

Notat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)

Nærværende grund- og nærhedsnotat oversendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

KOM (2018) 252 endelig

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹.

1. Resumé

Forslagets overordnede formål er at styrke visumpolitikken og at gøre den til et mere effektivt værktøj til håndtering af de stigende migrations- og sikkerhedsudfordringer, som EU står overfor. Forslaget skal samtidig sikre, at de fælles EU visumregler moderniseres og strømlines for at lette proceduren for lovligt rejsende og for medlemsstaternes behandling af visumansøgninger. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forordningen, vurderes det at have visse lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt positiv over for at forenkle procedurene for ansøgning om visum med henblik på at styrke Schengen-området position i forhold til turisme og handel, så længe sikkerheden ved de ydre grænser og Schengen-områdets funktion opretholdes. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark mulighed for efterfølgende at tilslutte sig forordningen.

2. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) trådte i kraft den 5. april 2010.

Visumkodeksen fastsætter betingelser og procedurer for udstedelse af visa til transit eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Visumkodeksens bestemmelser finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der skal have visum, når de passerer med-

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmøde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, litra a) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da forordningen imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

30. april 2018

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk

Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
LLA

lemsstaternes ydre grænser, jf. Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 (visumforordningen). Visumkodeks berører dog ikke tredjelandstatsborgeres ret til fri bevægelighed, såfremt de er familiemedlemmer til en unionsborger, eller tredjelandstatsborgeres og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed i henhold til aftaler indgået mellem EU og de pågældende tredjelande.

På baggrund af en evaluering af de gældende regler fremsatte Kommissionen den 1. april 2014 forslag om omarbejdning af visumkodeks (KOM (2014) 164 endelig) med henblik på at øge antallet af rejser til EU ved en lempet visumpolitik og ved at harmonisere gennemførelsen af de fælles regler. Forslaget blev fremsat som en del af en såkaldt ”visumpakke”, hvori der også indgik et forslag om indførelse af et ”rundrejsevisum” (KOM (2014) 163 endelig). Da Europa-Parlamentet og Rådet imidlertid indtog forskellige holdninger, var der ingen fremskridt i forhandlingerne. I mellemtiden har EU’s udfordringer i forhold til migration og sikkerhed gjort det klart, at visse aspekter af 2014-forslaget var blevet utidssvarende. Kommissionen har som følge heraf besluttet at trække ”visumpakken” fra 2014 tilbage og fremsætte et nyt målrettet forslag om ændring af visumkodeks, idet der tages hensyn til resultaterne af forhandlingerne om 2014-forslaget.

På den baggrund har Kommissionen ved (KOM (2018) 252) endelig af 14. marts 2018 fremsat forslag om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om fællesskabskodeks for visa (visumkodeks). Forslaget er oversendt til Rådet den 9. april 2018 i dansk sprogversion.

Kommissionen udsendte samtidig med forslaget en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om tilpasning af den fælles visumpolitik til de nye udfordringer (KOM (2018) 251). I meddelelsen beskrives de nye aspekter af forslaget om ændring af visumkodeksen, og der redegøres for formålet med de kommende ændringer af visumsystemet (VIS). Meddelelsen indeholder endelig Kommissionens foreløbige ideer til, hvordan der på længere sigt kan skabes bedre synergi mellem EU's visumpolitik og EU's eksterne relationer.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmøde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, litra a) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark (”retsforbeholdet”). Da forordningen imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at styrke visumpolitikken og gøre den til et mere effektivt værktøj i håndteringen af de stigende migrations- og sikkerhedsudfordringer, som EU står overfor. Forslaget skal samtidig sikre, at de fælles EU visumregler moderniseres og strømlines for at lette proceduren for lovligt rejsende og for medlemsstaternes behandling af visumansøgninger.

Nedenfor følger en gennemgang af forslagets centrale dele.

3.1. Strømlining af visumprocedurer og fremme af korttidsturisme

Visumpolitikken generelle mål er at gøre det lettere at rejse for lovligt rejsende. Kommissionen har på den baggrund foreslået at bevare og bygge videre på en række elementer fra 2014-forslaget om en omarbejdning af visumkodeks, der har til formål at forenkle procedurerne for ansøgning om visum.

Der stilles bl.a. forslag om, at en ansøger skal kunne indgive ansøgning om visum længere tid i forvejen, at ansøgningsskemaet skal kunne udfyldes og underskrives elektronisk, at princippet om personligt fremmøde lempes, ligesom der lægges op til generelt kortere frister for medlemsstaterne til at træffe afgørelse om en visumansøgning.

I relation til bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne om repræsentation har Kommissionen endvidere lagt op til, at den repræsenterende medlemsstat for fremtiden skal være fuldt ansvarlig for behandlingen af visumansøgninger på den repræsenterede medlemsstats vegne. Det betyder, at en repræsenteret medlemsstat ikke længere har mulighed for at kræve at blive involveret i sager, der behandles inden for rammerne af en repræsentationsaftale. Muligheden for, at den repræsenterende medlemsstat kan videresende ansøgninger fra bestemte kategorier af tredjelandstatsborgere til den repræsenterede stats centrale myndigheder med henblik på forudgående konsultation, bortfalder dermed også.

Samtidig har Kommissionen foreslået mere fleksible regler for konsulær organisation og konsulært samarbejde, som skal gøre det muligt for medlemsstaterne at optimere deres brug af ressourcer, øge den konsulære dækning og udvikle samarbejdet generelt.

Som et nyt element i visumkodeks foreslås en ordning, hvorefter de eksisterende regler om kun undtagelsesvist at udstede visa ved de ydre grænser (såkaldt "nødvisum") fraviges. Formålet er at fremme korttidsturisme, og medlemsstaterne vælger selv, om de vil benytte ordningen. Ordningen indebærer, at medlemsstater i udvalgte perioder på op til fire måneder kan udstede visa ved de ydre grænser (sø- og landegrænser) gyldigt til én indrejse på højst syv kalenderdage, der kun giver ret til ophold i den udstedende medlemsstat.

Der er fastsat strikse betingelser for ordningen for at mindske den irregulære migration og de sikkerhedsrelaterede risici. Navnlig ordningens begrænsede varighed og en afgrænsning af anvendelsesområdet til statsborgere i et land, der støder op til en medlemsstats grænseovergangssted på land, eller et land, der har en direkte færgeforbindelse til en medlemsstats grænseovergangssted til søs.

3.2. Revision af visumgebyret

Kommissionen foreslår at hæve det nuværende visumgebyr med ca. 33 procent for voksne og børn i alderen fra seks til 12 år. Det bemærkes i den forbindelse, at gebyret ikke er blevet ændret siden 2006.

Den øgede gebyrindtægt skal bidrage til at effektivisere behandlingen af det stigende antal visumansøgninger, herunder dække udgifter til bl.a. personale, lokaler, udstyr, uddannelse af personale, vedligeholdelse af IT-systemer, øget sikkerhed på konsulaterne samt øget tilsyn med eksterne serviceudbydere. Kommissionen forventer også, at en øget gebyrindkomst vil bidrage positivt til at bevare den konsulære dækning verden over.

Det foreslås samtidig, at visumgebyret fremover skal kunne ændres ved Kommissionens vedtagelse af en delegeret retsakt.

3.3. Indførelse af en harmoniseret tilgang til udstedelsen af visa til flere indrejser med lang gyldighed

Et visum til flere indrejser gør det muligt for indehaveren at rejse flere gange til EU i visummets gyldighedsperiode. De gældende regler for visum til flere indrejser giver medlemsstaternes konsulater en stor skønsmargin i forbindelse med udstedelsen.

Kommissionen vurderer, at den nuværende brede skønsmargin kan føre til konkurrence blandt medlemsstaterne om attraktive (turist)markeder, bilaterale aftaler eller ordninger med tredjelande og "visumshopping". Konkurrence blandt medlemsstaterne er med til at undergrave de grundlæggende principper i en fælles visumpolitik og kan medføre svigagtig adfærd, når ansøgere forsøger at skjule, hvilken medlemsstat der reelt er destinationslandet, og indgiver ansøgning på det konsulat, som formodes at udstede visa med længst gyldighed.

Kommissionen foreslår derfor obligatoriske regler for udstedelsen af visa til flere indrejser på baggrund af et fastsat "kaskadesystem", som gør det muligt for ansøgere med en positiv visumhistorik at få udstedt visa til flere indrejser med en stadig længere gyldighed (fra et år op til højst fem år), når der søges om efterfølgende visa.

Der er taget højde for, at medlemsstaternes konsulater inden for rammerne af det lokale Schengensamarbejde skal have mulighed for at tilpasse "kaskadesystemet" på baggrund af lokale forhold og migrations- og sikkerhedsrelaterede risici i landet med henblik på at kunne vedtage mere gunstige eller mere restriktive regler. I de tilfælde, hvor en lokal tilpasning vurderes nødvendig, vedtager Kommissionen en gennemførelsesretsakt efter den såkaldte undersøgelsesprocedure. Det betyder, at medlemsstaterne med et kvalificeret flertal kan afgive en udtalelse enten for eller imod vedtagelsen af et af Kommissionen forelagt udkast til gennemførelsesretsakt. Afgiver medlemsstaterne en negativ udtalelse, vedtager Kommissionen ikke udkastet til gennemførelsesretsakt.

Trods det obligatoriske "kaskadesystem" kan medlemsstaterne afvige fra kaskaden og afslå visum, hvis der er rimelig tvivl om, hvorvidt ansøgeren vil kunne opfylde indrejsebetingelserne i hele visummets gyldighedsperiode, eller

omvendt udstede et visum til flere indrejser hurtigere, hvis der vurderes at være et veldokumenteret behov herfor.

3.4. Samordning af visum- og tilbagesendelsespolitikken

Som noget nyt foreslår Kommissionen at lade visumpolitikken spille en større rolle i EU's samarbejde med tredjelande om tilbagesendelses- og tilbagetagelsespolitikken ved at etablere et link mellem de to politikker direkte i visumkodeks. Formålet er at tydeliggøre og lovfæste muligheden for at anvende visumpolitikken som løftestang til at gøre reelle fremskridt på tilbagesendelses- og tilbagetagelsesområdet.

Forslaget fastsætter en fleksibel ramme for iværksættelse af restriktive foranstaltninger for behandlingen af visumansøgninger enten fra alle ansøgere eller fra en udvalgt gruppe af ansøgere, der er statsborgere i et tredjeland, som ikke i tilstrækkelig grad samarbejder om tilbagetagelse.

Ifølge forslaget skal Kommissionen regelmæssigt vurdere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse på baggrund af objektive og målbare indikatorer, der bl.a. omfatter en sammenligning af antallet af udsendelsesafgørelser vedrørende personer fra det pågældende tredjeland, og hvor mange der rent faktisk rejser tilbage eller udsendes.

Vurderer Kommissionen på den baggrund, at det er påkrævet at gribe ind, vedtager den en gennemførelsesretsakt, der gennemfører de restriktive foranstaltninger, der i den konkrete sag er vurderet nødvendige. Beslutningen om at vedtage en gennemførelsesretsakt vil i alle tilfælde skulle tages under hensyntagen til Unionens overordnede forbindelser med det pågældende tredjeland.

I perioden efter vedtagelsen af en gennemførelsesretsakt, der gennemfører mere restriktive betingelser, vurderer Kommissionen kontinuerligt tredjelandets effektive samarbejde om tilbagetagelse for at kunne tilpasse eller ophæve anvendelsen af de restriktive foranstaltninger. Tilpasning eller ophævelse skal ligeledes ske ved gennemførelsesretsakt.

Proceduren for vedtagelse af en gennemførelsesretsakt skal ske ved brug af den såkaldte undersøgelsesprocedure som beskrevet i afsnit 3.3.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Artikel 77, stk. 2, litra a), i TEUF giver Unionen beføjelser til at træffe foranstaltninger om "den fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold".

Det er Kommissionens vurdering, at det nuværende forslag ligger inden for de begrænsninger, der fastsættes i denne bestemmelse. Formålet med forslaget er at videreudvikle og forbedre reglerne i visumkodeks vedrørende betingelser og procedurer for udstedelse af visa for forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Medlemsstaterne kan

ikke hver for sig i tilstrækkelig grad nå dette mål, da det kun er Unionen, der kan ændre en eksisterende EU-retsakt (visumkodeksen).

Det er på det foreliggende grundlag regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt for de ændringsforslag, der udgør en videreudvikling og/eller forbedring af reglerne for de allerede eksisterende betingelser og procedurer som fastsat i visumkodeksen såsom revision af visumgebyret, indførelse af en harmoniseret tilgang til udstedelsen af visa til flere indrejser med lang gyldighed, strømlining af visumprocedurer og fremme af kortidsturisme.

For så vidt angår forslaget om samordning af visum- og tilbagesendelsespolitikken, er regeringen enig i Kommissionens vurdering af, at det er nødvendigt med en harmoniseret tilgang medlemsstaterne imellem, hvis en mere restriktiv praksis for udstedelse af visum til statsborgere fra tredjelande, der ikke samarbejder om tilbagesendelse eller tilbagesendelse, effektivt skal virke som en løfte-stang for at fremme tilbagesendelses- og tilbagesendelsessamarbejdet. Endvidere skal beslutningen om iværksættelse af restriktive foranstaltninger vedtages ved kvalificeret flertal, jf. afsnit 3.3. Det er således regeringens vurdering, at forslaget som udgangspunkt er i overensstemmelse med nærhedsprincippet for så vidt dette punkt.

6. Gældende dansk ret

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 4, at bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) med senere ændringer gælder i Danmark.

Efter udlændingelovens § 4, stk. 1, udstedes visum i medfør af visumkodeksens bestemmelser herom til at gælde indrejse og ophold i alle Schengen-lande. Visum kan gives til en eller flere indrejser inden for et nærmere fastsat tidsrum. Varigheden af et sammenhængende ophold eller den samlede varighed af flere på hinanden følgende ophold i Danmark og de andre Schengen-lande må dog ikke overstige 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Efter udlændingelovens § 4 a, stk. 1, kan der uanset § 4, i særlige tilfælde udstedes visum, der begrænses til kun at gælde indrejse og ophold i Danmark.

Efter udlændingelovens § 4 e meddeler en dansk diplomatisk eller konsulær repræsentation afgørelse efter udlændingelovens § 47, stk. 2, ved brug af en standardformular til underretning om og begrundelse for afslag på eller annullering eller inddragelse af visum. Afgørelsen udfærdiges i overensstemmelse med reglerne i visumkodeksen.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 3, kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte regler om, i hvilket omfang en udlændings pas eller rejselegitimationen skal være påtegnet visum til indrejse i eller udrejse af landet. Udlændinge- og integrationsministeren kan endvidere fastsætte nærmere regler om visum, herunder om adgangen hertil, om visummets varighed, om de betingelser, der kan fastsættes for visummet, om sagsfordelingen på visumområdet mellem Udlændingestyrelsen og de danske diplomatiske og konsulære repræsentationer

i udlandet og om de grundlæggende hensyn ved behandlingen og afgørelsen af visumsagen.

Efter udlændingelovens § 44, stk. 1, kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte regler om betaling for ansøgninger om visum og forlængelse af visum.

Ifølge udlændingelovens § 47, stk. 2, 1. pkt., kan der efter aftale mellem udlændinge- og integrationsministeren og udenrigsministeren gives danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet bemyndigelse til at træffe afgørelse i sager om visum. Udenrigsministeren kan endvidere efter aftale med udlændinge- og integrationsministeren indgå repræsentationsaftaler med udenlandske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet i overensstemmelse med visumkodeksen, jf. § 47, stk. 2, 3.pkt.

Efter udlændingelovens § 47 a, stk. 1, kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte nærmere regler om, at Udlændingestyrelsen og politiet i særlige tilfælde kan udstede visum ved indrejsen her i landet.

Efter udlændingelovens § 58 d, 1. pkt. kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte nærmere bestemmelser til gennemførelse af reglerne i bl.a. visumkodeksen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre forordningen, er den foreløbige vurdering, at dette ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Derimod forventes der administrativt at skulle foretages en række justeringer af visumbekendtgørelsen.

Økonomiske konsekvenser

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at estimere de økonomiske konsekvenser af forslaget. Det er således endnu uafklaret, hvad forslaget nærmere indebærer, herunder bl.a. kravene til de it-tekniske løsninger. Forslaget forventes på nuværende tidspunkt at medføre to modsatrettede bevægelser.

Der forventes at være nationale udgifter forbundet med bl.a. it-tilpasninger i Det Fælles Europæiske Visuminformationssystem (VIS), nye krav til forkortede sagsbehandlingstider på visumområdet, øget tilsyn i forbindelse med outsourcing-aftaler på repræsentationerne og rapporteringspligt til EU-Kommissionen samt mulighed for, at den repræsenterede medlemsstat fremadrettet skal dække dele af omkostningerne for en repræsenterende medlemsstat i forbindelse med repræsentationsaftaler mv.

Der forventes endvidere øgede gebyrindtægter som følge af en forhøjelse af gebyret for visumansøgninger.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

Høringsfristen er fastsat til den 10. maj 2018.

Der vil blive fremsendt et supplerende notat, hvis der indkommer bemærkninger fra Specialudvalget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for at forenkle procedurerne for ansøgning om visum med henblik på at styrke Schengen-områdets position i forhold til turisme og handel, så længe sikkerheden ved de ydre grænser og Schengen-områdets funktion opretholdes.

Fra dansk side er man tillige positiv over for at etablere et link til tilbagesendes- og tilbagetagelsespolitikken i visumkodeks.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.