

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen (Gennemførelse af forordning om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), forordninger om oprettelse af et ind- og udrejsesystem (EES) samt forordninger om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på områderne for henholdsvis ind- og udrejsekontrol samt politisamarbejde og strafferetligt samarbejde og om brug af SIS i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold m.v.)

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 16. december 2020 til den 13. januar 2021 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Aalborg Lufthavn, Aarhus Lufthavn, Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, BARID – Board of Airline Representatives in Denmark, Bedsteforældre for Asyl, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL), By og Havn (Københavns Havn), Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danish Biometrics, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, Dansk Missionsråd, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Havne, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Det Kriminalpræventive Råd, Dansk Industri (DI), DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Erhvervsflyvningens Sammenslutning – Danish Aviation Association (ESDAA), Erhvervsministeriet, Esbjerg Lufthavn, Finansministeriet, Finansrådet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Håndværksrådet, Indvandrer-rådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitsministeriet, Kommunernes

8. marts 2021

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Johanne Black

Tel. 61 98 34 48
Mail jbl@uim.dk

Sags nr. 2020 - 9295
Akt-id 1513719

Landsforening (KL), Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Københavns Byret, København-Malmö Havn, Københavns Lufthavn (CPH), Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Mellemløst Samvirke, Midtjyllands Lufthavn, Odense Lufthavn, Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Politiforbundet i Danmark, PROSA – Forbundet af It-professionelle, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retten i Aalborg, Retten i Aarhus, Retten i Esbjerg, Retten i Glostrup, Retten i Helsingør, Retten i Herning, Retten i Hillerød, Retten i Hjørring, Retten i Holbæk, Retten i Holstebro, Retten i Horsens, Retten i Kolding, Retten i Lyngby, Retten i Nykøbing Falster, Retten i Næstved, Retten i Odense, Retten i Randers, Retten i Roskilde, Retten i Svendborg, Retten i Sønderborg, Retten i Viborg, Retten på Bornholm, Retten på Frederiksberg, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Saga Shipping, SAS, SOS Racisme, Sundhedskartellet, Sø- og Handelsretten, Sønderborg Lufthavn, Trafikselskabet Movia, Transport- og Boligministeriet, Udenrigsministeriet, Udlændingenævnet, UNHCR (Regional Representation for Northern Europe), VisitDenmark, World Health Organization (WHO), Work-live-stay Southern Denmark, Ældresagen, Ægte-skab Uden Grænser, Aarhus Erhverv/International Community, 3 F, og 3F Privat Service, Hotel og Restauration (3F PSHR).

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar med bemærkninger til lovforslaget fra:

Danske Rederier, DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Datatilsynet, Færøernes Landsstyre og SOS Racisme.

Følgende har afgivet høringssvar, men ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES), Institut for Menneskerettigheder, KL, Rådet for Etniske Minoriteter, Udlændingenævnet og Ældresagen.

Advokatsamfundet, Københavns Byret på vegne af alle byretter, Vestre Landsret og Østre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

De modtagne høringssvar vedlægges.

Nedenfor i afsnit 2 gennemgås de indkomne høringssvar så vidt muligt opdelt efter den struktur, der er i lovforslagets bemærkninger. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders og organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets og/eller Justitsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets og/eller Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af generel politisk karakter og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet

kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integration.

2. Indkomne høringsvar

2.1. Generelle bemærkninger

Danske Rederier stiller sig som udgangspunkt positivt til lovforslaget og finder det vigtigt, at søfarende relativt uhindret og smidigt kan foretage de nødvendige rejser og i den forbindelse på- eller afmønstre uanset nationalitet og hvilket land, skibet måtte befinde sig i.

Datatilsynet har bemærket, at der i relation til beskrivelsen af de databeskyttelsesretlige regler er behov for en række præciseringer, som Datatilsynet har uddybet nærmere mundtligt over for Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet.

Der er på baggrund af Datatilsynets bemærkninger foretaget en række præciseringer under pkt. 3.3.2.2.8 og pkt. 3.3.3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Færøernes Landsstyre tager til efterretning, at loven ifølge lovudkastets § 4 ikke skal gælde direkte for Færøerne, men at loven senere ved kongelig anordning helt eller delvist kan sættes i kraft for Færøerne, hvis de færøske myndigheder anmoder herom.

SOS Racisme har anført, at hovedsagen er, om Danmark skal tilslutte sig eller ej, og at SOS Racisme mener, at Danmark ikke bør tilslutte sig den nye Schengenaftale med hensyn til bestemmelser, der vedrører flygtninge, asylansøgere og Dublin III. SOS Racisme har i den forbindelse anført, at Schengensystemet tidligere blev anvendt til kontrol med kriminelle, til overvågning, anholdelse, strafforfølgning og sikring mod grænseoverskridende kriminalitet og senere mod terror, og at den nuværende udvidelse får betydning for at bremse flygtninges muligheder for at få asyl i EU. SOS Racisme har hertil anført, at EU-medlemsstaterne ikke bør indberette afviste og udviste asylansøgere og flygtninge til SIS, heller ikke dem, der er blevet kriminaliseret af lange fængselsdomme på grund af overtrådt melde-, opholds- og underretningspligt eller for ulovligt ophold i Danmark.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra SOS Racisme og bemærker hertil, at Danmark henholdsvis den 19. april 2018, den 1. juni 2018 og den 29. januar 2019 har tilsluttet sig EES-forordningen, ETIAS-forordningen og de nye SIS-forordninger via den såkaldte Schengenteknikalitet, og at Danmark således er bundet af forordningerne på mellemstatsligt grundlag.

2.2. Bemærkninger vedrørende ETIAS-forordningen

SOS Racisme har anført, at når det gælder det nye system med rejsetilladelser for visumfrie tredjelandsstatsborgere, lyder det unødigt bureaukratisk og indskrænkende for disse borgeres færdsel i Europa, at de skal have en rejsetilladelse, og at man efter at have opholdt sig 90 dage i et land skal rejse uden for Schengenområdet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra SOS Racisme. Ministeriet skal bemærke, at reglerne for visumfrit ophold i Schengenlandene i op til 90 dage ikke ændres ved lovforslaget.

2.2.1. Transportøransvar

DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder har bemærket, at transportvirksomhederne er pålagt transportøransvar, hvis de bringer en udlænding her til landet uden den fornødne legitimation og visum, jf. udlændingelovens § 59, og at transportøransvaret påtænkes videreført i udlændingeloven med en tilføjelse om ETIAS-rejsetilladelse, hvorefter transportvirksomhederne ved overtrædelse af bestemmelsen kan pålægges bødestraf og at bære omkostningerne for udlændingens returtransport. DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder har hertil bemærket, at transportvirksomhederne får adgang til ETIAS med henblik på at kontrollere, om en rejsende er i besiddelse af behørig rejsetilladelse, at transportøren fritages for kontrolforpligtelsen, hvis det på grund af en driftsfejl i en hvilken som helst del af ETIAS-informationssystemet er teknisk umuligt at sende en forespørgsel til ETIAS-informationssystemet, og at dette således er en undtagelse til transportøransvaret. Endelig har DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder bemærket, at situationen, hvor myndighederne i tidsrummet mellem transportørens kontrol i ETIAS-informationssystemet og den pågældendes ankomst til grænseovergangsstedet opdager en fejl om den pågældende i godkendelsessystemet, som ville have betydet, at pågældende ikke skulle have haft udstedt en rejsetilladelse ikke er beskrevet i lovforslaget. DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder har anført, at transportøren ikke kan pålægges transportøransvar i denne situation, og at det må være myndighedernes forpligtelse at afholde eventuelle omkostninger til den pågældendes returtransport. DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder har sluttelig opfordret til, at sådanne undtagelser reflekteres i lovforslagets bemærkninger.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har taget bemærkningerne til efterretning og har justeret lovforslagets bemærkninger om transportøransvaret, således at undtagelserne som fremhævet af DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder fremgår tydeligere.

2.2.2. Transferordningen

Danske Rederier har bemærket, at ETIAS-forordningen efter artikel 2 stk. 2 litra i, ikke finder anvendelse for personer eller personkategorier, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a-f, i forordning (EF) nr. 539/2001, der i litra b nævner besætningen inden for civil luft- og skibsfart, og at søfarende fra visumfritagne lande således ikke ved indrejse til eller udrejse fra Danmark skal søge om og være i besiddelse af en rejsetilladelse. Det bemærkes endvidere, at selv om søfarende fra visumpligtige lande måtte være fritaget for kravet om visum, når de indgår i en skibsbesætning, vil de ofte, og særligt i den udstrækning de regelmæssigt besejler og/eller på- eller afmønstres i en havn inden for Schengenområdet, være i besiddelse af et visum. Danske Rederier antager, at sådanne søfarende i den udstrækning, de trods fritagelsen er i besiddelse af et gyldigt visa, vil blive registeret i ind- og udrejsesystemet med dette visa som indrejsehjemmel. Danske Rederier finder det positivt, at der lægges op til en videreførelse af den gældende visumfri transferordning, som efter Danske Rederiers opfattelse er en smidig og effektiv ordning, som senest udmærkede sig ved, at det, i modsætning til mange af de omkringliggende lande, under Covid-19 nedlukningen var muligt at gennemføre besætningskift i Danmark.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Danske Rederier. For så vidt angår visumpligtige søfarende, som benytter sig af et visum på trods af muligheden for at benytte sig af den visumfri transferordning, bemærker ministeriet, at ifølge EES-forordningens artikel 16, stk. 1, litra d, registreres bl.a. nummeret på mærkaten for et visum i ind- og udrejsesystemet. Dette vil efter ministeriets vurdering gælde for den omtalte persongruppe.

DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder finder det positivt, at besætningerne på fly og skibe og deres besætningskift er undtaget reglerne om ETIAS og har endvidere noteret sig, at Danmark bevarer transferordningen for visumpligtige besætningsmedlemmer. DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder har bemærket, at for besætningskift af søfolk uanset nationalitet gælder det, at grænsekontrol af de respektive søfolk foretages på hovedstationen i den politikreds, hvor skiftet finder sted, og at i forhold til EES-kontrolsystemerne forudsætter det, at hver dansk politikreds skal have udstyret til at kunne udføre den kontrol, jf. EES forordningen. DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder bemærker hertil, at ministeriet og Rigspolitiet tidligere er gjort opmærksom på problemstillingen og anmoder om, at der snarest muligt igangsættes drøftelse med erhvervet om løsninger for søfartens behov ved EES-kontrol.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder.

2.3. Bemærkninger vedrørende EES-forordningen

Danske Rederier har bemærket, at ind- og udrejsesystemet som udgangspunkt skal finde anvendelse på alle tredjelandstatsborgere, der passerer de ydre grænser,

hvad enten det drejer sig om statsborgere fra visumfri eller visumpligtige tredjelande. Danske Rederier finder, at hvor førstnævnte vil være kendt i ETIAS-systemet som følge af deres rejsetilladelse, gør det sig ikke umiddelbart gældende for sidstnævnte, dersom de passerer grænsen som søfarende fritaget for såvel rejsetilladelse som visum. Danske Rederier har hertil bemærket, at det bør sikres, at søfarende, uanset hvordan de måtte klassificeres i ind- og udrejsesystemet, ikke pålægges utilsigtede begrænsninger som følge af denne registrering, f.eks. ved, at et visums varighedsperiode begynder at tælle ned og/eller at udrejse kun kan ske på udvalgte steder og tidspunkter som følge af manglende faciliteter. Danske Rederier udtrykker bekymring for, om der er faciliteter og mulighed for at tjekke ind og ud de steder og i de havne, der måtte være brug for det.

For så vidt angår optagelse af biometri i forbindelse med registrering i ind- og udrejsesystemet, herunder tilvejebringelsen af det nødvendige udstyr til brug herfor, bemærker Udlændinge- og Integrationsministeriet, at dette ikke vedrører lovforslaget, men at tilvejebringelse af det nødvendige udstyr til brug for registrering i ind- og udrejsesystemet håndteres i forbindelse med implementeringen af EES-forordningen i Danmark.

2.3.1. Overførsel til tredjelande

Datatilsynet har i relation til den foreslåede § 58 k, stk. 1, bemærket, at det i bemærkningerne til bestemmelsen bør præciseres, at der i mangel på et overførselsgrundlag efter databeskyttelsesforordningens artikel 46 kun rent undtagelsesvist kan ske overførsel af personoplysninger fra EES til såkaldt usikre tredjelande, dvs. tredjelande der ikke er omfattet af en tilstrækkelighedsafgørelse, idet overførslen i så fald baseres på undtagelsesbestemmelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 49, stk. 1, litra d, der vedrører hensynet til vigtige samfundsinteresser. Datatilsynet har hertil bemærket, at det bør uddybes, under hvilke betingelser retshåndhævende myndigheder kan overføre personoplysninger, samt præciseres, hvilke betingelser i EES-forordningen der henvises til.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at den foreslåede § 58 k, stk. 1, er udgået af lovforslaget, idet ministeriet vurderer, at EES-forordningen og databeskyttelsesforordningen udgør tilstrækkeligt klar hjemmel til undtagelsesvis at overføre oplysninger fra ind- og udrejsesystemet til tredjelande. Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at der ikke er grundlag for en særkilt hjemmel hertil i udlændingeloven. Bemærkningerne således ikke længere er relevante, hvilket ministeriet har oplyst til Datatilsynet.

2.4. Bemærkninger vedrørende SIS-forordningerne

Datatilsynet har bemærket, at der med gennemførslen af forordningerne er tale om en væsentlig udvidelse af Datatilsynets eksisterende tilsynsforpligtelse, idet der må påregnes hyppigere tilsyn på SIS-området, ligesom der sker en udvidelse af antallet af myndigheder med adgang til SIS, kategorierne af data, der behandles i systemet, samt indberetningskategorierne, og at der derfor må forventes at skulle

anvendes yderligere ressourcer på især tilsyn, men også behandling af konkrete klagesager og håndtering af forespørgsler samt generel oplysning om de registreredes rettigheder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser til bemærkningerne under punkt 2.5 nedenfor.

Datatilsynet har endvidere bemærket, at det følger af bemærkningerne til lovforslaget under afsnit 2.3.2.2.8, "at databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på de nationale kompetente myndigheders og tjenesters behandling af oplysninger, når behandlingen ikke er omfattet af retshåndhævelsesdirektivet, jf. nedenfor." Det bør i den forbindelse med henblik på at sikre en korrekt afgrænsning mellem de to regelsæt præciseres, hvilken betydning det øgede fokus på terrorbekæmpelse har for denne vurdering i forhold til eksempelvis udøvelsen af grænsekontrol.

Der er i lyset af Datatilsynets bemærkninger foretaget en række præciseringer under pkt. 3.3.2.2.8 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.5. Bemærkninger vedrørende økonomi

Datatilsynet har noteret sig, at afsnittet om lovforslagets økonomiske konsekvenser fortsat er under udarbejdelse. Det bemærkes i den forbindelse, at Datatilsynet senest den 4. november 2020 har orienteret Udlændinge- og Integrationsministeriet om, at udvidelsen af Datatilsynets forpligtelser estimeres at medføre et forøget ressourcebehov på samlet 4,5 årsværk årligt.

Justitsministeriet har løbende været i dialog med Datatilsynet om de forventede merudgifter som følge af de forordninger, som lovforslaget skal ses i forlængelse af. Datatilsynets forventede ressourceforbrug vil blive håndteret som led i regeringens samlede håndtering af de økonomiske konsekvenser forbundet med implementeringsarbejdet og afledte opgaver.

DI/DI Transport, Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder har anført, at afsnittet om de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet er under udarbejdelse, og at det fremgår af tidligere drøftelser mellem erhvervet og de involverede ministerier, at det forventes, at lufthavnene afholder alle investeringer og udgifter forbundet med den fysiske indretning og implementering, hvilket efter organisationernes opfattelse er en urimelig byrde at pålægge lufthavnene og luftfartserhvervet. På den baggrund opfordrer organisationerne til, at omkostninger i forbindelse med lovforslaget afholdes af det offentlige.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig det anførte og henviser til, at en godkendelse som grænseovergangssted blandt andet indebærer et vilkår om, at grænseovergangsstedet vederlagsfrist stiller bygningsmæssige faciliteter, herunder kontrolbokse, til rådighed for ind- og udrejsekontrollens forsvarlige udførelse.

Der henvises desuden til, at spørgsmål om finansieringen af ændringerne på grænseovergangssteder som følge af EES-forordningen tidligere er drøftet med organisationerne og andre ministerier.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Lovforslaget adskiller sig, foruden mindre tekniske og redaktionelle ændringer, fra det udkast, der har været sendt i høring, på følgende punkter:

Lovforslaget har siden den eksterne høring gennemgået en række justeringer og præciseringer, bl.a. som følge af indkomne høringssvar, ligesom der er foretaget en række lovtekniske ændringer, herunder har hovedparten af de foreslåede bestemmelser ændret nummerering. Endvidere er de foreslåede nye bestemmelser §§ 58 k og 58 l udgået af lovforslaget.