

UDKAST

Forslag til

Lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser)



Udlændinge- og Integrationsministeriet

§

I lov nr. 1499 af 11. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser) foretages følgende ændringer:

1. I § 3 ændres »Udlændinge-, integrations- og boligministeren« til: »Udlændinge- og integrationsministeren«, og »folketingsåret 2017-18« ændres til: »folketingsåret 2023-24«.

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.

15. august 2018

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2018 - 10537
Akt-id 457175

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning
2. Lovforslagets hovedindhold
 - 2.1. Transportøransvar i forbindelse med midlertidig indførelse af grænsekontrol ved indre Schengengrænser
 - 2.1.1. Gældende ret
 - 2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
5. Administrative konsekvenser for borgere
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer mv.
9. Sammenfattende skema

1. Indledning

I efteråret 2015 stod Danmark og Europa i en krisesituation. Et historisk stort antal flygtninge og migranter krydsede grænserne, og i Danmark var vi bl.a. vidne til, at store menneskemængder gik på motorvejene. Det høje indrejsetal betød også, at Danmark modtog et markant større antal asylansøgere end tidligere.

På baggrund af det meget store antal flygtninge og migranter besluttede vores nabolande – Norge, Sverige og Tyskland – i november 2015 at genindføre midlertidig grænsekontrol ved de indre Schengengrænser. Norge indførte desuden krav om, at transportører skal kontrollere pas og visum.

Med lov nr. 1499 af 11. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser) blev der indført en mulighed for, at udlændinge- og integrationsministeren kan beslutte, at transportører kan pålægges strafansvar, hvis de bringer udlændinge uden fornøden rejselegitimation og visum her til landet fra et andet Schengenland, hvis der er indført midlertidig grænsekontrol ved den pågældende grænse.

Formålet med lovændringen var således at sikre, at transportører foretager en kontrol af rejselegitimation og visum for udlændinge, inden de pågældende bringes her til landet over en indre Schengengrænse, hvor der foretages midlertidig grænsekontrol.

Lov nr. 1499 af 11. december 2015 trådte i kraft den 13. december 2015.

Ifølge lovens § 3 skal der fremsættes forslag om revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser i folketingsåret 2017-18. Det fremgår af bemærkningerne til lovens § 3, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 74, ændringsforslag, at bestemmelsen er foreslået indsat på baggrund af den løbende udvikling i migrationspresset, som Europa og Danmark oplevede, og de høringssvar, som blev modtaget fra transportørerne om bl.a. administrative og økonomiske konsekvenser af transportøransvaret.

Det fremgår desuden af bemærkningerne til lovens § 3, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 74, ændringsforslag nr. 2, at formålet med revisionsbestemmelsen er at sikre, at Folketinget senest i folketingsåret 2017-18 får lejlighed til at vurdere, om reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser eventuelt har virket efter hensigten.

Danmark har siden den 4. januar 2016 i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen gennemført midlertidig grænsekontrol ved den dansk-tyske landegrænse og i de danske havne med færgeforbindelse til Tyskland. Den nuværende grænsekontrol løber frem til den 12. november 2018.

Uanset at reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig indførelse af grænsekontrol ved indre Schengengrænser endnu ikke er blevet iværksat, udgør muligheden for at kunne iværksætte transportøransvaret fortsat er en vigtig del af myndighedernes beredskab.

Formålet med dette lovforslag er derfor at ændre revisionsbestemmelsen i § 3 i lov nr. 1499 af 11. december 2015, således at bestemmelsen om transportøransvar opretholdes uændret, og at Folketinget i folketingsåret 2023-24 på ny får lejlighed til at vurdere reglerne.

2. Lovforslagets hovedindhold

2.1. Transportøransvar i forbindelse med midlertidig indførelse af grænsekontrol ved indre Schengengrænser

2.1.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 38, stk. 2, må ind- og udrejsekontrol ikke finde sted ved grænsen til et Schengenland. Dog kan der efter bestemmelsen undtagelsesvis ske kontrol ved en sådan grænse i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25.

Ifølge udlændingelovens § 43, stk. 3, 1. pkt., har føreren og den, der har rådighed over et skib eller luftfartøj, som har bragt en udlænding her til landet, samt dennes herværende repræsentant pligt til uden udgift for staten straks at sørge for udlændingens udrejse eller tilbagerejse, såfremt udlændingen bliver afvist eller overført efter reglerne i udlændingelovens kapitel 5 eller 5 a.

Udlændingelovens § 43, stk. 3, finder ikke anvendelse ved indrejse fra et Schengenland, jf. § 43, stk. 5, medmindre der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25, jf. § 38, stk. 2, og udlændinge- og integrationsministeren har truffet beslutning efter § 59 a, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, straffes den, der bringer en udlænding her til landet, med bøde, hvis den pågældende udlænding ved indrejsen i Danmark eller i transit i en dansk lufthavn ikke er i besiddelse af fornøden rejselimitation og visum, jf. udlændingelovens § 39. Bestemmelsen finder som udgangspunkt ikke anvendelse ved indrejse fra et Schengenland, jf. udlændingelovens § 59 a, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 59 a, stk. 2, kan udlændinge- og integrationsministeren træffe beslutning om, at § 59 a, stk. 1, skal finde anvendelse i forbindelse med at der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25, jf. § 38, stk. 2.

Ifølge bemærkningerne til lov nr. 1499 af 11. december 2015, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 74, side 8, kan udlændinge- og integrationsministeren alene beslutte at indføre et sådant transportøransvar ved passage af en indre Schengengrænse, hvis det vurderes, at det er nødvendigt for at sikre en effektiv midlertidig grænsekontrol. Beslutningen vil endvidere alene kunne opretholdes så længe, det er nødvendigt for at sikre en effektiv midlertidig grænsekontrol, og skal således ophæves, når denne forudsætning ikke længere måtte være opfyldt.

Herudover fremgår det af bemærkningerne, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 74, side 9, at der med loven ikke i øvrigt tilsigtes ændringer i udlændingelovens § 59 a, herunder i forhold til betingelserne for strafansvar, bødeniveauet mv. Det medfører bl.a., at der alene pålægges strafansvar i de tilfælde, hvor der ikke er foretaget kontrol, eller hvor kontrollen er mangelfuld og således burde have afsløret, at de pågældende ikke havde fornøden legitimation og visum, og at der alene vil skulle rejses tiltale ved gentagne overtrædelser, hvilket eksempelvis vil sige, at der ikke skal rejses tiltale i enkeltstående tilfælde, hvor en udlænding er bragt til landet uden fornøden rejselimitation og visum.

Der vil derimod kunne rejses tiltale, hvis der foreligger flere overtrædelser, herunder flere overtrædelser i forbindelse med den samme transport over den pågældende grænse. Der henvises i øvrigt til Rigsadvokatens Meddelelse 7-2006 om udlændingelovens § 59, § 59 a og § 59 b.

2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser blev indført i december 2015 som et blandt flere tiltag på udlændingeområdet, der skulle håndtere flygtninge- og migrantsituationen. Reglerne udgør et væsentligt element i en effektiv grænsekontrol, hvis Danmark indfører midlertidig grænsekontrol til andre Schengenlande.

Formålet med reglerne er at sikre, at transportører – hvis der indføres midlertidig grænsekontrol ved en indre Schengengrænse – kan pålægges at foretage en kontrol af rejsendes rejselegitimation og visum, inden de pågældende transporteres her til landet, hvilket svarer til den ordning, der gælder for transportører ved passage af ydre Schengengrænser.

Norge og Sverige har indført lignende regler om transportøransvar i tilfælde af midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser, som indebærer, at transportører pålægges at kontrollere, at rejsende har gyldigt rejsedokument og visum til at indrejse i landet.

Norge har siden den 26. november 2015 gennemført midlertidig grænsekontrol og haft krav om fuldstændig ID- og visumkontrol på færgerne fra Danmark, Sverige og Tyskland. Den norske Stortinget vedtog den 15. marts 2018 en ny lov om grænsetilsyn og grænsekontrol af personer (grænse-loven, Lovvedtak 35 (2017-2018)), som opretholder muligheden for, at transportører kan pålægges at kontrollere, at rejsende har gyldig rejse- eller legitimationsdokument og visum i forbindelse med gennemførelse af grænsekontrol på de indre Schengengrænser. Det bemærkes, at den nye grænselov ikke er sat i kraft endnu.

Sverige har siden den 12. november 2015 gennemført midlertidig grænsekontrol ved de indre Schengengrænser, herunder ved den dansk-svenske grænse over Øresund. I perioden fra den 4. januar 2016 til den 4. maj 2017 indførte Sverige tillige transportøransvar for tog, busser og færge fra Danmark til Sverige.

Den finske regering fremsatte den 25. januar 2018 et lovforslag (RP 201/2017 rd) om ændring af bl.a. grænsebevogtningsloven og udlændingeloven. Lovforslaget har bl.a. til formål at gøre det muligt at indføre transportøransvar i forbindelse med en midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser. Forslaget er fortsat under behandling i Finlands rigsdag.

Udlændinge- og Integrationsministeriet konstaterer på denne baggrund, at de øvrige nordiske lande fortsat ser et behov for, at deres respektive nationale lovgivning giver mulighed for at pålægge transportøransvar i forbindelse med gennemførelse af midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser.

Det bemærkes i øvrigt, at Rigspolitiet vurderer, at muligheden for at pålægge luftfartselskaber og bus-, tog og søtransportører at kontrollere, om udlændinge, der ad luft-, land- eller søvejen bringes til landet, er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum ved passage af de indre Schengengrænser – på linje med de forskellige andre værktøjer, som blev indført ved lov nr. 1273 af 20. november 2015 om håndtering af flygtninge- og migrantsituationen – vil kunne understøtte politiets opgavevaretagelse, hvis presset på Danmarks grænser øges voldsomt over kort tid.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er vigtigt at sikre, at myndighederne fortsat har de rigtige redskaber til at håndtere en situation, hvor pres-

set på Danmark øges voldsomt, og at reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser udgør et væsentligt element i den forbindelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på denne baggrund ikke, at der på nuværende tidspunkt bør ske ændringer eller præciseringer af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser, som vedtaget ved lov nr. 1499 af 11. december 2015 om lov om ændring af udlændingeloven (Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser).

Det foreslås på den baggrund at ændre § 3 i lov nr. 1499 af 11. december 2015, således at bestemmelsen i udlændingelovens § 59 a, stk. 2, om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser oprettholdes uændret, og at Folketinget senest i folketingsåret 2023-24 på ny får lejlighed til at vurdere, om reglerne — i det omfang, de har været anvendt — har virket efter hensigten.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget ændrer alene revisionsbestemmelsen i § 3 i lov nr. 1499 af 11. december 2015 og har således ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget ændrer alene revisionsbestemmelsen i § 3 i lov nr. 1499 af 11. december 2015 og har således ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. Administrative konsekvenser for borgere

Lovforslaget ændrer alene revisionsbestemmelsen i § 3 i lov nr. 1499 af 11. december 2015 og har således ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Danmark indtrådte i Schengensamarbejdet den 25. marts 2001. Schengensamarbejdets formål er at skabe et fælles område uden indre grænser, og udgangspunktet for Schengensamarbejdet er en ophævelse af personkontrollen ved de fælles indre grænser inden for Schengenområdet suppleret med fælles regler for passage af Schengenområdets ydre grænser og ens visumregler for tredjelandsborgere.

Det fremgår dog af artikel 25 i Schengengrænsekodeksen, at der kan ske en midlertidig indførelse af grænsekontrol ved de indre Schengengrænser. Hvis der indføres midlertidig grænsekontrol, vil en sådan personkontrol kunne svare til den kontrol, der foretages ved en ydre Schengengrænse, jf. Schengengrænsekodeksen artikel 32.

Efter Schengenkonventionens artikel 26, stk. 2, forpligter Schengenlandene – med forbehold af forpligtelserne efter flygtningekonventionen – sig til at indføre sanktioner over for transportvirksomheder, der ad luft- eller søvejen befordrer udlændinge, som ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter, fra et land, der ikke er med i Schengen, til deres område. Dette gælder som udgangspunkt også for transportvirksomheder, der varetager international kollektiv bustransport, jf. artikel 26, stk. 3.

Når der ved den indre grænse efter artikel 25 i Schengengrænsekodeksen kan indføres midlertidig grænsekontrol, vil der tilsvarende kunne indføres transportøransvar i forbindelse med en sådan grænsekontrol. Det bemærkes i den forbindelse, at iværksættelse af transportøransvaret ikke vil stride imod det overordnede princip om afskaffelse af personkontrollen ved de indre grænser, idet transportøransvaret alene vil gælde i tilfælde, hvor der i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen er indført en sådan personkontrol.

Der henvises til pkt. 7 i forarbejderne til lov nr. 1499 af 11. december 2015, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 74, side 7, for en nærmere gennemgang af reglerens overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser.

8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 6. august 2018 til den 3. september 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3F Sømændene, A.P. Møller - Mærsk A/S, Abildskou A/S, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Air Greenland A/S, Alba Turist ApS, Amnesti Nu, Amnesty International, Arriva Danmark ApS, Assuranceforeningen SKULD, Asylret, Atlantic Airways, BARD – Board of Airline Representatives in Denmark, Bedsteforældre for Asyl, Besa Trans, Bilfærgernes Rederiforening, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danish Air Transport, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danmarks Skibskredit A/S, Danmarks Skibsmæglerforening, Danpilot, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Luftfart, Dansk Metals Maritime Afdeling, Dansk Rib Charter Brancheforening, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tog, Dansk Transport og Logistik, Dansk Turistfart ApS, Danske Advokater, Danske Busvognmænd, Danske Færger, Danske Havne, Danske Havnevirksomheder, Danske Regioner, Danske Speditører, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité

for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Juridiske Fakultet, DI Transport, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, DSB, Egons Turist & Minibusser A/S, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Erhvervsstyrelsen, Espergærde Turist ApS, Eurolines Scandinavia ApS, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finansrådet, Fiskeriets Arbejds miljøråd, Fiskernes Forbund, Flygtninge Under Jordan, Flygtningeævnet, FOA - Fag og Arbejde, Focus Advokater, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Forsikring & Pension, Funktionærernes & Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Færøernes Landsstyre, Gråhundbus, NeptunBus, HK/Danmark, HORESTA, Indvandrermedicinsk Klinik, Indvandrer-rådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Transport Danmark, ITD - Brancheorganisationen for den danske vejgodstransport, Jet Time, John's Turist og Minibus ApS, Karup Lufthavn, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Københavns Lufthavne A/S, Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen i Danmark, Maskinmestrenes Forening, Mellemløst Samvirke, North Sea Operators Committee Denmark, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed, (Tidl. Fredsfonden), Politiforbundet, Primera Air Scandinavia, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Rederiforeningen af 2010, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rets-sikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Sammenslutningen af Mindre Erhvervsfartøjer, Samtlige byretter, SAS, Småøernes Færgeselskaber, SOS mod Racisme, Star Air, Sun Air of Scandinavia, Sydtrafik, Sø- og Handelsretten, Søfar-tens Arbejds miljøråd, Søfartens Ledere, Søfartsrådet, Sønderborg Lufthavn, Sø-værnets Operative Kommando, Thomas Cook, Top Tourist ApS, Trafikselskaberne i Danmark, Træskibs Sammenslutningen, Udlændingenævnet, Udlændingestyrelsen, UNHCR, UNICEF Danmark, Work-live-stay Southern Denmark, Ægteskab Uden Grænser, Ældresagen, Aalborg Lufthavn og Aarhus Lufthavn.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindreudgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Det foreslås, at § 3 i lov nr. 1499 af 11. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser) ændres, således at udlændinge- og integrationsministeren om fem år, dvs. i folketingsåret 2023-2024, skal fremsætte et nyt forslag om revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser. Forslaget indebærer, at bestemmelsen i udlændingelovens § 59 a, stk. 2, om transportøransvar indtil videre opretholdes uændret.

Ændringen af den ansvarlige minister er en konsekvens af ressortomlægningen, hvor Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet blev omdannet til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Der henvises til kongelig resolution af 28. november 2016.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	<p style="text-align: center;">§ 1</p> <p>I lov nr. 1499 af 11. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengenrænser) foretages følgende ændring:</p>
<p>§ 3. Udlændinge-, integrations- og boligministeren fremsætter forslag om revision af § 1, nr. 2 og 3, i folketingsåret 2017-18.</p>	<p>1. I § 3 ændres »Udlændinge-, integrations- og boligministeren« til: »Udlændinge- og integrationsministeren«, og »folketingsåret 2017-18« ændres til: »folketingsåret 2023-24«.</p>
	<p style="text-align: center;">§ 2</p> <p>Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.</p>
	<p style="text-align: center;">§ 3</p> <p>Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.</p>