneskeretlige beskyttelse og reglernes demokratiske legitimitet – at de nærmere regler for kontrollen,

herunder i forhold til adgang til flyselskabernes bookingsystemer, ikke fastsættes direkte ved lov, eller at rammerne for kontrollen ikke præciseres i lovforslagets bemærkninger i et sådant omfang, at det er muligt at vurdere lovforslagets EU-retlige og menneskeretlige konsekvenser. Med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder bør de nærmere regler om kontrollen og politiets beføjelser fastsættes direkte ved lov, eller rammerne for kontrollen i lovforslagets bemærkninger bør præciseres i et sådant omfang, at det er muligt at vurdere lovforslagets EU-retlige og menneskeretlige konsekvenser. For så vidt angår de forhold omkring kontrollen, der ikke fastsættes direkte ved lov, men ved bekendtgørelse, bør Justitsministeriet sende bekendtgørelsesudkastet i høring hos de relevante interessenter.

IT-Politisk Forening anfører, at det ikke er klart, hvilke PNR-oplysninger der kan registres efter den nye hjemmel, hvor længe oplysningerne må opbevares, til hvilke formål oplysningerne må anvendes, og hvem oplysningerne eventuelt må udveksles med. Adgangen til PNR-oplysninger bør kommenteres i lovforslagets bemærkninger, og der bør afholdes en ny høring over disse bemærkninger. Hvis der med lovforslaget er tiltænkt en systematisk indsamling af PNR-oplysninger for alle Schengen-flyvninger til Danmark, er der tale om en behandling af personoplysninger, som ikke er nødvendig og proportional i forhold til formålet om stikprøvevis grænsekontrol af Schengen-flyvninger. Det undrer foreningen, at Justitsministeriet fremsætter endnu et lovforslag, som giver politiet direkte adgang til flyselskabernes bookingsystemer, idet hjemlen fra 2006 i henholdsvis udlændingelovens § 38, stk. 4, og luftfartslovens § 148 a endnu ikke er udnyttet på grund af tekniske vanskeligheder.

I høringsudkastet af lovforslaget var der lagt op til, at Justitsministeriet kunne fastsætte regler om politiets adgang til flyselskabernes bookingsystemer vedrørende flyankomster fra andre Schengenlande.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i visse sammenhænge kan være relevant for politiet at få adgang til oplysninger fra flyselskabernes bookingsystemer. Det gælder navnlig i relation til bekæmpelse af terrorisme og anden alvorlig kriminalitet. Samtidig er Justitsministeriet opmærksom på, at anvendelsen heraf rejser nogle centrale spørgsmål i forhold til persondatasikkerhed, og at der ud fra et almindeligt proportionalitetsprincip ikke bør ske udveksling af oplysninger udover, hvad der er konkret begrundet i den enkelte situation, jf. herved også en række høringssvar.

Rigspolitiet har – efter lovforslaget har været sendt i høring – oplyst over for Justitsministeriet, at man på baggrund af en nærmere analyse samt erfaringer fra andre lande vurderer, at det i forbindelse med gennemførelsen af lovforslaget ikke vil være nødvendigt for at opnå formålet med lovforslaget, at politiet opnår en direkte adgang til flyselskabernes bookingsystemer og de oplysninger, der ligger her (såkaldte PNR-oplysninger). Ifølge politiet vil det således kunne være tilstrækkeligt at indhente oplysninger svarende til de oplysninger, som politiet i dag kan anvende til brug for kontrol ved de ydre grænser, suppleret af en mulighed for i konkrete tilfælde at modtage passageroplysninger fra toldmyndigheder.

På baggrund af denne vurdering og i lyset af det almindelige proportionalitetsprincip, jf. ovenfor, foreslås det med det fremsatte lovforslag, at der – i stedet for en direkte adgang til flyselskabernes bookingsystemer – skabes adgang for politiet til at modtage passageroplysninger fra toldmyndighederne til brug for ind- og udrejsekontrol og kontrollen som nævnt i det nyaffattede forslag til § 38, stk. 6, jf. herved forslag til ny bestemmelse herom (§ 38, stk. 8).

Endvidere foreslås det i en ny bestemmelse (§ 38, stk. 9), at justitsministeren får adgang til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til passageroplysninger og oplysninger om køretøjer indsamlet ved brug af automatisk nummerpladeteknologi og om de pligter, der påhviler luftfartøjschefer og skibsførere.

Oplysningerne omfattet af den foreslåede § 38, stk. 8, vil være begrænsede til toldoplysninger omfattet af toldlovens § 17. Hvis toldmyndighederne således i forbindelse med udførelsen af toldkontrol bliver opmærksomme på forhold af relevans for politiets kontrolarbejde, vil de kunne videregive dem til politiet i Københavns Lufthavn. Det vil navnlig dreje sig om navne på passagerer og flyankomster.

Hidtil er udvekslingen af oplysninger mellem politiet og toldmyndighederne i Københavns Lufthavn sket som led i det såkaldte PIU-samarbejde (Passenger Information Unit). Som led i samarbejdet er der sket udveksling af oplysninger vedrørende ulovlig indrejse mv., som har været anvendt af Københavns Politi til brug for politiets arbejde i lufthavnen. Samarbejdet ophørte i august 2014 som følge af en vis usikkerhed om den nærmere rækkevidde af hjemmelsgrundlaget for udveksling af oplysningerne. Erfaringerne med PIU-samarbejdet har imidlertid været positive.

Der er ikke med lovforslaget tilsigtet nogen fravigelse af persondatalovens regler, herunder lovens §§ 5 og 6.

Persondataloven indeholder i § 5 en række regler om indsamling af oplysninger. Det fremgår af stk. 2 og 3 bl.a., at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelsen af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og til de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Persondatalovens § 6 angiver de omstændigheder, hvorunder behandling af oplysninger må finde sted. Det fremgår af stk. 1, nr. 6, at behandling af oplysninger må finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave, der hører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt. Af stk. 1, nr. 7, fremgår det, at behandling af oplysninger må finde sted, hvis behandlingen er nødvendig for, at den data-ansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse, og hensynet til den registrerede ikke overstiger den interesse.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 38, stk. 8, forudsættes anvendt inden for rammerne af persondataloven, og således forudsættes det bl.a., at politiet alene kan modtage oplysninger fra toldmyndighederne, i det omfang det efter en konkret vurdering er nødvendigt og sagligt for politiets kontrolarbejde.

Der henvises til pkt. 2.8.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der vil med henblik på at sikre, at kontroller sker i overensstemmelse med Schengen-reglerne ved bekendtgørelse blive fastsat nærmere regler om kontrollen, herunder om intensiteten, hyppigheden og selektiviteten heraf. Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, anvendes en tilsvarende model, hvor rammerne for kontrollen fastsættes ved bekendtgørelse, ligeledes i Nederlandene. Dette giver lettere adgang til at justere rammerne i overensstemmelse med det aktuelle behov.

Kontrolmaksimum vil blive fastsat inden for rammerne af det niveau, som har foreligget i sagerne vurderet af EU-Domstolen, jf. de forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki, og sagen C-278/12, Adil, og lovforslagets pkt. 2.6.1 om den nederlandske lovgivning.

Det er i lovforslagets almindelige bemærkninger yderligere præciseret, hvilke passageroplysninger adgangen omfatter. Det drejer sig bl.a. om oplysninger såsom navn, fødselsdato, nationalitet, rejslegitimation, stedet for passagerernes oprindelige ombordstigning, grænseovergangsstedet i Danmark, luftfartøjets transportkode og afgang- og ankomsttidspunkt. Endvidere kan der anvendes oplysninger indsamlet ved brug af automatisk nummerpladegenkendelsesteknologi.

Udkast til bekendtgørelse om de nærmere rammer for kontrollen vil i overensstemmelse med sædvanlig praksis blive sendt i høring hos relevante myndigheder og organisationer mv. forud for udstedelsen.

Der henvises til pkt. 2.8.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2.

4. Automatisk nummerpladegenkendelsesteknologi (ANPG)

Datatilsynet bemærker, at tilsynet har igangværende drøftelser med Rigspolitiet om indførelsen af automatisk nummerpladegenkendelsesteknologi (ANPG). Datatilsynet har endnu ikke taget stilling til, i hvilket omfang teknologien vil kunne indføres inden for rammerne af persondataloven. Det står ikke tilsynet klart, hvad der forstås ved anonymiseret trafikdata, herunder navnlig hvorvidt der ved begrebet ”anonymiseret” data skal forstås data/oplysninger, som ikke er omfattet af persondatalovens definition af en personoplysning. Herudover er det uklart, om der via ANPG-kameraer kan indsamles oplysninger om køretøjers nationalitet, uden at der samtidig indsamles og på anden vis behandles personoplysninger. Det bør præciseres i bemærkningerne, hvad der nærmere forstås ved anonymiseret trafikdata, og at der – hvis der sker behandling af personoplysninger – redegøres for, hvorvidt behandlingen kan foretages inden for rammerne af persondataloven.

IT-Politisk Forening mener, at systematisk brug af ANPG på danske veje, herunder i grænseområderne, er et indgreb i borgernes ret til privatliv, som er sikret ved bl.a. EMRK artikel 8. Derfor bør en eventuel indførelse af ANPG i Danmark ske ved vedtagelse af en lov om ANPG, som klart fastlægger, hvor ANPG må anvendes, hvilke oplysninger der må indsamles, hvor længe oplysningerne må opbevares, til hvilke formål oplysningerne må anvendes, og hvilken uafhængig kontrol der skal være med adgang til de registrerede oplysninger (for eksempel krav om dommerkendelse). Sekundært bør rammebetingelserne for brugen af ANPG til grænsekontrol fastsættes mere præcist i lovforslaget.

Politiets anskaffelse og anvendelse af ANPG-teknologi er allerede vedtaget af forligskredsen bag politiets og anklagemyndighedens økonomi.

Det forudsættes med lovforslaget, at ANPG vil kunne anvendes til udlændingekontrolmæssige formål, og at en implementering heraf vil kunne ske inden for persondatalovgivningens rammer. Omfanget og karakteren af de oplysninger, der vil kunne indsamles ved brug af ANPG-teknologi, afhænger af, hvordan teknologien vil blive anvendt i praksis. Der vil i den forbindelse være forskellige teknologiske løsningsmuligheder. Spørgsmålet om den nærmere implementering af ANPG, herunder også til andre politimæssige formål end udlændingekontrol, er aktuelt under overvejelse og vil ske med inddragelse af Datatilsynet.

Ovenstående er præciseret i pkt. 2.8.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

5. Skærpelse af bødeniveau

Dansk Arbejdsgiverforening er af den opfattelse, at den stærkt forhøjede strafferamme, der lægges op til i lovforslaget, vil virke urimelig i forhold til en række især mindre virksomheder, som kan blive truet på deres eksistensgrundlag. Dette er navnlig tilfældet, når en virksomhed uforvarende kommer til at overtræde loven om beskæftigelse af udenlandske medarbejdere, fordi virksomheden ikke har mulighed for at kontrollere, om den udenlandske arbejdstager har et lovligt opholdsgrundlag.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater mener ikke, at der er en særlig begrundelse for, at strafferammen i den nyaffattede § 59, stk. 5 og 8, skal være helt op til 2 år, og foreslår, at strafferammen på 1 år fastholdes. En strafferamme på indtil 2 år forekommer streng i forhold til overtrædelsens karakter, idet der eksempelvis ikke er tale om personfarlig kriminalitet.

Institut for Menneskerettigheder peger på, at de skærpede sanktioner alene bør finde anvendelse på lovovertrædelser begået efter lovens ikrafttræden, jf. EMRK artikel 7, stk. 1, 2. pkt.

Rigsadvokaten anfører, at det kan overvejes, om de foreslåede skærpselser bør give anledning til ligeledes at forhøje sanktionsniveauet for overtrædelse af den foreslåede § 59, stk. 8, i udlændingeloven.

SOS mod Racisme finder, at det bør fremgå af selve lovforslaget, at asylansøgere ikke bør straffes for ulovligt at rejse ind i Danmark. Strafferammen er meget høj, og det er urimeligt at straffe mennesker,

der bistår en udlænding med at opholde sig ulovligt i landet og på den måde hjælper med at beskytte asylansøgere mod tilbagesendelse til tortur.

Lovforslagets bestemmelser om skærpet bødeniveau i sager om udlændinges ulovlige indrejse, ophold og arbejde gennemfører anbefalingerne i arbejdsgrupperapporten om den politimæssige kontrol i grænseområder og lufthavne mv. med henblik på bekæmpelse af illegal indvandring og tilrejsende kriminelle. Lovforslaget indeholder ikke forslag om en skærpelse af straffen for virksomheder, som ulovligt beskæftiger udlændinge.

Som det fremgår af pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, har sanktionsniveauet for ulovligt ophold været uændret gennem en årrække. Bødetaksten fremstår uforholdsmæssig lav sammenlignet med bødetaksten på andre områder, og som sådan afspejler det nuværende sanktionsniveau ikke de tiltagende udfordringer med udlændinges ulovlige ophold i Danmark.

Arbejdsgruppen har derfor anbefalet en skærpelse af bødeniveauet i sager om overtrædelse af § 59, stk. 1, nr. 1-3, idet den nuværende forskel mellem bødeniveauerne for overtrædelse af henholdsvis § 59, stk. 1, og § 59, stk. 2, således fastholdes. Den eksisterende strafferamme på 6 måneder berøres ikke af lovforslaget.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke berører straffen for den, der bistår en udlænding med ulovligt at indrejse eller opholde sig i landet, f.eks. ved at huse afviste asylansøgere.

Det er på baggrund af hørings svarene præciseret i det fremsatte lovforslag, at de foreslåede skærpelser af bødeniveau alene finder anvendelse på overtrædelser begået efter lovens ikrafttræden.

Udlændingelovens § 59 er ændret ved lov nr. 516 af 26. maj 2014. Den foreslåede nyaffattelse af udlændingelovens § 59 (lovforslagets § 1, nr. 3) er alene lovteknisk begrundet.

Der henvises til pkt. 3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Dansk Arbejdsgiverforening anfører, at kravet til luftfartsselskaberne naturligvis vil påvirke de økonomiske konsekvenser, og at man går ud fra, at kravene til selskaberne kun består af enkeltstående forespørgsler, idet

lovforslaget i modsat fald kan indebære store meromkostninger for selskaberne.

Dansk Industri og **Dansk Luftfart** er på det foreliggende grundlag ikke i stand til at vurdere omfanget af administrative og økonomiske byrder, som erhvervet potentielt pålægges som følge af forslaget. Ønskerne forudsættes at begrænse sig til enkeltstående konkrete forespørgsler om konkrete ankomster, der kan klares operationelt. Består ønskerne derimod i løbende datafangst fra luftfartsselskabernes booking- og reservationssystemer, kan der blive tale om betragtelige meromkostninger og byrder for erhvervet, hvilket naturligvis er uønsket.

Som det fremgår af pkt. 3 ovenfor, vurderer Justitsministeriet ikke på nuværende tidspunkt, at der er behov for, at politiet – for at opnå formålet med lovforslaget – opnår direkte adgang til flyselskabernes bookingsystemer til brug for kontrol udført i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 38, stk. 6, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Det er i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2, præciseret, at adgangen til at anvende passageroplysninger omfatter oplysninger fra førere af luftfartøjer og skibsførere om de passagerer, de skal befordre. Det drejer sig bl.a. om oplysninger såsom navn, fødselsdato, nationalitet, rejselegitimation, stedet for passagerernes oprindelige ombordstigning, grænseovergangsstedet i Danmark, luftfartøjets transportkode og afgang- og ankomsttidspunkt.

Der er tale om oplysninger, som politiet allerede i dag har krav på at modtage til brug for kontrol ved de ydre Schengen-grænser, jf. udlændingebekendtgørelsens § 11, stk. 4, og § 12, stk. 9.

Desuden at det præciseret, at det forudsættes, at oplysningerne anvendes på et ikke-systematisk grundlag.

Lovforslaget indebærer således ikke, at politiet får adgang til flyselskabernes bookingsystemer, eller at luftfartsselskabernes løbende skal levere passageroplysninger om samtlige rejsende.

Der henvises til pkt. 2.8.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

III. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag adskiller sig på følgende punkter fra det lovudkast, der blev sendt i høring den 7. november 2014:

- *Det foreslås, at der – i stedet for en bred adgang til flyselskabernes bookingsystemer – skabes specifik hjemmel for politiet til at modtage passageroplysninger fra toldmyndighederne til brug for ind- og udrejsekontrol og kontrollen som nævnt i den nyaffattede § 38, stk. 6. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2.*
- *Bemyndigelsen for justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om kontrollen som nævnt i høringsudkastets forslag til § 38, stk. 6, udskilles til et selvstændigt stykke, og det er i bemærkningerne til lovforslaget nærmere præciseret, hvilke oplysninger justitsministeren kan fastsætte regler om. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2.*
- *Det er præciseret i pkt. 2.8.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvilke oplysninger politiet kan modtage i henhold til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 38, stk. 8. Det præciseres endvidere, at bestemmelsen forudsættes anvendt inden for rammerne af persondataloven, og at politiet alene kan modtage oplysninger fra toldmyndighederne, i det omfang det efter en konkret vurdering er nødvendigt og sagligt.*
- *Det er præciseret i pkt. 2.8.3.1 og 2.8.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvilke oplysninger justitsministeren kan fastsætte regler om. Der således præciseret, at der er tale om passageroplysninger fra førere af luftfartøjer og skibsførere om de passagerer, de skal befordre, og at disse oplysninger kan anvendes til politiets analyse med henblik på tilrettelæggelse af en målrettet, ikke-systematisk kontrol ved de indre Schengengrænser. Det er endvidere præciseret, at der er tale om oplysninger indsamlet ved brug af automatisk nummerpladegenkendelsesteknologi, og at implementering af denne teknologi, herunder også til andre politimæssige formål end udlændingekontrol, aktuelt er under overvejelse, og vil ske med inddragelse af Datatilsynet.*
- *Det er præciseret i pkt. 3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at de foreslåede skærpelser af bødeniveau finder anvendelse på overtrædelser begået efter lovens ikrafttræden. Det præciseres endvidere, at en udlænding, der indrejser i strid med et indrejseforbud, fortsat vil skulle straffes i henhold til udlændingelovens § 59 b uanset de foreslåede ændringer af § 59, stk. 1, nr. 1-3, og stk. 2.*

Der er herudover foretaget visse redaktionelle ændringer.