

RESUMÉ



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udkast til kongelig anordning om ikrafttræden for Færøerne af forskellige love om ændring af udlændingeloven og af forskellige love om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen

2. november 2022

Udlændingeloven er ved anordning nr. 182 af 22. marts 2001, som ændret senest ved anordning nr. 433 af 8. april 2022, sat i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger. Som ét blandt flere elementer sikrede gennemførelsen af en udlændingelov for Færøernes vedkommende bl.a., at de relevante Schengenregler, som var gennemført i dansk ret forud for Danmarks deltagelse af det praktiske Schengenarbejde i 2001, blev sat i kraft på Færøerne. Udlændingeloven er for Danmarks vedkommende siden 2001 ændret et stort antal gange, men ændringerne er altovervejende ikke gennemført for Færøernes vedkommende.

De seneste år er der vedtaget en række EU-forordninger af væsentlig betydning for Schengensamarbejdet og grænsekontrollen og for at understøtte bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet i EU. Det drejer sig i hovedtræk om følgende:

- ETIAS-forordningen (EU) 2018/1240; ETIAS står for European Travel Information and Authorisation System og er en rejsetilladelse, som visumfritagne tredjelandstatsborgere skal være i besiddelse af forud for ankomsten til de ydre Schengengrænser.
- EES-forordningen (EU) 2017/2226; EES står for Entry/Exit System og erstatter den nuværende manuelle passtempling med elektronisk registrering af ind- og udrejse direkte i ind- og udrejsesystemet med det formål at forbedre kvaliteten og effektiviteten af den ydre grænsekontrol.
- SIS-tilbagesendelsesforordningen (EU) 2018/1860, SIS-grænseforvaltningsforordningen (EU) 2018/1861 og SIS-retshåndhævelsesforordningen (EU) 2018/1862; SIS-forordningerne har til formål at effektivisere og udvide brugen af SIS (Schengeninformationssystemet) og dermed forbedre mulighederne for at imødegå sikkerheds- og migrationsudfordringer i EU.

Der henvises til bilag 1a-1c for en nærmere gennemgang af forordningerne.

Ved lov nr. 721 af 27. april 2021 om ændring af udlændingeloven og lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, jf. lovforslag nr. L 185 af 4. marts 2021 (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 tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold m.v.) gennemførtes de nødvendige ændringer i udlændingeloven og lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen som følge af forordningerne. 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 henholdsvis de færøske og de grønlandske forhold tilsiger, jf. lovens § 4.

Der er nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af de relevante færøske, grønlandske og danske myndigheder, som har til opgave at identificere de ændringer i forhold til den tilsvarende gennemførelse af de anførte Schengenretsakter i Danmark, som henholdsvis de færøske og grønlandske forhold tilsiger. Arbejdsgruppen har i den forbindelse for det første haft til opgave at udarbejde forslag til de ændringer af udlændingeloven som sat i kraft for henholdsvis Færøerne og Grønland, som de anførte Schengenforordninger og henholdsvis de færøske og de grønlandske forhold tilsiger. For det andet har arbejdsgruppen haft til opgave at udarbejde forslag til de opdateringer af udlændingeloven som sat i kraft for henholdsvis Færøerne og Grønland, der følger af Schengenforpligtelserne i øvrigt og med henblik på at sikre en fortsat effektiv grænsekontrol.

Med det foreliggende udkast til anordningsændringer følges der op på arbejdsgruppens overvejelser om behovet for opdatering af anordningerne af udlændingeloven. Det er i den forbindelse arbejdsgruppens vurdering, at ETIAS-, EES- og SIS-forordningerne skal gennemføres på Færøerne og i Grønland med henblik på at sikre en fortsat effektiv kontrol og overvågning også af de ydre færøske og grønlandske grænser. Det bemærkes, at der herudover er behov for regeludstedelse på bekendtgørelsesniveau i medfør af de bemyndigelser, som er indeholdt i udlændingeloven gældende for Færøerne.

Med udkastet lægges der op til en gennemførelse af ETIAS-, EES- og SIS-forordningerne på Færøerne og i Grønland, der i det væsentlige svarer til gennemførelsen af forordningerne i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at de relevante færøske, grønlandske og danske myndigheder i forbindelse med overvejelserne om den praktiske implementering af forordningerne er særligt opmærksomme på at identificere behovet for særlige løsninger ved den praktiske implementering, som henholdsvis de færøske og de grønlandske forhold tilsiger.

Desuden lægges der med udkastet op til en opdatering af Schengenreglerne i øvrigt svarende til de ændringer af dansk ret inden for dette sagsområde, som har fundet sted siden 2001. Det indebærer, at de nødvendige ændringer som følge af forordning (EU) 2016/399 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) med senere ændringer, der allerede er gennemført i den danske udlændingelov, gennemføres i udlændingeloven som sat i kraft for Færøernes og Grønlands vedkommende.

Der henvises til bilag 1d.

Om Schengensamarbejdet i relation til Færøerne i øvrigt og om forholdet til den nordiske pasunion henvises til bilag 1.

Færøernes Landsstyre har i tillæg hertil igennem flere år peget på behovet for at opdatere udlændingelovgivningen gældende for Færøerne på en række øvrige sagsområder.

På den baggrund indeholder udkastet til anordningsændringer tillige forslag om opdatering af udlændingelovgivningen på en række afgørende og væsentlige områder

af betydning for kontrollen med udlændinges indrejse og ophold og for at bekæmpe illegal indvandring og grænseoverskridende kriminalitet. Med denne del af forslaget, der temamæssigt ligger i forlængelse af de anførte EU-forordningers fokus på sikkerhed og forebyggelse af kriminalitet mv., sikres det, at de udlændingeretlige regler om kontrol og sikkerhed mv. for såvel Færøernes som Grønlands vedkommende vil svare til de tilsvarende sikkerheds- og kontrolregler mv. efter dansk ret.

Med forslaget lægges der således op til en skærpelse af regler om terrorismebekæmpelse, udelukkelse fra og inddragelse af opholdstilladelse, udvisning ved kriminalitet, udveksling af oplysninger mellem bl.a. udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden samt skærpelse af regler om udlændinges ulovlige indrejse, ophold og arbejde mv. Det bemærkes i den forbindelse, at identificeringen af de relevante regler har taget afsæt i de sikkerheds- og kontrolregler mv., som det blev fundet relevant at medtage i lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, og som er sat i kraft for Færøernes vedkommende ved anordning nr. 433 af 8. april 2022 om ikrafttræden for Færøerne af lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine. Der henvises herved til lovforslag nr. L 145 af 14. marts 2022.

Bilag 1

Om Schengensamarbejdet og ETIAS-, EES- og SIS-forordningerne

Schengensamarbejdet har til formål at skabe et fælles område uden indre grænser. Som led i samarbejdet er personkontrollen ved de fælles grænser inden for Schengenområdet ophævet. Til gengæld er der indført fælles regler bl.a. for passage af Schengenområdets ydre grænser og etableret et samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring. Danmark skal, ligesom de øvrige lande, der er en del af Schengensamarbejdet, gennemføre effektiv kontrol af Danmarks ydre grænser.

Færøerne og Grønland deltager ikke i Schengensamarbejdet. Af artikel 5, stk. 1, i den danske tiltrædelsesaftale til Schengenkonventionen følger det således, at bestemmelserne i aftalen ikke finder anvendelse for Færøerne og Grønland. Samtidig fremgår det imidlertid af artikel 5, stk. 2, i tiltrædelsesaftalen, at der ikke udføres kontrol af personer, som rejser mellem på den ene side Færøerne og Grønland, og på den anden side de lande, der deltager i Schengensamarbejdet. Efter artikel 6 i tiltrædelsesaftalen hindrer bestemmelserne i tiltrædelsesaftalen ikke samarbejdet inden for den nordiske pasunion, for så vidt dette hverken er i modstrid med eller hæmmer anvendelsen af tiltrædelsesaftalen. På denne måde er det sikret, at Færøerne og Grønland også efter Danmarks tilslutning til Schengensamarbejdet fortsat kan deltage i den rejseordning, der er fastsat inden for rammerne af den nordiske pasunion, herunder om ophævelse af paskontrollen ved de fælles nordiske indre grænser og forpligtelse til at foranstalte kontrol ved de nordiske ydre grænser. Den nordiske pasunion blev i 1961 udvidet til at omfatte Færøerne. Grønland er ikke omfattet af den nordiske pasunion, men deltager i den rejseordning, der er fastsat inden for rammerne af pasunionen.

I tilknytning hertil blev det i slutakten til den danske tiltrædelsesaftale til Schengenkonventionen bestemt, at det er en forudsætning for gennemførelsen af tiltrædelsesaftalen, at kontrollen ved de ydre grænser er effektiv, samt at reglerne for udøvelse af en effektiv grænsekontrol og overvågning af de ydre grænser på Færøerne og i Grønland til de lande, der ikke deltager i Schengensamarbejdet, samt nødvendige kompenserende foranstaltninger, herunder benyttelse af Schengeninformationssystemet (SIS), er trådt i kraft og er effektive. Danmark har dermed i slutakten til den danske tiltrædelsesaftale forpligtet sig til at udøve en effektiv kontrol og overvågning også af de ydre færøske og grønlandske grænser. På samme måde fremgår det af slutakten, at der på Færøerne og i Grønland skal være adgang til oplysninger i SIS til brug for udøvelse af effektiv kontrol ved de ydre færøske og grønlandske grænser. Slutakten opstiller ikke mere detaljerede materielle betingelser vedrørende Schengenreglerne i forhold til Færøerne og Grønland.

De seneste år er der vedtaget en række EU-forordninger af væsentlig betydning for Schengensamarbejdet og grænsekontrollen og for at understøtte bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet i EU. Det drejer sig bl.a. om følgende forordninger:

- Forordning (EU) 2018/1240 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse og om ændring af forordning (EU) nr.

1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) nr. 2016/399, (EU) nr. 2016/1624 og (EU) nr. 2017/2226 (**ETIAS-forordningen**)

- Forordning (EU) 2017/2225 af 30. november 2017 om ændring af forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks), for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet
- Forordning (EU) 2017/2226 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (**EES-forordningen**)
- Forordningerne (EU) 2018/1860 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, (EU) 2018/1861 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006, og (EU) 2018/1862 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og straffetretligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (**SIS-forordningerne**)

Forordningerne er omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender (retsforbeholdet). Da forordningerne udgør en udbygning af Schengenreglerne, har den danske regering på Danmarks vegne tilsluttet sig forordningerne og derved skabt en mellemstatslig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater og associerede Schengenlande, der er bundet af forordningerne.

Der henvises til bilag 1a-1c for en nærmere beskrivelse af forordningerne.

Bilag 1a

ETIAS-forordningen

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 12. september 2018 forordning (EU) 2018/1240 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) nr. 2016/399, (EU) nr. 2016/1624 og (EU) nr. 2017/2226 (*ETIAS-forordningen*). ETIAS står for European Travel Information and Authorisation System. Efter planen idriftsættes ETIAS pr. november 2023.

Med henblik på at sikre et højt sikkerhedsniveau i Schengenområdet, forhindre ulovlig indvandring, beskytte folkesundheden og mindske forsinkelser ved grænserne ved at identificere personer, som kan udgøre en risiko, inden de rejser til Schengenområdet, opretter ETIAS-forordningen et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse for tredjelandstatsborgere, der er fritaget for kravet om at være i besiddelse af visum, når de passerer de ydre grænser. ETIAS skal anvendes til at vurdere, hvorvidt tredjelandstatsborgere, der ikke behøver visum, opfylder betingelserne for at indrejse i Schengenområdet, allerede inden de ankommer til Schengenområdets ydre grænser.

Rejsetilladelsen opnås på baggrund af en ansøgning, og ansøgerens data vil under behandling af denne blive kontrolleret i bl.a. en række europæiske it-systemer, f.eks. SIS, VIS og ind- og udrejsesystemet (EES) med henblik på at fastslå, om den pågældendes ophold på medlemsstaternes område vil udgøre en risiko for sikkerheden eller for ulovlig indvandring eller en høj risiko for epidemi. En rejsetilladelse udgør dermed en forhåndstilkendegivelse af, at der ikke er konkrete indicier for eller rimelige grunde til at antage, at en persons tilstedeværelse på medlemsstaternes område udgør sådanne risici. Det vil fortsat være grænsekontrolmyndighederne (henholdsvis Færøernes Politi og Grønlands Politi), som vurderer, om indrejsebetingelserne er opfyldt på indrejsetidspunktet, og en udstedt rejsetilladelse er derfor ikke et endeligt tilsagn om, at tredjelandstatsborgeren med sikkerhed vil kunne indrejse i Schengenområdet. Ansøgeren skal betale et gebyr på 7 euro for hver ansøgning. En rejsetilladelse vil være gyldig i som udgangspunkt tre år.

Hver medlemsstat udpeger en kompetent myndighed som national ETIAS-enhed. Udlændingestyrelsen er udpeget som dansk national ETIAS-enhed og er i den egenskab bl.a. ansvarlig for at undersøge og træffe afgørelse om ansøgninger om rejsetilladelse i de tilfælde, hvor den automatiserede behandling af ansøgningen har givet et hit.

Luft- og søtransportvirksomheder skal sende en forespørgsel til ETIAS-informationsystemet for at kontrollere, hvorvidt en tredjelandstatsborger omfattet af kravet om en rejsetilladelse har en gyldig rejsetilladelse eller ej. Nægtes tredjelandstatsborgere indrejse, er enhver transportvirksomhed, der har bragt tredjelandstatsborgere til de ydre grænser ad luft- eller søvejen (eller over land), forpligtet til straks at tage ansvaret for de pågældende igen. Forordningen indeholder nærmere bestemmelser vedrørende sanktioner, som transportvirksomheder kan pålægges i tilfælde af tilsidesættelse af deres forpligtelser.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.1.2 i lovforslag nr. L 185 af 4. marts 2021.

Bilag 1b

EES-forordningen

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 30. november 2017 forordning (EU) nr. 2017/2226 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (*EES-forordningen*). EES står for Entry/Exit System. Efter planen idriftsættes EES pr. maj 2023.

Med henblik på at forbedre kvaliteten og effektiviteten af grænsekontrollen og for at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne om det tilladte ophold på medlemsstaternes område, bidrage til identifikation af tredjelandstatsborgere, bekæmpe identitetssvig og misbrug af rejsedokumenter og bidrage til forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger opretter EES-forordningen et ind- og udrejsesystem, som erstatter stempeling af rejsedokumenter ved ind- og udrejse for tredjelandstatsborgere, der har tilladelse til et kortvarigt ophold med elektronisk registrering af ind- og udrejse direkte i ind- og udrejsesystemet.

Ind- og udrejsesystemet vil sikre præcis, hurtig og pålidelig information til grænsekontrollen om ind- og udrejser og periode for lovligt ophold som afløsning for oplysninger fra passtempler og levere oplysninger om tredjelandstatsborgeres tidligere ind- og udrejser, herunder også for mistænkte personer under efterforskning, og levere præcise oplysninger om personer, der har overskredet deres lovlige opholdsperiode. Ind- og udrejsesystemet vil herudover styrke identifikationen af ulovlige indvandrere, der antræffes inden for Schengenområdet ved brug af biometriske oplysninger, understøtte identificering af terrorister, kriminelle, mistænkte og ofre og skabe mulighed for indførelse af automatiserede grænsekontroller for tredjelandstatsborgere. Ind- og udrejsesystemet vil endvidere sikre, at grænsevagterne har opdateret information om afslag på indrejse, og at rejsende kan få opdaterede oplysninger om længden af deres lovlige opholdsperiode.

Indførelsen af et ind- og udrejsesystem betyder, at det er nødvendigt at tilpasse procedurerne for kontrol af personer, der passerer de ydre grænser. Til det formål vedtog Europa-Parlamentet og Rådet tillige forordning (EU) nr. 2017/2225 af 30. november 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.2.2 i lovforslag nr. L 185 af 4. marts 2021.

Bilag 1c

SIS-forordningerne

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 28. november 2018 forordningerne (EU) 2018/1860 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (*SIS-tilbagesendelsesforordningen*), (EU) 2018/1861 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (*SIS-grænseforvaltningsforordningen*), og (EU) 2018/1862 oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (*SIS-retshåndhævelsesforordningen*). Forventeligt idriftsættes SIS-forordningerne primo 2023.

Schengeninformationssystemet (SIS) er et fælles informationssystem, der er oprettet som led i Schengensamarbejdet. SIS giver immigrations-, politi-, told- og retsmyndigheder i EU og de associerede Schengenlande adgang til elektronisk at indlæse og søge i oplysninger om indberetninger om personer og genstande.

SIS-forordningerne har til formål at effektivisere og udvide brugen af SIS og dermed forbedre mulighederne for at imødegå sikkerheds- og migrationsudfordringer i EU. Med forordningerne tilføjes flere nye typer af indberetninger, der skal kunne indføres i SIS. Det drejer sig bl.a. om indberetninger om tilbagesendelsesafgørelser, forebyggende indberetninger om børn, der er i fare for at blive bortført af en forælder, samt indberetninger om ukendte gerningsmænd, hvis fuldstændige eller ufuldstændige sæt af fingeraftryk eller håndfladeaftryk er blevet fundet under efterforskning på et gerningssted for en alvorlig forbrydelse. Det gøres endvidere obligatorisk at indberette indrejseforbud i SIS, og der åbnes for, at flere typer af data kan indføres i SIS, herunder håndfladeaftryk, ansigtsbilleder og, for så vidt angår SIS-retshåndhævelsesforordningen, også DNA-profiler. Endelig får flere myndigheder adgang til SIS.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.3.2 i lovforslag nr. L 185 af 4. marts 2021.

Bilag 1d

Schengengrænsekodeks

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 9. marts 2016 forordning (EU) 2016/399 om en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (*Schengengrænsekodeks*) (kodifikation).

Schengengrænsekodeks har til formål at forenkle, justere og samle fælles regler om personers grænsepassage. I kodeksen fastsættes regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer Schengenområdet ydre grænser, ligesom kodeksen indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne. Kodeksen fastlægger bl.a. regler for ind- og udrejsekontrol af personer, indrejsebetingelser samt regler for i særlige situationer at genindføre midlertidig grænsekontrol.

Reglerne i Schengengrænsekodeksen svarer til tidligere regler i Schengenkonventionen, og Schengengrænsekodeksen blev oprindeligt gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 301 af 19. april 2006 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Fremrykket ansøgningstidspunkt i sager om humanitær opholdstilladelse, indberetningspligt ved mistanke om genopdragelsesrejser, begrænsning af adgangen til familiesammenføring for personer, der er dømt for børnebortførelse, ændrede regler om undervisning og aktivering af voksne asylansøgere m.v.).

Den 9. marts 2016 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en kodifikation af Schengengrænsekodeksen, jf. forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (*Schengengrænsekodeks*) (kodifikation).

Der henvises i øvrigt til afsnit 10 i lovforslag nr. L 94 af 30. november 2005.