



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, og hjemrejseloven (Styrkelse af udlændingemyndighedernes og politiets værktøjer til kontrol af udlændinges indrejse og ophold i Danmark)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 29. juni 2023 til den 11. august 2023 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty International, Amnesty Nu, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rejsebureau, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Rederier, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Nationale Integrationsråd, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, DI, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finans Danmark, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes landsstyre, HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik (Odense Universitetshospital), Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL – Kommunernes Landsforening, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Mellempfolkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands landsstyre), Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), Politiforbundet i Danmark, PRO-Vest, Præsidenten

10. oktober 2023

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

Sags nr. 2023 - 8504
Akt-id 2402786

for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors, samtlige byretter, SOS Racisme, Udlændingenævnet, UNHCR (Regional Representation for Northern Europe), UNICEF Danmark, Ægteskab uden grænser, Ældresagen, 3F, 3F Privat Service, Hotel og Restauration (3F PSHR).

Lovforslagets element om gennemførelse af forordningerne (EU) 2019/817 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende grænser og visum og (EU) 2019/818 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration (interoperabilitetsforordningerne) har været sendt i høring hos de samme myndigheder og organisationer i perioden fra den 1. februar 2023 til den 1. marts 2023. Lovelementet blev endvidere sendt til Aalborg Lufthavn, Aarhus Erhverv/International Community, Aarhus Lufthavn, BARID – Board of Airline Representatives in Denmark, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) (under DI), By og Havn (Københavns Havn), Danish Biometrics, Danmarks Rejsebureau, Danske Rederier, Erhvervsflyvningens Sammenslutning – Danish Aviation Association (ES-DAA), Esbjerg Lufthavn, København Malmö Havn, Københavns Lufthavn (CPH), Odense Lufthavn, Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Cooperation in Europe og Sønderborg Lufthavn.

Lovforslagets element om revision af reglerne om transportøransvar ved de indre Schengengrænser har været sendt i høring i perioden fra den 23. august 2023 til den 18. september 2023. Lovelementet blev sendt til størstedelen af de ovenævnte myndigheder og organisationer. Derudover blev lovelementet sendt til Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Danpilot, Dansk PersonTransport, Danske Havne, Danske Shipping- og Havnevirkksomheder, DSB, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Københavns Lufthavn (CPH), Aalborg Lufthavn og Aarhus Lufthavn.

Lovforslagets element om ændring af bopælskravet i Ukraine-særloven har ikke været sendt i høring, da det først er tilføjet lovforslaget efter den eksterne høring, og der alene tilsigtes en mindre justering af gældende ret.

Endvidere har lovforslagets element om genindførelse af adgangen til, at politiet kan overgive tredjelandstatsborgere, der er indrejst fra Tyskland eller et af de nordiske lande, til de respektive lande i overensstemmelse med den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst af 31. maj 1954 (grænseoverløberoverenskomsten) og overenskomsten om ophævelse af paskontrollen ved de fællesnordiske grænser af 12. juli 1957 med senere ændringer (paskontroloverenskomsten) ikke været sendt i ekstern høring. Dette skyldes, at det først er tilføjet lovforslaget efter den eksterne høring, og da der er tale om genindførelse af en tidligere retstilstand, som utilsigtet ikke er blevet videreført ved hjemrejselovens vedtagelse.

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

Amnesty International, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Luftfart, Dansk PersonTransport, Danske Rederier, Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, DI Transport, og, Domstolsstyrelsen, DSB, KL, Københavns Byret, Naalakkersuisut (Grønlands landsstyre), Red Barnet, Refugees Welcome, SOS Racisme, UNHCR og Østre Landsret.

Følgende har afgivet hørings svar, men har ikke haft bemærkninger til lovforslaget, eller har ikke ønsket at udtale sig om lovudkastet:

Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Den Katolske Kirke, Erhvervsflyvningens Sammenlutning (ES-DAA), Flygtningenævnet, KL, Københavns Lufthavne A/S, Landsforeningen Adoption & Samfund, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Udlændingenævnet og Vestre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter af indholdsmæssig karakter i de modtagne hørings svar så vidt muligt opdelt efter den struktur, der er i lovforslagets bemærkninger. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders eller organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af teknisk og generel politisk karakter samt bemærkninger, der ikke vedrører lovudkastet, indgår ikke i hørings oversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henviser til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Hørings svarene

2.1. Ophævelse af 10-års regel ved ferierejser foretaget af flygtninge

Amnesty International har anført, at det fremherskende fokus på midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse er yderst problematisk, at eventuelle inddragelser af opholdstilladelser for personer med opholdsperioder på 10 år eller derover oftest vil være i strid med EMRK artikel 8, og at lovforslaget vil føre til øget usikkerhed og utryghed for herboende flygtninge, samtidig med at lovforslagets resultat vil være ekstremt begrænset. Dertil kommer, at den foreslåede ændring vil føre til et spild af tid og ressourcer for de administrerende myndigheder, hvorfor det frarådes at gennemføre lovforslaget.

Dansk Flygtningehjælp har anført, at en permanent opholdstilladelse bør sikre muligheden for, at en flygtning kan rejse til sit tidligere hjemland eller opholdsland på ferie eller andet korterevarende ophold, og at en ophævelse af 10-års reglen formodes i realiteten at ville føre til et meget begrænset antal inddragelsessager, samtidig med at en gennemførelse vil være administrativt omkostningstungt og føre til

usikkerhed og utryghed blandt flygtninge i Danmark. Der opfordres derfor til at begrænse inddragelsesmuligheden til kun at gælde for flygtninge uden tidsubegrænset (permanent) opholdstilladelse, og tidsfristen beholdes og sættes til 8 år.

Refugees Welcome har anført ikke at anerkende argumentet for at indføre den påtænkte lovændring, der blot fremstår som chikane og en imaginær mulighed for at inddrage flere opholdstilladelser for velfungerende borgere, idet det for flygtninge med 10 års lovligt ophold i Danmark er uden betydning, hvorvidt de er forfulgt i hjemlandet eller ej, henset til deres stærke tilknytning til Danmark. Derudover kan et kort ophold i hjemlandet ikke sidestilles med, at vedkommende ikke længere er i risiko for asylrelevant forfølgelse.

Red Barnet har anført, at børn efter 10 års ophold i Danmark, uanset alder, har opholdt sig størstedelen af deres liv i Danmark og har bl.a. gennem en hverdag i danske skoler og institutioner opnået en sådan tilknytning til det danske samfund, at det hverken vil være proportionalt eller i tråd med principperne i artikel 3 i FN's Børnekonvention om hensynet til barnets tarv at fratage børn deres opholdsgrundlag som følge af eksempelvis en ferierejse i oprindelseslandet. Red Barnet anbefaler derfor, at udlændingelovens § 19, stk. 3, 1. pkt. ikke ophæves som foreslået.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Refugees Welcome og Red Barnet, som ikke giver anledning til ændring af lovforslaget. Det bemærkes, at udlændingemyndighederne i sager om inddragelse af opholdstilladelse skal tage stilling til, hvorvidt en inddragelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt EMRK artikel 8. I den forbindelse vil udlændingemyndighederne skulle forholde sig til bl.a. varigheden af et lovligt ophold i Danmark. Varigheden af opholdet i Danmark kan dog ikke i selv føre til, at inddragelse af en opholdstilladelse skal undlades. Det bemærkes endvidere, at udlændingemyndighederne fortsat vil foretage en vurdering af, hvorvidt udlændingen vil være i risiko for asylbegrundende forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet.

SOS Racisme har anført at være imod ophævelsen af 10-års reglen, og at lovændringen blot er en stramning, der signalerer, at flygtninge kun er i Danmark midlertidigt. Derudover er et ønske om at besøge sin døende mor eller far i hjemlandet ikke nødvendigvis udtryk for, at vedkommende ikke længere er i risiko for asylrelevant forfølgelse i oprindelseslandet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra SOS Racisme, som ikke giver anledning til ændring af lovforslaget. Det bemærkes, at lovforslaget vedrører en ophævelse af 10-års reglen. Således skal de danske udlændingemyndigheder fortsat i forbindelse med behandlingen af en inddragelsessag, jf. § 19, stk. 2, nr. 4, lægge vægt på, hvorvidt der ligger ganske særlige omstændigheder til grund for tilbagereisen, f.eks. et enkeltstående besøg, som var påkrævet på grund af dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem, jf. Folketings-tidende 2015-2016, tillæg A, L 87 som fremsat, pkt. 4.1.3.

UNHCR har anført, at betingelserne i flygtningekonventionens artikel 1, litra C, skal være opfyldt, før status som flygtning kan ophøre, at det mest relevante stykke i relation til lovforslaget er artikel 1, litra C (4), og at korte ophold i oprindelseslandet af tvingende grunde normalt ikke vil være tilstrækkeligt til at anvende denne ophørsgrund. Derudover kan en flygtning omfattet af artikel 1, litra C, stadig have et nyt behov for beskyttelse som følge af omstændigheder i oprindelseslandet, som fandt sted, efter at vedkommende opholdt sig i oprindelseslandet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra UNHCR, som ikke giver anledning til ændring af lovforslaget. Der henvises i den forbindelse til lovforslagets pkt. 2.1.2, hvoraf det bl.a. fremgår, at reglerne om inddragelse af opholdstilladelser fortsat skal administreres i overensstemmelse med flygtningekonventionens regler om ophør af flygtningestatus.

2.2. Oplysning af sager i henhold til udlændingeloven

SOS Racisme har anført, at der ikke er nogen grund til, at udlændinge stiller sit pas eller anden rejsehjemmel til rådighed for Udlændingestyrelsen ved forlængelse af en opholdstilladelse. Det bemærkes herved, at dersom Udlændingestyrelsen f.eks. beholder passet et stykke tid, har vedkommende ikke mulighed for eller ringere mulighed for at skaffe sig et opholdsgrundlag eller arbejde i et andet land og risikerer at blive udvist af Danmark og blive refouleret til det land, han kommer fra. SOS Racisme har endvidere henvist til, at en fotokopi bør være tilstrækkelig, og at en ægthedsvurdering af et eventuelt pas normalt vil finde sted i forbindelse med en ansøgning om asyl.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.2.2.1 indebærer lovforslaget, at pligten for en udlænding til efter tilsigelse at give personligt møde og til på begæring at stille sit pas eller anden rejselegitimation til rådighed for myndighederne udvides til også at omfatte sager om inddragelse, forlængelse og bortfald. Det er således Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at udlændingemyndighederne efter de gældende regler, der alene omfatter ansøgningsager, ikke i tilstrækkelig grad har adgang til de værktøjer, der er nødvendige for at sikre en tilstrækkelig oplysning af disse sagstyper.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal herved henvise til, at uanset udlændingens forklaring, pas eller anden rejselegitimation ikke altid er afgørende for vurderingen af en sag, kan det være nødvendigt f.eks. at anmode en udlænding om at stille sit pas til rådighed for en tilstrækkelig oplysning af sagen. Der kan herved henvises til situationer, hvor der kan foreligge forhold om svig, udelukkelse eller rejser til hjemlandet, der vil kunne begrunde inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, og som det kan være vanskeligt for udlændingemyndighederne at belyse, hvis udlændingen ikke giver møde eller stiller pas eller anden rejselegitimation til rådighed.

Lovforslaget ændrer ikke på, at behandlingen af de pågældende sagstyper skal foretages i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper og Danmarks internationale forpligtelser, herunder forbuddet mod refoulement.

UNHCR har opfordret til, at det sikres, at pligter og standarder for myndighedernes vurdering af asylsager, herunder i forhold til bevisbyrde, defineres tydeligt i overensstemmelse med international flygtningeret. UNHCR har i tilknytning hertil anbefalet, at beviskravene i asylsager tilpasses, så der tages hensyn til ansøgerens konkrete situation, og at der i forhold til bevisbyrde differentieres mellem de forskellige sagstyper, så det f.eks. fastslås, at bevisbyrden i sager om opholdstilladelsers ophør ligger hos myndighederne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det efter ministeriets opfattelse er vigtigt, at udlændingemyndighederne har de nødvendige forudsætninger for at oplyse sager tilstrækkeligt, og at en udlænding bidrager til oplysningen af sin sag, såfremt myndighederne anmoder herom. Efter ministeriets opfattelse, er det derfor uhensigtsmæssigt, at pligterne i udlændingelovens § 40, stk. 1, 2. pkt., til at give møde eller stille sit pas til rådighed alene gælder for ansøgningssager og ikke sager om forlængelse, inddragelse og bortfald. Lovforslaget tilsigter derudover ikke ændringer af gældende praksis for behandlingen af de pågældende sagstyper, der fortsat vil skulle administreres bl.a. under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser og almindelige forvaltningsretlige principper. Det vil således i overensstemmelse med gældende praksis f.eks. være op til myndighederne at påvise, at betingelserne for at inddrage en opholdstilladelse er opfyldt.

UNHCR har endvidere opfordret til, at det sikres, at en asylansøger har ret til at kommentere på potentielle spørgsmål til ansøgerens troværdighed, der vil kunne opstå under indsamlingen af oplysninger og vurderingen af sagen. UNHCR har endvidere opfordret til, at myndighederne anvender princippet om "benefit of the doubt", såfremt ansøgerens forklaring fremstår troværdig og accepterer, at der kan være udsagn, som ikke vil kunne bevises.

Dansk Flygtningehjælp har anført, at indhentelse af oplysninger fra andre udlændingesager til brug for asylsagsbehandling vil kræve betydelig forsigtighed, særligt hvis oplysningerne kommer fra andre personers sager. Dansk Flygtningehjælp har herved henvist til, at mennesker ofte oplever den samme situation eller begivenhed væsentligt forskelligt, og at deres redegørelse for præcis den samme situation eller begivenhed kan fremstå helt forskellige. Dansk Flygtningehjælp har endvidere henvist til, at det er afgørende, at man på den ene side er forsigtig med ikke at bryde tavshedspligten og dele sensitive og personlige oplysninger, hvis disse bruges i en anden persons sag, og samtidig er det afgørende, at den person, hvis sag oplysningerne skal bruges i, reelt har adgang til at forholde sig til oplysningerne. Dansk Flygtningehjælp har endelig henvist til, at de oplever en manglende tilbøjelighed til at indhente og inddrage oplysninger fra andre sager i tilfælde, hvor det kan være til ansøgerens fordel.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.2.2.2 forudsættes det med lovforslaget, at der foretages en konkret stillingtagen til, hvorvidt hensynet til sagens oplysning taler for at indhente oplysningerne, og at indhentelsen af oplysninger foretages under iagttagelse af databeskyttelsesreglerne samt almindelige forvaltningsretlige principper. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til, at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnt er kompetente myndigheder til at vurdere relevansen og den bevismæssige værdi af oplysninger til brug for asylsager, ligesom Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet er kompetente myndigheder til at behandle personoplysninger. Forslaget tilsigter ikke ændringer i forhold de allerede gældende rettigheder, som en asylansøger har under behandlingen af en asylsag, herunder i forhold til at blive partshørt om nye oplysninger. Endelig skal Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærke, at asylsager ofte afgøres alene på baggrund af asylansøgerens forklaring, og at forslaget ikke berører myndighedernes anvendelse af princippet om "benefit of the doubt".

SOS Racisme har anført, at sambehandling af børns og deres forældres asylsager har medført, at man har overset reglerne i Børnekonventionen, og at man har sendt f.eks. piger tilbage til Somalia, hvor 99 procent af alle kvinder er omskåret inden de fylder 15 år. SOS Racisme finder, at man ved sambehandling af sager ikke fokuserer tilstrækkeligt på specifikke forhold hos hver af familiemedlemmerne i den enkelte sag. SOS Racisme har endvidere henvist til, at det ikke er skitseret i udkastet til lovforslaget, hvad sambehandling er, og at man risikerer at overse individuelle forhold, ikke alene i tilknytning til sager vedrørende familier, men også i andre tilfælde, hvor en gruppe personers sager behandles samlet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til, at som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.2.2.2, tilsigtes der med lovforslaget ikke nogen ændringer i forhold til muligheden for at sambehandle sager om asyl. Lovforslaget indebærer imidlertid, at det i overensstemmelse med gældende ret kommer til at fremgå direkte af udlændingelovens § 40, stk. 2, 2. pkt., at to eller flere sager om forlængelse af en asylopholdstilladelse vil kunne behandles sammen, ligesom en sag om forlængelse af en asylopholdstilladelse vil kunne behandles sammen med andre sagstyper på asylområdet, f.eks. sager om inddragelse.

Datatilsynet har henvist til, at det i de almindelige bemærkninger anføres, at orientering af tredjemand om indhentelse af oplysninger i særlige tilfælde vil kunne undlades, såfremt interessen heri efter en konkret vurdering overstiger tredjemands interesse i at blive orienteret. Datatilsynet har herved opfordret til, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer, om der herved henvises til regler om undtagelser fra oplysningspligten, der følger af udlændingelovgivningen, eller om der henvises til undtagelser, der følger af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelseslovens § 22.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på baggrund af Datatilsynets bemærkninger fundet anledning til at foretage en præcisering af pkt. 3.2 om forholdet til databeskyttelsesreglerne. Det vil således fremgå af lovforslagets bemærkninger, at

oplysningspligten undtagelsesvist vil kunne fraviges med hjemmel i databeskyttelseslovens § 22.

2.3. Revision af reglerne om transportøransvar ved de indre Schengengrænser

Dansk Flygtningehjælp henviser indledningsvist til tidligere afgivne høringsvar af 4. december 2015 og 10. september 2018 samt til UNHCR's høringsvar af 11. december 2015. Dansk Flygtningehjælp angiver videre, at et "markant eller pludseligt antal tilrejsende" ofte vil hænge tæt sammen med en negativ udvikling i alvorlige kriser og konflikter i verden, hvorfor behovet for kontrol er legitimt, men at kontrollen ikke må føre til at mennesker på flugt fra forfølgelse og konflikter ikke kan søge asyl. Derudover påpeger Dansk Flygtningehjælp, at Danmark i forbindelse med krigen i Ukraine håndterede at modtage et højt antal af mennesker på flugt.

SOS Racisme er imod den foreslåede lovændring, og påpeger i den forbindelse, at deres mål er at modarbejde racisme og diskrimination, og arbejde for udlændinge og flygtnings rettigheder samt forhindre lovgivning, der svækker flygtningekonventionen af 1951 og flygtnings ret til at søge asyl.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til, at det fremgår af Schengenkonventionens artikel 26, stk. 1, at Danmark i implementeringen af transportøransvaret, herunder befordringspligten, er forpligtet til at følge de forpligtelser, der følger af Geneve-konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling, som ændret ved New York protokollen af 31. januar 1967. Lovforslaget regulerer ikke adgangen til at søge asyl i Danmark.

Danske Rederier kan ikke støtte muligheden for at pålægge transportøransvar, da det vil være en økonomisk byrde. Derudover påpeger Danske Rederier, at det er vanskeligt at løfte for rederierne, da det er en myndighedsopgave. Danske Rederier er endvidere uforstående over for, at revisionsbestemmelsen foreslås ophævet, således at transportøransvaret ikke længere skal revurderes. Danske Rederier ønsker, at transportøransvar skal ledsages af en økonomisk kompensation til rederierne. Derudover betragter Danske Rederier forslaget om muligheden for at aktivere befordringspligten uafhængigt af transportøransvaret som en skærpelse af lovgivningen. Danske Rederier påpeger endvidere, at rederiernes ansatte ikke bør agere som grænsevagter, idet de ansatte ikke har de nødvendige kontrolbeføjelser. Endelig opfordrer Danske Rederier til, at der indsættes et individuelt varsel ved krav om befordringspligt, således at rederierne vil være tilstrækkeligt klædt på til at påtage sig opgaven.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Danske Rederiers bemærkninger om en økonomisk kompensation til rederierne, som ikke giver anledning til en ændring af lovforslaget, idet det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at lovforslaget ikke indeholder en ordning, hvor transportørerne får dækket de merudgifter, som den foreslåede ordning kan indebære. Det bemærkes endvidere, at der allerede i dag eksisterer lovgivning om transportøransvar, idet lovforslaget ophæver revisionsbestemmelsen.

For så vidt angår Danske Rederiers bemærkning om, at der indsættes et individuelt varsel ved krav om befordringspligt, kan Udlændinge- og Integrationsministeriet henvise til, at beslutningen om at indføre befordringspligt ved de indre Schengen-grænser offentliggøres på relevante myndigheders hjemmeside og via en pressemeddelelse for at sikre oplysning til relevante parter. Det er ministeriets opfattelse, at der ikke i samme grad som ved beslutning om at indføre transportøransvaret efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, jf. stk. 2, er behov for et varsel til transportørerne, idet der ved befordringspligten ikke er tale om et strafansvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere noteret sig Danske Rederiers bemærkning om at aktivere befordringspligten uafhængigt af transportøransvaret anses som en skærpelse af lovgivningen. Bemærkningerne giver ikke anledning til en ændring af lovforslaget.

DI (DI Transport), Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) og Danske Shipping- og Havnevirksomheder henviser til tidligere hørings svar fra 2015 og 2018. Derudover anfører foreningerne, at de principielt er modstandere af, at virksomheder pålægges at udføre myndighedsopgaver under strafansvar. Foreningerne er endvidere bekymret for, at opdelingen af befordringspligten og transportøransvaret i praksis vil medføre at befordringspligten tages i anvendelse hyppigere end hidtil. Derudover påpeger foreningerne den iboende forskelsbehandling af transportformerne, idet befordringspligten kun gælder for skibe og luftfartøjer, mens transportøransvaret i udlændingelovens § 59 a gælder for alle transportformer. Derudover påpeger foreningerne, at det ikke fremgår klart og tydeligt af lovforslaget, hvortil transportøren skal tilbagebefordre udlændingen, og at dette bør tydeliggøres i lovforslaget. Endelig henviser foreningerne til de trafikale og administrative udfordringer, der vil kunne opstå i lufthavnen i forbindelse med indførelsen af midlertidig grænsekontrol samt at bødeniveauet i udlændingelovens § 59 a er for højt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret bemærkninger fra DI (DI Transport), Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) og Danske Shipping- og Havnevirksomheder om, at opdelingen af befordringspligten og transportøransvaret i praksis vil medføre at befordringspligten tages i anvendelse hyppigere end hidtil samt den iboende forskelsbehandling af transportformerne, idet befordringspligten kun gælder for skibe og luftfartøjer, mens transportøransvaret i udlændingelovens § 59 a gælder for alle transportformer. Bemærkningerne giver ikke anledning til en ændring af lovforslaget.

For så vidt angår bemærkninger fra Danske Rederier, DI (DI Transport), Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) og Danske Shipping- og Havnevirksomheder om den kontrolopgave, som påføres i forbindelse med indførelsen af transportøransvaret, skal Udlændinge- og Integrationsministeriet henvise til, at lovforslaget ikke tilsigter en ændring af retsgrundlaget for så vidt angår transportøransvaret i udlændingelovens § 59 a.

Derudover har Udlændinge- og Integrationsministeriet noteret sig bemærkningerne fra Danske Rederier og DI (DI Transport), Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL)

og Danske Shipping- og Havnevirksomheder om de trafikale og administrative udfordringer, der vil kunne opstå i lufthavnen i forbindelse med indførelsen af midlertidig grænsekontrol, samt at bødeniveauet i udlændingelovens § 59 a er for højt og ude af trit med virkeligheden, som ikke giver anledning til en ændring af lovforslaget. Der kan i øvrigt henvises til de almindelige bemærkninger til lov nr. 1499 af 11. december 2015, jf. Folketingstidende 2015-16, A, L 74 som fremsat.

Endvidere kan Udlændinge- og Integrationsministeriet i forbindelse med DI (DI Transport), Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) og Danske Shipping- og Havnevirksomheder bemærkning om, at det ikke fremgår klart af lovforslaget, hvortil transportøren skal tilbagebefordre udlændingen, henviser til, at hvis det besluttes at indføre befordringspligt ved de indre Schengengrænser, vil pligten svare til den ordning, der gælder i forhold til indrejse fra et ikke-Schengenland, og som er reguleret i udlændingelovens § 43, stk. 2.

Dansk Erhverv henviser til høringsvar afgivet den 18. december 2018. Dansk Erhverv er forsat af den opfattelse, at den ekstraordinære situation, som gav anledning til indførelsen af reglerne om transportøransvar ved de indre Schengengrænser i 2015 allerede var normaliseret ved sidste revision i 2018. Det er endvidere Dansk Erhvervs opfattelse, at der mellem den seneste revision i 2018 og frem til nærværende revision ikke er opstået en ekstraordinær situation, som kan retfærdiggøre opretholdelsen af den ekstraordinære hjemmel. Dansk Erhverv ønsker derfor, at bestemmelsen skal bortfalde. Derudover forholder Dansk Erhverv sig kritisk over for en ophævelse af revisionsbestemmelsen, da dette efter Dansk Erhvervs holdning vil medføre, at relevante interessenter ikke fremadrettet vil blive hørt

DSB henviser til deres høringsvar af 4. december 2015. DSB angiver videre, at transportøransvaret indebærer uhensigtsmæssige risici for DSB som transportør. DSB anbefaler endeligt, at pligten til at revidere lovgivningen fastholdes, idet behovet for regulering efter DSB's opfattelse ændrer sig kontinuerligt.

For så vidt angår høringsvarene fra Dansk Erhverv, Danske Rederier og DSB om ophævelse af revisionsbestemmelsen finder Udlændinge- og Integrationsministeriet, at det er vigtigt at sikre, at myndighederne har de rigtige værktøjer til at håndtere en situation, hvor presset på Danmarks indre grænser f.eks. øges pludseligt eller markant over kort tid, eller hvor der af andre grunde består en alvorlig trussel mod den indre sikkerhed eller offentlige orden. Det er ministeriets opfattelse, at reglerne om transportøransvar, herunder befordringspligt, ved indre Schengengrænser udgør et væsentligt element i den forbindelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det derudover væsentligt, at revisionsbestemmelsen oprindeligt blev indsat under lovforslagets behandling i Folketinget i 2015 på baggrund af den løbende udvikling i migrationspresset, som Europa og Danmark oplevede på tidspunktet for lovforslagets behandling i Folketinget, og de indkomne høringsvar om bl.a. administrative og økonomiske konsekvenser for transportøransvaret. Ministeriet finder det endvidere væsentligt, at reglerne blev revideret i 2018, og at de på det tidspunkt blev videreført uændret.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at uanset at reglerne om transportøransvar, herunder befordringspligten, ved de indre Schengengrænser ikke har været anvendt, skal reglerne i udlændingelovens § 43, stk. 4, og 59 a, stk. 2, videreføres uden yderligere revision heraf.

Dansk PersonTransport har ikke bemærkninger, såfremt lovforslaget lægger op til at blive fortolket således, at de foreslåede lovændringer udelukkende gør sig gældende for sø- og lufttransportører, jf. udlændingelovens § 43, stk. 2

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til at ophævelsen af revisionsbestemmelsen gælder for både transportøransvaret i udlændingelovens § 59 a, stk. 2 og befordringspligten i § 43, stk. 4. Det bemærkes derudover, at de foreslåede ændringer i lovforslaget vedrører befordringspligten i udlændingelovens § 43, stk. 4, og gør sig kun gældende for føreren og den, der har rådighed over et skib eller luftfartøj, jf. § 43, stk. 2.

Naalakkersuisut ønsker ikke, at den foreslået lovændring skal træde i kraft for Grønland på nuværende tidspunkt.

Hertil kan Udlændinge- og Integrationsministeriet generelt oplyse, at lovforslaget ikke gælder for Grønland, men at det ved kongelig anordning helt eller delvist kan sættes i kraft med de ændringer som de grønlandske forhold tilsiger. Lovforslaget har således ikke direkte virkning for Grønland.

2.4. Domstolsbehandling af indsigelser fremsat af Danmark mod udstedelse af Schengenvisum (Opfølgning på EU-Domstolens dom af 24. november 2020 i de forenede sager C-225/19 og C-226/19)

Den Danske Dommerforening bemærker bl.a., at den omstændighed, at der efter forslaget skal deltage tre dommere i afgørelsen af en sag om en indsigelse mod udstedelse af Schengenvisum, må føre til et ikke ubetydeligt ressourcepres på domstolene.

Domstolsstyrelsen bemærker bl.a., at styrelsen estimerer, at vedtagelsen af lovudkastet vil generere årlige merudgifter ved domstolene på ca. 0,1 mio. kr., som styrelsen vurderer vil kunne afholdes inden for domstolenes nuværende økonomiske ramme.

Københavns Byret bemærker på byretspræsidenternes vegne bl.a., at det bør overvejes, om der i sager om indsigelse mod udstedelse af Schengenvisum består et særligt behov for en ekstraordinær 3-dommerbehandling som i sager efter udlændingelovens kapitel 7 b og indfødsretslovens § 8 F. Byretten lægger i den forbindelse vægt på, at afgørelser om afslag på Schengenvisum umiddelbart ikke synes at have helt så indgribende karakter, som tilfældet er i de sager, som behandles efter lignende regler. Byretten henstiller til, at det overvejes at ændre forslaget, således at retten ved behandling af sager om indsigelse mod udstedelse af Schengenvisum alene bør sættes med én dommer.

Københavns Byret bemærker herudover bl.a., at et skøn over de økonomiske konsekvenser af forslaget vil være behæftet med betydelig usikkerhed på baggrund af bl.a., at det er usikkert, hvor mange sager af den pågældende karakter der må påregnes, men at det på det foreliggende grundlag ser ud til, at der bliver tale om et meget lavt antal sager og derved også begrænsede økonomiske konsekvenser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på baggrund af Københavns Byrets hørings svar fundet anledning til at lade forslaget om, at der ved byretten deltager tre dommere ved afgørelse af sagen, udgå af lovforslaget. Det betyder, at den almindelige regel i retsplejelovens § 12, stk. 1, vil finde anvendelse, hvorefter der i afgørelsen af sager ved byretterne deltager 1 dommer, medmindre andet er bestemt. Det har indgået i ministeriets overvejelser, at et afslag på Schengenvisum, herunder på baggrund af en indsigelse fremsat mod udstedelse af Schengenvisum til den pågældende, ikke umiddelbart har en så indgribende karakter i forhold til den enkelte visumansøger, som f.eks. en afgørelse om fratagelse af dansk indfødsret har over for den, der derved mister sin danske indfødsret.

Østre Landsret bemærker, at lovforslaget ikke synes at indeholde en begrundelse for forslaget om, at anke af en sag omfattet af den foreslåede nye ordning ikke kan tillægges opsættende virkning. Østre Landsret bemærker, at en fravigelse af den almindelige retsgrundsætning om ankens opsættende virkning bør søges begrænset til alene at omfatte de tilfælde, hvor det findes nødvendigt at afskære muligheden for at tillægge anke af en dom om prøvelse af indsigelser mod udstedelse af Schengenvisum opsættende virkning. Østre Landsret bemærker desuden at kunne tilslutte sig byretspræsidentens hørings svar.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på baggrund af Østre Landsrets hørings svar fundet anledning til at lade den foreslåede bestemmelse om, at anke af en sag omfattet af ordningen ikke har opsættende virkning, udgå af lovforslaget.

SOS Racisme bemærker bl.a., at en visumansøger bør vide, hvad han er mistænkt for, eller hvad Danmarks begrundelse er, og at i sager, hvor dørene i retten må lukkes på grund af helt afgørende fortrolige oplysninger, bør ansøgeren ved retssagens afslutning kunne få årsagen at vide. SOS Racisme bemærker desuden, at ved indsigelse fra et andet land, kunne Danmark evt. give tilladelse til indrejse blot i Danmark. Herudover bemærker SOS Racisme bl.a., at det er et almindeligt rets-etisk princip, at man begrundet en afgørelse, især når afgørelsen går en person imod. SOS Racisme bemærker yderligere, at en mistænkt visumansøger skal have lov at tale i fortrolighed med sin advokat, og altid bør få oplyst, hvorfor et andet Schengenland har gjort indsigelse mod, at den pågældende indrejser i Schengenområdet, så vedkommende har en reel mulighed for at forsvare sig og rette misforståelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.4.1.7, at det følger af reglerne i visumkodeksen, at der skal gives afslag på en ansøgning om Schengenvisum, hvis der er gjort indsigelse mod udstedelse heraf. Når en medlemsstat træffer afgørelse om afslag på Schengenvisum, som

følge af en indsigelse fremsat af en eller flere medlemsstater, er medlemsstaten forpligtet til i afgørelsen om afslag at angive, hvilken medlemsstat der har fremsat indsigelsen, den specifikke grund til afslaget baseret på indsigelsen samt i givet fald det væsentligste indhold af grundene til den nævnte indsigelse, hvor dette er hensigtsmæssigt, og den myndighed som visumansøgeren kan henvende sig til for at opnå kendskab til de retsmidler, der er til rådighed i denne anden medlemsstat, som har gjort indsigelse. Der vil kun undtagelsesvist kunne udstedes visum med begrænset gyldighed til det land, som behandler visumansøgningen, når den berørte medlemsstat finder det nødvendigt af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser.

I forhold til, hvilke oplysninger der vil kunne gives til en visumansøger, der har fået afslag på visum pga. en dansk indsigelse, bemærker Udlændinge- og Integrationsministeriet, at, som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.4.3.1, der særligt i de tilfælde, hvor der eksempelvis gøres indsigelse på baggrund af en udtalelse fra en efterretningstjeneste, vil kunne være tale om oplysninger, der af hensyn til statens sikkerhed ikke kan videregives til ansøgeren. Dette nødvendiggør, at der fastsættes regler, der på den ene side sikrer ansøgerens adgang til et effektivt retsmiddel med henblik på at få prøvet indsigelsen, mens der på den anden side tages behørigt hensyn til statens sikkerhed.

2.5. Mulighed for at nedsætte eller fratage kontante ydelser for udlændinge, der har indgivet ansøgning efter Ukraine-særloven

SOS Racisme har anført, at de generelt er imod ”motivationsfremmende foranstaltninger”, som aldrig har hjulpet nogen eller fået folk til at rejse hurtigere hjem, men alene har været til konstant ydmygelse og mental nedbrydning af afviste asylansøgere. SOS Racisme henviser til, at der ved slagsmål og personvold på asyl- og hjemrejse- og udrejsecentre, i stedet kan være behov for at flytte folk ud i egen bolig – eller til et andet asylcenter.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til lovforslagets pkt. 2.6.2, hvoraf det bl.a. fremgår, at lovforslaget tilsigter en ensartet behandling af udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt, uanset om de pågældende er indkvarteret efter udlændingelovens eller Ukraine-særlovens regler. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det i alle tilfælde er uacceptabelt, at en udlænding udviser voldelig eller truende adfærd eller ikke efterkommer myndighedernes bestemmelse om at tage ophold et bestemt sted, og derfor bør der gælde de samme regler i forhold til at nedsætte eller fratage kontante ydelser.

2.6. Gennemførelse af interoperabilitetsforordningerne

SOS Racisme har anført, at de er imod lovforslaget, som er et ønske om en endnu kraftigere overvågning af ikke-EU- og ikke-EØS-borgere i Schengenlandene. SOS Racisme vurderer endvidere, at hovedformålet ikke er at bekæmpe kriminalitet eller kunne indsætte katastrofehjælp, men derimod at gøre EU og Schengenlandene til

et endnu mere tillukket Europa, og at systemerne især er beregnet på at styrke Fort Europa.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra SOS Racisme og bemærker hertil, at Danmark den 23. oktober 2019 har tilsluttet sig interoperabilitetsforordningerne, og at Danmark således er bundet af forordningerne på mellemstatsligt grundlag. Formålet med lovforslaget er at gennemføre de nødvendige lovændringer i dansk ret som følge af forordningerne.

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 og strukturelle ændringer, herunder har hovedparten af de foreslåede bestemmelser ændret nummerering.

Herudover er lovforslaget blevet tilføjet et element om ændring af bopælskravet i Ukraine-særloven, hvorefter det fremadrettet vil være afgørende for vurderingen af bopælskravet, om ansøgeren har haft bopæl i Ukraine på tidspunktet for Ruslands invasion eller senere.

Lovforslaget er endvidere blevet tilføjet et element om genindførelse af adgangen til, at politiet kan overgive tredjelandsstatsborgere, der er indrejst fra Tyskland eller et af de nordiske lande, til de respektive lande i overensstemmelse med grænseoverløberoverenskomsten og paskontroloverenskomsten.

3.1. Domstolsbehandling af indsigelser fremsat af Danmark mod udstedelse af Schengenvisum (Opfølgning på EU-Domstolens dom af 24. november 2020 i de forenede sager C-225/19 og C-226/19)

I forhold til lovelementet om domstolsbehandling af indsigelser fremsat af Danmark mod udstedelse af Schengenvisum er forslaget til bestemmelsen i udlændingelovens § 45 l, stk. 2, 3. pkt., om, at der i afgørelsen af sagen ved byretten deltager tre dommere, udgået.

Endvidere er forslaget til bestemmelsen i udlændingelovens § 45 l, stk. 14, om, at anke af en sag omfattet af § 45 l ikke kan tillægges opsættende virkning, udgået.

3.2. Gennemførelse af interoperabilitetsforordningerne

I forhold til lovelementet om gennemførelse af interoperabilitetsforordningerne er der ikke længere behov for at ophæve og genindsætte bestemmelsen i udlændingelovens § 2 a, stk. 10, om Schengeninformationssystemet (SIS).

Det skyldes, at bestemmelserne om SIS i lov nr. 721 af 27. april 2021 er blevet sat i kraft ved bekendtgørelse nr. 203 af 27. februar 2023, hvorfor der ikke længere behov for denne lovtekniske ændring.