

Udskriftsdato: 25. december 2025

2015/1 LSF 74 (Gældende)

Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser)

Ministerium: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Journalnummer: Udlændinge-, Integrations- og Boligmin.,
j.nr. 2015-1423

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014, som ændret senest ved lov nr. 1273 af 20. november 2015, foretages følgende ændringer:

1. I § 37, *stk. 10, 1. pkt.*, ændres »kapitel 5 a,« til: »kapitel 5 a eller«.

2. I § 43, *stk. 5*, indsættes som 2. *pkt.*:

»Stk. 3 finder dog anvendelse, hvis der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengen-grænsekodeksens artikel 23, jf. § 38, stk. 2, og udlændinge-, integrations- og boligministeren har truffet beslutning efter § 59 a, stk. 2.«

3. I § 59 a, *stk. 2*, indsættes efter »Schengenland«: », medmindre udlændinge-, integrations- og boligministeren har truffet beslutning om, at stk. 1 skal finde anvendelse i forbindelse med, at der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. § 38, stk. 2«.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. Lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.

§ 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 færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

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

1. Indledning og baggrund

Der kommer mange flygtninge og migranter til Europa. Det presser alle lande – også Danmark. Ændringer, herunder særligt i Tyskland og Sverige, vil meget hurtigt kunne føre til, at presset på Danmark øges voldsomt i form af markant højere indrejsetal og et markant højere antal asylansøgere.

En række lande, herunder Tyskland, Norge og Sverige, har som reaktion på det meget store antal flygtninge og migranter iværksat midlertidig grænsekontrol ved grænser til andre Schengenlande (såkaldte indre Schengengrænser). Norge og Sverige har i den forbindelse indført midlertidig grænsekontrol ved deres grænser til Danmark.

I lyset af indførelsen af midlertidig grænsekontrol i Sverige, Norge og Tyskland kan det ikke udelukkes, at det også kan blive nødvendigt for Danmark midlertidigt at indføre grænsekontrol ved grænser til andre Schengenlande.

I Norge gælder der et transportøransvar i tilfælde af midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser, således at transportører af rejsende til Norge pålægges at kontrollere, at rejsende har gyldigt rejsedokument og visum til indrejse i Norge. Efter det oplyste agter Sverige inden for kort tid at indføre lignende regler om transportøransvar for identitetskontrol af rejsende, jf. den svenske regerings udspil af 24. november 2015 om begrænsning af tilstrømningen af asylansøgere til Sverige.

Regeringen finder, at det – i lighed med, hvad der gælder i Norge – bør sikres, at transportører i tilfælde af indførelse af midlertidig grænsekontrol kan pålægges at kontrollere rejseligitimation og visum for udlændinge, som bringes her til landet over en grænse, hvor der foretages midlertidig grænsekontrol.

Regeringen foreslår på den baggrund, at udlændinge-, integrations- og boligministeren skal kunne beslutte, at transportører kan pålægges strafansvar, hvis de bringer udlændinge uden fornøden rejseligitimation og visum her til landet fra et andet Schengenland, hvis der er indført midlertidig grænsekontrol ved den pågældende grænse.

Formålet med ordningen er at sikre, at transportører foretager en kontrol af rejsendes legitimation og visum, inden de pågældende bringes her til landet.

Den foreslåede ordning ligner den ordning, der gælder i dag i forhold til transportører, som bringer udlændinge til Danmark fra et ikke-Schengenland (dvs. over en såkaldt ydre Schengengrænse).

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

2.1. Gældende ret

2.1.1. Transportøransvar

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

Udlændingelovens § 59 a indebærer, at luftfartselskaber og bus-, tog- og søtransportører kan pålægges strafansvar, hvis de bringer en udlænding til Danmark fra et ikke-Schengenland (dvs. over en ydre Schengengrænse), uden at den pågældende udlænding er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum.

Det er derimod ikke i dag muligt at pålægge transportører strafansvar for at bringe en udlænding til Danmark fra et andet Schengenland (dvs. over en indre Schengengrænse) – heller ikke hvis der er indført midlertidig grænsekontrol efter Schengenreglerne, jf. nærmere herom pkt. 2.1.2 nedenfor.

Udlændingelovens § 59 a, stk. 1, blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986 og sat i kraft ved bekendtgørelse nr. 788 af 14. december 1988. Baggrunden for indførelsen af bestemmelsen var bl.a., at det havde vist sig, at et meget stort antal asylansøgere var indrejst via Københavns Lufthavn enten uden at være i besiddelse af fornødent visum eller med falske danske visa stemplet i passene. Der blev i lyset heraf indført en adgang til at straffe luftfartsselskaber og andre transportører, der medtager passagerer til Danmark, hvis de pågældende ikke var i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, jf. pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 4 af 7. oktober 1986.

Efter ordlyden af udlændingelovens § 59 a, stk. 1, er det uden betydning, hvilken art transportmiddel der er anvendt. Det følger dog af forarbejderne, at bestemmelsen omfatter luftfartsselskaber og andre transportører, der transporterer passagerer til Danmark. Bestemmelsen vil således være anvendelig i forhold til erhvervsmæssig luft-, sø-, tog- og bustransport over danske landegrænser, jf. pkt. 4 og 5.3. b i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 4 af 7. oktober 1986. Bestemmelsen omfatter derimod ikke almindelig biltransport, herunder almindelig taxakørsel.

Der kan efter udlændingelovens § 59 a alene pålægges strafansvar i de tilfælde, hvor transportørernes kontrol burde have afsløret, at de pågældende rejsende ikke havde fornøden rejselegitimation og visum. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis kontrollen burde have afsløret, at der var tale om forfalskede dokumenter mv., jf. UfR 1991.700 H, hvor der blev pålagt en bøde på 8.000 kr. pr. person i tilfælde, hvor kontrollen ikke havde været tilstrækkelig. Der henvises i øvrigt til Rigsadvokatens Meddelse 7-2006 om udlændingelovens § 59, § 59 a og § 59 b, hvoraf det fremgår, at bødetaksten siden er satsreguleret til 12.000 kr. pr. person.

Vedrørende bødeniveauet henvises i øvrigt til artikel 4, stk. 1, litra b, i Rådets direktiv 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985, der indeholder nærmere retningslinjer for bødernes størrelse. Ved brev af 31. oktober 2001 til Rådet med kopi til Kommissionen meddelte Danmark, at Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling havde truffet afgørelse om at gennemføre direktivet i dansk

ret. Det blev samtidig meddelt, at direktivets gennemførelse ikke krævede lovændringer i Danmark, og at bestemmelserne ville finde anvendelse for Danmark med virkning fra datoen for meddelelsens afgivelse og er bindende på folkeretligt grundlag.

Det fremgår af pkt. 5.3.b i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 4 af 7. oktober 1986, at tiltale efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, i almindelighed alene vil skulle rejses ved gentagne overtrædelser. Det fremgår endvidere, at der efter bestemmelsen kan pålægges et transportselskab mv. strafansvar, men derimod ikke de ansatte i selskabet mv.

I de tilfælde, hvor en udlænding transporteres til Danmark med en bus på et skib, vil søtransportøren være den ansvarlige transportør i forhold til udlændingelovens § 59 a, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 33, i lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997 (Schengenkonventionen m.v.).

Som anført gælder der ikke et transportøransvar ved indrejse fra et Schengenland, jf. udlændingelovens § 59 a, stk. 2. Undtagelsesbestemmelsen blev indført i forbindelse med Danmarks tiltræden til Schengensamarbejdet, jf. lov nr. 410 af 10. juni 1997 og lov nr. 425 af 31. maj 2000. Baggrunden for at undtage indrejse fra et Schengenland fra transportøransvaret var, at Schengensekretariatet havde oplyst, at der i Schengenkonventionen kan indlægges et implicit forbud mod nationale bestemmelser om transportøransvar ved passage af de indre grænser, idet sådanne bestemmelser efter sekretariatets opfattelse vil stride imod konventionens overordnede princip om afskaffelse af personkontrollen ved de indre grænser, jf. konventionens artikel 2, stk. 1. Der henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 25 og 33, i lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til § 1, nr. 25, at Portugal, der havde formandskabet for arbejdsgruppen vedrørende de ydre grænser, samt Tyskland og Holland i tilknytning hertil havde oplyst, at man i praksis ikke pålagde transportøransvar ved passage af indre grænser, og at de nævnte lande i øvrigt var enige med Schengensekretariatet i opfattelsen af, at gennemførelse af transportøransvar ved passage af en indre grænse ville være i strid med Schengenkonventionens principper om fri bevægelighed.

Kommissionen har den 29. juli 2015 besvaret et parlamentarisk spørgsmål om, hvorvidt Kommissionen vil tage initiativ til, at transportøransvaret også bliver gældende for flyvninger inden for Schengenområdet. Det fremgår af besvarelsen, at hvis de eksisterende regler om transportøransvar udvides til flyrejser inden for Schengenområdet, vil medlemsstaterne kunne forpligte flyselskaber til at udføre systematisk kontrol på andre medlemsstaters territorium, når passagerer passerer Schengenområdets indre grænser, og at dette ifølge Kommissionen vil være i strid med afsnit III om de indre grænser i Schengengrænsekodeksen.

2.1.2. Midlertidig indførelse af grænsekontrol ved indre Schengengrænser

Schengenområdet og -samarbejdet er baseret på Schengenaftalen fra 1985. Schengenområdet er et landområde, hvor fri bevægelighed for personer garanteres, og hvor de deltagende stater har afskaffet alle indre landegrænser og indført fælles ydre grænser.

I overensstemmelse hermed følger det af udlændingelovens § 38, stk. 2, at ind- og udrejsekontrol ikke må finde sted ved grænsen til et Schengenland. Dog kan der efter bestemmelsen undtagelsesvis ske kontrol ved en sådan grænse i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23.

Det fremgår af artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage med senere ændringer (Schengengrænsekodeksen), at der kan ske en midlertidig indførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

Efter artikel 23, stk. 1, kan en medlemsstat undtagelsesvis – hvis der i området uden kontrol ved de indre

grænser foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaten – genindføre grænsekontrol ved alle eller ved enkelte dele af sine indre grænser i et begrænset tidsrum på højst 30 dage eller i det tidsrum, hvor den alvorlige trussel forventes at bestå, hvis dette tidsrum overstiger 30 dage. Det følger endvidere af artikel 23, stk. 1, at omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser ikke må overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel.

Det fremgår af artikel 23, stk. 2, at der kun må genindføres grænsekontrol ved de indre grænser som en sidste udvej og i overensstemmelse med artikel 24, 25 og 26 i Schengengrænsekodeksen. Der skal endvidere tages hensyn til de i henholdsvis artikel 23 a og 26 a omhandlede kriterier i hvert enkelt tilfælde, hvor det overvejes at træffe afgørelse om at genindføre grænsekontrol.

Det fremgår af artikel 23 a, at når en medlemsstat som en sidste udvej træffer afgørelse om at indføre midlertidig grænsekontrol ved en eller flere af sine indre grænser eller ved dele heraf eller træffer afgørelse om at forlænge en sådan genindførelse i overensstemmelse med artikel 23 eller 25, stk. 1, skal det vurderes, i hvilket omfang en sådan foranstaltning udgør en passende reaktion på truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, og om foranstaltningen står i et rimeligt forhold til truslen. Ved vurderingen skal medlemsstaten navnlig tage hensyn til de sandsynlige virkninger af truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i den pågældende medlemsstat, bl.a. efter terrorhandlinger eller -trusler samt trusler som følge af organiseret kriminalitet, og foranstaltningens sandsynlige virkninger for den frie bevægelighed for personer inden for området uden kontrol ved de indre grænser.

Af artikel 24 fremgår det, at hvis en medlemsstat planlægger at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til artikel 23, stk. 1, skal de øvrige medlemsstater og Kommissionen underrettes senest fire uger før den planlagte genindførelse eller inden for et kortere tidsrum, hvis de omstændigheder, der gør det nødvendigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, først bliver kendt mindre end fire uger før den planlagte genindførelse. Det fremgår endvidere af artikel 24, at underretningen skal indeholde en række oplysninger, herunder om begrundelsen for den foreslåede genindførelse.

Det fremgår af artikel 25, stk. 1, at hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling, kan den pågældende medlemsstat undtagelsesvis øjeblikkeligt genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i et begrænset tidsrum på højst ti dage, som kan forlænges, jf. artikel 25, stk. 3. Hvis en medlemsstat genindfører grænsekontrol i medfør af bestemmelsen, underretter den pågældende medlemsstat samtidig de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom og giver de oplysninger, der er omhandlet i artikel 24, stk. 1, herunder begrundelsen for anvendelsen af proceduren i artikel 25.

Det fremgår endvidere af artikel 30, at Kommissionen og den berørte medlemsstat på en koordineret måde underretter offentligheden om afgørelsen om at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser og anfører navnlig foranstaltningens start- og slutdato, medmindre tungere vejende sikkerhedsmæssige grunde taler imod dette.

2.2. Ministeriets overvejelser og lovforslagets indhold

I lyset af indførelsen af midlertidig grænsekontrol ved visse svenske, norske og tyske grænser til andre Schengenlande kan det ikke udelukkes, at det også kan blive nødvendigt for Danmark midlertidigt at indføre grænsekontrol ved grænser til andre Schengenlande i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 23.

Et væsentligt element i en effektiv grænsekontrol kan efter regeringens opfattelse være, at luftfartselskaber og bus-, tog- og søtransportører kontrollerer, om udlændinge, der ad luft-, land- eller søvejen bringes

til landet, er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, sådan som det i dag sker ved de ydre Schengengrænser.

I Norge gælder der som nævnt et transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser. Transportører af rejsende til Norge har således i sådanne tilfælde en strafsanktioneret pligt til at kontrollere, at rejsende har gyldigt rejsedokument og visum til indrejse i Norge.

Sverige agter inden for kort tid at indføre lignende regler om transportøransvar for identitetskontrol for rejsende, jf. den svenske regerings udspil af 24. november 2015 om begrænsning af tilstrømningen af asylansøgere til Sverige. Dette vil ifølge udspillet bl.a. indebære indførelse af identitetskontroller på færgen mellem Helsingør og Helsingborg samt i forhold til tog- og busstrafik over Øresundsbroen. Det bemærkes i den forbindelse, at Sverige efter det oplyste allerede med virkning fra den 21. november 2015 har ændret fartøjssikkerhedsforordningen, således at færgeoperatører, hvis færger tilbagelægger en distance på mere end 20 sømil, skal kontrollere id-oplysninger på passagerne til brug for registreringen af, hvem der er ombord på fartøjet. Dette finder bl.a. anvendelse i forhold til færgeruterne mellem Trelleborg og Tyskland.

Regeringen finder, at det – i lighed med, hvad der gælder i Norge – bør sikres, at transportører i tilfælde af indførelse af midlertidig grænsekontrol kontrollerer rejselegitimation og visum for udlændinge, som transportøren ad luft-, land- eller søvejen bringer her til landet over en grænse, hvor der foretages midlertidig grænsekontrol.

Det foreslås på denne baggrund, at udlændinge-, integrations- og boligministeren skal kunne beslutte, at transportører, der bringer udlændinge uden fornøden rejselegitimation og visum her til landet fra et andet Schengenland, kan straffes efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, hvis der er indført grænsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren bemyndiges således til at beslutte, at reglerne om transportøransvar i udlændingelovens § 59 a, stk. 1, skal finde anvendelse i forhold til transportører, der bringer personer over en grænse, hvor der er indført midlertidig grænsekontrol.

Det foreslås endvidere som konsekvens heraf, at de pligter med hensyn til at sørge for tilbagerejse og med hensyn til at erstatte statens udgifter, som gælder i tilknytning til transportøransvaret i forhold til de ydre Schengengrænser, også skal gælde, hvis der er indført grænsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2, og hvis udlændinge-, integrations- og boligministeren har truffet beslutning om transportøransvar efter den foreslåede ordning.

Som det fremgår ovenfor, vil en medlemsstat i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23 undtagesvis – hvis der i området uden kontrol ved de indre grænser foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaten – kunne (gen)indføre grænsekontrol ved alle eller ved enkelte dele af sine indre grænser i et begrænset tidsrum. Det er en forudsætning for, at ministeren kan beslutte, at der pålægges strafansvar for transportører i forhold til de indre Schengengrænser, at der er indført midlertidig grænsekontrol.

Beslutningen om at indføre transportøransvar ved passage af en indre Schengengrænse kan endvidere alene tages, 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 denne effektive midlertidig grænsekontrol, og skal således ophæves, når denne forudsætning ikke længere måtte være opfyldt. Beslutningen vil dog alene kunne gælde i den periode, hvor der er indført midlertidig grænsekontrol.

Beslutningen om at indføre transportøransvar ved passage af en indre Schengengrænse kan enten træffes samtidig med, at der indføres midlertidig grænsekontrol, eller efterfølgende, hvis det viser sig nødvendigt. Hvis betingelserne for at genindføre grænsekontrol er opfyldt på grund af et meget stort antal tilrejsende flygtninge og migranter, vil der i almindelighed også kunne indføres transportøransvar i forhold til passage af den pågældende indre Schengengrænse efter den foreslåede ordning med henblik på at gøre grænsekontrollen effektiv.

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

Den foreslåede ordning indebærer nærmere, at transportører – hvis Danmark indfører midlertidig grænsekontrol, og ministeren træffer beslutning om at pålægge transportøransvar – vil kunne pålægges strafansvar efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, hvis transportørerne ikke gennemfører den fornødne kontrol med henblik på at sikre, at de ikke bringer udlændinge uden fornøden rejselegitimation og visum over den omhandlede grænse. Der vil således kunne pålægges strafansvar, hvis der ikke gennemføres kontrol af rejselegitimation og visum, eller hvis en gennemført kontrol burde have afsløret, at de pågældende ikke havde fornøden rejselegitimation og visum.

Det foreslåede strafansvar vil alene kunne pålægges transportører i forhold til transport over grænser, hvor der er indført midlertidig grænsekontrol. Som det fremgår af artikel 23 i Schengengrænsekodeksen, må omfanget og varigheden af den midlertidige indførelse af grænsekontrol ved de indre grænser ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel. Dette indebærer bl.a., at der alene kan indføres midlertidig grænsekontrol ved de grænser, hvor det er nødvendigt for at imødegå den nævnte trussel. Derimod vil der ikke kunne indføres grænsekontrol (og eventuelt transportøransvar) ved grænser, hvor det ikke er nødvendigt.

En beslutning om at indføre grænsekontrol ved visse grænser, f.eks. en landegrænse, vil således ikke automatisk medføre, at betingelserne for at indføre grænsekontrol ved andre grænser, herunder f.eks. i forhold til lufthavne, er opfyldt. Ministeren kan – som det fremgår ovenfor – alene beslutte, at transportøransvar kan finde anvendelse i forhold til transportører, der bringer personer over en indre Schengengrænse, hvor der er indført midlertidig grænsekontrol.

Den foreslåede ordning omfatter – i lighed med, hvad der gælder i forhold til transport fra et ikke-Schengenland – luftfartsselskaber og andre transportører, der transporterer passagerer til Danmark. Ordningen vil således være anvendelig i forhold til erhvervsmæssig luft-, sø-, tog- og bustransport over danske landegrænser. Ordningen omfatter derimod ikke almindelig biltransport, herunder almindelig taxakørsel.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ved biltransport pålægges strafansvar efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1, hvis der foreligger forsætlig bistand til bl.a. ulovlig indrejse i Danmark.

Beslutning om indførelse af midlertidig grænsekontrol efter artikel 23 i Schengengrænsekodeksen vil skulle offentliggøres på relevante hjemmesider og på www.retsinfo.dk. Der vil herudover skulle udsendes en pressemeddelelse herom. Der henvises endvidere til artikel 30 i Schengengrænsekodeksen, hvoraf det fremgår, at Kommissionen og den berørte medlemsstat på en koordineret måde underretter offentligheden om afgørelsen om at indføre grænsekontrol ved de indre grænser.

Hvis udlændinge-, integrations- og boligministeren i tillæg hertil træffer beslutning om at indføre transportøransvar i forbindelse med, at der er indført midlertidig grænsekontrol, vil denne beslutning skulle offentliggøres på tilsvarende vis. Der vil skulle gives transportører et varsel, inden ministerens beslutning

får virkning med den konsekvens, at der kan pålægges straf efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, i forhold til passage af indre Schengengrænser.

Det bemærkes i øvrigt, at hvis midlertidig grænsekontrol indføres øjeblikkeligt efter Schengengrænsekodexens artikel 25, stk. 1, kan den gennemføres i et begrænset tidsrum på højst ti dage, som kan forlænges, jf. artikel 25, stk. 3. Hvis grænsekontrol indføres i medfør af denne bestemmelse, underretter den pågældende medlemsstat samtidig de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom og giver de oplysninger, der er omhandlet i artikel 24, stk. 1, herunder begrundelsen for anvendelsen af proceduren i artikel 25.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2 og 3.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke i sig selv økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Hvis udlændinge-, integrations- og boligministeren efter den foreslåede ordning træffer beslutning om, at udlændingelovens § 59 a, stk. 1, skal finde anvendelse i forbindelse med, at der er indført indrejsekontrol ved en indre Schengengrænse i medfør af Schengengrænsekodexens artikel 23, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2, må det forventes, at transportører vil kontrollere rejselegitimation og visum i forbindelse med luft-, bus-, tog- og søtransport til Danmark over en sådan grænse. Dette vil kunne medføre økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv. Omfanget af disse konsekvenser vil bl.a. afhænge af, i hvilket omfang den foreslåede ordning anvendes.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Hvis udlændinge-, integrations- og boligministeren efter den foreslåede ordning træffer beslutning om, at udlændingelovens § 59 a, stk. 1, skal finde anvendelse i forbindelse med, at der er indført indrejsekontrol ved en indre Schengengrænse i medfør af Schengengrænsekodexens artikel 23, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2, må det forventes, at borgerne vil skulle fremvise rejselegitimation i forbindelse med luft-, bus-, tog- og søtransport til Danmark over en sådan grænse.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Schengenområdet og -samarbejdet er baseret på Schengenaføalen fra 1985. Schengenområdet er et land-område, hvor fri bevægelighed for personer garanteres. De deltagende stater har afskaffet alle indre landegrænser og indført fælles ydre grænser.

Det fremgår dog af artikel 23 i Schengengrænsekodexen, at der kan ske en midlertidig indførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

Hvis der indføres midlertidig grænsekontrol, vil en sådan personkontrol kunne svare til den kontrol, der foretages ved en ydre Schengengrænse. 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 23 i Schengengrænsekodeksen kan indføres midlertidig grænsekontrol, vurderes det, at der tilsvarende vil kunne indføres regler om transportøransvar i forbindelse med en sådan grænsekontrol. Det bemærkes i den forbindelse, at indførelse af transportøransvar 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.

Tilkendegivelsen fra Schengensekretariatet, der ligger til grund for indførelsen af undtagelsesbestemmelsen i udlændingelovens § 59 a, stk. 2, om, at der ikke kan pålægges transportøransvar i forbindelse med transport over en indre Schengengrænse, vedrører således en situation, hvor der ikke er grænsekontrol ved den indre Schengengrænse. Tilkendegivelsen kan i det lys ikke antages at vedrøre en situation, hvor Schengengrænsekodeksen giver mulighed for midlertidigt at genindføre grænsekontrol. Dette gælder tilsvarende i forhold til det anførte i Kommissionens besvarelse af 29. juli 2015, jf. ovenfor under pkt. 2.1.1.

Indførelse af transportøransvar i forbindelse med indførelse af midlertidig grænsekontrol inden for Schengen kendes fra Norge (der er med i Schengen), jf. nærmere herom pkt. 2.2 ovenfor. Efter det oplyste agter Sverige (der ligeledes er med i Schengen) at indføre lignende regler om transportøransvar for identitetskontrol af rejsende.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede ordning ikke lægger op til, at der automatisk indføres transportøransvar i forbindelse med indførelse af midlertidig grænsekontrol, men at ministeren kan træffe beslutning herom, hvis det er nødvendigt for at sikre en effektiv midlertidig grænsekontrol. Grænsekontrollens omfang, herunder eventuelt transportøransvar i forhold til passage af indre Schengengrænser, vil afhænge af, hvad der er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel, der er baggrund for indførelsen af midlertidig grænsekontrol, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 23, stk. 1, 2. pkt.

Den foreslåede ordning er på denne baggrund efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser.

8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 27. november til den 4. december 2015 været i høring hos de nedenfor anførte myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesti Nu, Amnesty International, Asylret, BARD – Board of Airline Representatives in Denmark, Bedsteforældre 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 Jorden, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Indvanderrådgivningen, 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 Handelsretten, Udlændingenævnet, Udlændingestyrelsen, UNHCR, Ægteskab Uden Grænser, HORESTA, Funktionærernes & Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark, Danmarks Skibsmæglerforening, Dansk Byggeri, Dansk Rib Charter Brancheforening, Dansk Transport og Logistik, Danske Speditører, International Transport Danmark, North Sea Operators Committee Denmark, Sammenslutningen af Mindre Erhvervsfartøjer, Småøernes Færgeselskaber, Træskibs Sammenslutningen, Assuranceforeningen SKULD, Danmarks Skibskredit A/S, Finansrådet, Forsikring & Pension, Bilfærgernes Rederiforening, Danmarks Fiskeriforening, Rederiforeningen af 2010, A. P. Møller - Mærsk A/S, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet, Fiskeriets Arbejdsmiljøråd, Focus Advokater, Gorrisen Federspiel, Kromann Reumert, Søfartens Arbejdsmiljøråd, Søfartsraadet, 3F Sømændene, CO-Søfart, Dansk Metals Maritime Afdeling, Fagligt Fælles Forbund (3F), Fiskernes Forbund, FOA - Fag og Arbejde, HK Service, Maskinmestrenes Forening, Offentlige Ansattes Organisationer, Søfartens Ledere, Erhvervsstyrelsen, Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Søværnets Operative Kommando, Danpilot, DSB, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Danske Busvognmænd, Danske Havnevirksomheder, Brancheforeningen, DI Transport, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, ITD, Karup Lufthavn, Københavns Lufthavne A/S, Sydtrafik, Sønderborg Lufthavn, Aalborg Lufthavn, Aarhus Lufthavn, Top Tourist ApS, Espergærde Turist ApS, Eurolines Scandinavia ApS, Arriva Danmark ApS, Abildskou A/S, Alba Turist ApS, Besa Trans, Gråhundbus, NeptunBus, Egons Turist & Minibusser A/S, Dansk Turistfart ApS, John's Turist og Minibus ApS, Danske Færger, Air Greenland A/S, Atlantic Airways, Danish Air Transport, Jet Time, Primera Air Scandinavia, SAS, Star Air, Sun Air of Scandinavia, Thomas Cook og Trafikselskaberne i Danmark.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindreudgifter	Negative konsekvenser/Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Ingen af betydning.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Ingen.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Omfanget af konsekvenserne vil bl.a. afhænge af, i hvilket omfang den foreslåede ordning anvendes.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Se ovenfor under økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen.	Hvis den foreslåede ordning anvendes, må det forventes, at borgerne vil skulle fremvise rejselegitimation i forbindelse med luft-, bus-, tog- og søtransport til Danmark over en relevant grænse.

Forholdet til EU-retten	Forslaget vurderes til at være i overensstemmelse med EU-retten. Der henvises til pkt. 7.
-------------------------	---

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Der er tale om en teknisk ændring, der retter op på en sproglig fejl i bestemmelsen.

Til nr. 2

Sø- og lufttransportører, som har bragt en udlænding her til landet fra et andet Schengenland uden fornøden rejselegitimation og visum, har i dag ikke pligt til uden udgift for staten at sørge for udlændingens udrejse eller tilbagerejse, hvis udlændingen bliver nægtet indrejse i Danmark. De pågældende transportører har heller ikke pligt til at erstatte statens udgifter ved rømte eller agterudsejlede besætningsmedlemmer og blindpassagerers ophold, tilbageførelse til skibet eller luftfartøjet eller udsendelse. En sådan pligt gælder derimod ved indrejse fra et ikke-Schengenland, jf. udlændingelovens § 43, stk. 3 og 5.

Det foreslås – som konsekvens af den foreslåede ændring i § 1, nr. 2 – at de pligter, der følger af udlændingelovens § 43, stk. 3, bl.a. med hensyn til at sørge for tilbagerejse, også skal gælde, hvis der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. § 38, stk. 2, og udlændinge-, integrations- og boligministeren har truffet beslutning efter § 59 a, stk. 2, jf. den foreslåede ændring af denne bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 3.

Den foreslåede ændring indebærer, at sø- og lufttransportører, der bringer en udlænding her til landet fra et andet Schengenland uden fornøden rejselegitimation og visum, får pligt til straks at sørge for udlændingens udrejse eller tilbagerejse, hvis udlændingen bliver nægtet indrejse i Danmark, jf. udlændingelovens § 43, stk. 3, 1. pkt. Den pågældende vil endvidere få pligt til at erstatte statens udgifter ved rømte eller agterudsejlede besætningsmedlemmer og blindpassagerers ophold, tilbageførelse til skibet eller luftfartøjet eller udsendelse, jf. § 43, stk. 3, 2. pkt.

Dette svarer til den ordning, der i dag gælder i forhold til indrejse fra et ikke-Schengenland.

Den foreslåede ændring vil gælde automatisk, hvis der er iværksat midlertidig grænsekontrol ved grænsen efter Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2, og hvis udlændinge-, integrations- og boligministeren i forbindelse hermed har truffet beslutning om transportøransvar efter § 59 a, stk. 2, jf. den foreslåede ændring af denne bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 3.

Det er ikke en forudsætning for pligten, at den pågældende sø- eller lufttransportør kan pålægges strafansvar efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 3.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3.

Til nr. 3

Det følger af udlændingelovens § 59 a, stk. 2, at det i dag ikke er muligt at pålægge transportører strafansvar efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, for at bringe en udlænding, som ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, til Danmark fra et andet Schengenland. Transportører skal således

ikke gennemføre en kontrol af, om rejsende har fornøden rejselegitimation og visum til indrejse i Danmark, hvis indreisen sker over en indre Schengengrænse.

Det foreslås, at udlændinge-, integrations- og boligministeren skal kunne træffe beslutning om, at transportører kan pålægges strafansvar efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, for at bringe udlændinge uden fornøden rejselegitimation og visum over en indre Schengengrænse, hvor der sker kontrol i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2.

Ministerens beslutning om at indføre 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.

Ministerens beslutning om at indføre transportøransvar ved passage af en indre Schengengrænse vil enten kunne træffes samtidig med, at der indføres midlertidig grænsekontrol, eller efterfølgende, hvis det viser sig nødvendigt. Hvis betingelserne for at genindføre grænsekontrol er opfyldt på grund af et meget stort antal tilrejsende flygtninge og migranter, vil der i almindelighed også kunne indføres transportøransvar i forhold til passage af en indre Schengengrænsen efter den foreslåede ordning med henblik på at gøre grænsekontrollen effektiv. Beslutningen vil alene kunne gælde i den periode, hvor der er indført midlertidig grænsekontrol.

Formålet med ændringen er at sikre, at transportører – hvis der indføres midlertidig grænsekontrollen ved en indre Schengengrænse – i praksis foretager en kontrol af rejsendes rejselegitimation og visum, inden de pågældende bringes her til landet, hvilket svarer til den ordning, der i dag gælder for transportører ved passage af ydre Schengengrænser.

Den foreslåede ordning omfatter – i lighed med, hvad der gælder i forhold til transport fra et ikke-Schengenland – luftfartsselskaber og andre transportører, der transporterer passagerer til Danmark. Ordningen vil således være anvendelig i forhold til erhvervsmæssig luft-, sø-, tog- og bustransport over danske landegrænser. Ordningen omfatter derimod ikke almindelig biltransport, herunder almindelig taxakørsel. Det bemærkes i den forbindelse, at der ved biltransport kan pålægges strafansvar efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1, hvis der foreligger forsætlig bistand til bl.a. ulovlig indrejse i Danmark.

Strafansvar for transportører efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, vil efter den foreslåede ordning alene kunne pålægges, hvis der bringes udlændinge, der ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, over grænser, hvor der er indført midlertidig grænsekontrol.

Der kan forekomme tilfælde, hvor flere transportører er involveret i at bringe en udlænding ind i Danmark, uden at den pågældende har fornøden rejselegitimation og visum. Om denne situation fremgår det af bemærkningerne til § 1, nr. 33, i lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997 at, hvis en udlænding transporteres til Danmark med en bus på et skib, vil søtransportøren være den ansvarlige transportør i forhold til udlændingelovens § 59 a. I lyset af at søtransportøren ikke nødvendigvis kan anses for at være hovedansvarlig for transporten, vil en søtransportør fremadrettet ikke skulle straffes efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, hvis passagerer på et tog eller en bus, som transporteres til Danmark med en færge, ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum. I disse tilfælde vil det være bus- henholdsvis togtransportøren, der bærer ansvaret for, at den fornødne kontrol er gennemført af de passagerer, der er med toget eller bussen. Er der derimod tale om en bil på en færge, vil søtransportøren være ansvarlig efter bestemmelsen.

Der tilsigtes med lovforslaget ikke i øvrigt ændringer i udlændingelovens § 59 a, herunder i forhold til betingelserne for strafansvar, bødeniveauet mv., jf. nærmere herom pkt. 2.1.1 ovenfor. 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 rejsellegitimation 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.

Kravene til rejsellegitimation og visum ved indrejse i Danmark er nærmere reguleret i udlændingelovens § 39 og i regler udstedt i medfør heraf.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Efter *stk. 2* kan lovforslaget stadfæstes straks efter vedtagelsen. Bestemmelsen skal ses i lyset af den ekstraordinære situation, som er baggrund for fremsættelsen af lovforslaget. Der er derfor behov for ikrafttræden hurtigst muligt.

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 færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014, som ændret senest ved lov nr. 1273 af 20. november 2015, foretages følgende ændringer:

§ 37. [...]

Stk. 10. Frihedsberøvelse efter § 36 med henblik på afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a, udsendelse eller af udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse efter § 7, skal finde sted i særlige faciliteter. Hvis dette ikke er muligt, skal den frihedsberøvede holdes adskilt fra almindelige indsatte. Uledsagede mindreårige må ikke frihedsberøves i fængsler.

1. I § 37, *stk. 10, 1. pkt.*, ændres »kapitel 5 a,« til: »kapitel 5 a eller«.

§ 43. [...]

Stk. 3. Føreren og den, der har rådighed over et skib eller luftfartøj, som har bragt en udlænding her til landet, samt dennes herværende repræsentant har pligt til uden udgift for staten straks at sørge for udlændingens udrejse eller tilbagerejse, såfremt udlændingen bliver afvist eller overført efter reglerne i kapitel 5 eller 5 a. De har endvidere pligt til at erstatte statens udgifter ved rømte eller agterudsejlede besætningsmedlemmer og blindpassagerers ophold, tilbageførelse til skibet eller luftfartøjet eller udsendelse. Justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om størrelsen af den i 2. pkt. nævnte erstatning.

[...]

Stk. 5. Bestemmelserne i stk. 3 og 4 finder ikke anvendelse ved indrejse fra et Schengenland.

2. I § 43, *stk. 5*, indsættes som 2. *pkt.*: »Stk. 3 finder dog anvendelse, hvis der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. § 38, stk. 2, og udlændinge-, integrations- og boligministeren har truffet beslutning efter § 59 a, stk. 2.«

§ 59 a. Den, der bringer en udlænding her til landet, straffes med bøde, såfremt den pågældende udlænding ved indrejse i Danmark eller i transit i en dansk lufthavn ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, jf. § 39.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse ved indrejse fra et Schengenland.

3. I § 59 a, *stk. 2*, indsættes efter »Schengenland«: », medmindre udlændinge-, integrations- og boligministeren, har truffet beslutning om, at stk. 1 skal finde anvendelse i forbindelse med, at der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af «Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. § 38, stk. 2.