



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2018/1806 for så vidt angår revision af suspensionsmekanismen

KOM (2023) 642

Nyt notat

Dette grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om revision af visumsuspensionsmekanismen. Formålet med forslaget er at styrke suspensionsmekanismen ved at indføre nye grunde, der kan begrunde suspension, samt at gøre aktiveringen af mekanismen mere fleksibel. Med forslaget ophæves og erstattes den nuværende artikel 8 i forordning (EU) nr. 2018/1806, som fastsætter reglerne for anvendelsen af den nuværende suspensionsmekanisme. Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet eller gældende dansk ret. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens forslag.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2023) 642 af 19. oktober 2023 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2018/1806 for så vidt angår revision af suspensionsmekanismen. Forslaget skal revidere den nuværende mekanisme til suspension af visumfritagelsen for statsborgere fra et tredjeland (herefter "suspensionsmekanismen").

17. november 2023

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, hvilket indebærer, at sådanne foranstaltninger som udgangspunkt ikke vil være bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Det fremgår imidlertid af artikel 6 i protokollen, at Danmark deltager fuldt ud ved foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 294 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Nuværende suspensionsmekanisme

Forordning (EU) 2018/1806 (herefter "visumforordningen") fastlægger hvilke tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af Schengenområdet ydre grænser, og de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for kravet herom. Visumforordningens artikel 8 giver mulighed for midlertidigt at suspendere visumfritagelsen for statsborgere af disse lande.

Suspensionsmekanismen blev første gang indført i 2013² og blev efterfølgende revideret første gang i 2017,³ hvorved bl.a. de mulige årsager til suspension blev udvidet, ligesom Kommissionen fik mulighed for at udløse suspensionsmekanismen på eget initiativ.

Den nuværende suspensionsmekanisme kan iværksættes over for et visumfrit tredjeland, hvis en medlemsstat i en periode på to måneder sammenlignet med samme periode i det forudgående år eller med de sidste to måneder, der gik forud for gennemførelsen af visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland, står over for følgende situationer:

- En væsentlig stigning (dvs. en stigning på over 50 pct.) i antallet af statsborgere fra det pågældende tredjeland, som nægtes indrejse eller opholder sig på medlemsstatens område uden at have ret til det.
- En væsentlig stigning (dvs. en stigning på over 50 pct.) i antallet af asylansøgninger fra statsborgere fra det pågældende tredjeland, for hvilket anerkendelsesprocenten er lav (dvs. en anerkendelsesprocent på omkring 3 eller 4 pct.)
- En svækkelse af samarbejdet om tilbagetagelse med det pågældende tredjeland.
- En stigning i risikoen for eller overhængende trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaterne, navnlig en

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1289/2013 af 11. december 2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/371 af 1. marts 2017 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (revision af suspensionsmekanismen).

væsentlig stigning i alvorlige strafbare handlinger i relation til statsborgere fra dette tredjeland.

- For så vidt angår tredjelands, der har opnået visumfritagelse for deres borgere som følge af en dialog om visumliberalisering, manglende overholdelse af de specifikke krav, der blev anvendt ved vurderingen af hensigtsmæssigheden af en visumfritagelse.

Initiativet til at udløse suspensionsmekanismen ligger hos både medlemsstaterne og Kommissionen. Suspensionsmekanismen kan således udløses af enhver medlemsstat ved at meddele Kommissionen, at den inden for den ovenfor anførte relevante periode står over for de omfattede forhold, eller på Kommissionens eget initiativ.

Kommissionen underretter Rådet og Europa-Parlamentet, når der er grundlag for at aktivere suspensionsmekanismen som følge af Kommissionens egen vurdering eller på baggrund af en henvendelse fra en medlemsstat. Suspensionsmekanismen aktiveres automatisk, hvis et simpelt flertal af medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om et eller flere af de ovenfor nævnte situationer.

Kommissionen vedtager i første omgang en gennemførelsesretsakt om at aktivere suspensionen af visumfriheden, som er midlertidig og gælder for 9 måneder. Ved udløbet af den første fase forlænges den med yderligere 18 måneder, såfremt de forhold, der førte til suspensionen, fortsat består. Hvis der ikke efter 18 måneder kan findes en løsning på de forhold, som førte til suspensionen, kan Kommissionen stille forslag om ændring af visumforordningen således, at det pågældende tredjeland overføres permanent til listen over tredjelands, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved indrejse i Schengenområdet.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra a, som giver EU beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende den fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold.

Forslaget er således fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Ifølge Protokollen om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabontraktaten, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge 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").

Efter artikel 6 i protokollen deltager Danmark imidlertid fuldt ud ved foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere i henhold til visumforordningen skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Danmark deltager således i og er bundet af beslutninger om, hvilke lande der fremover skal eller ikke skal visumfritages, samt af ændringer til visumforordningen.

3. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget er at styrke og forbedre suspensionsmekanismen for bedre at kunne imødegå stigende migrations- og sikkerhedsmæssige udfordringer. Med forslaget ønsker Kommissionen at sikre, at de fordele, som visumfriheden har for EU's medlemsstater, kan opretholdes ved at give medlemsstaterne bedre mulighed for at adressere irregulær migration og de trusler mod EU's sikkerhed, som kan følge af visumfri adgang til EU.

De vigtigste elementer i forslaget er følgende:

Udvidede grunde til at aktivere suspensionsmekanismen

Med forslaget udvides de grunde, der skal foreligge, for at suspensionsmekanismen kan aktiveres.

For det første udvides den eksisterende grund til suspension i visumforordnings artikel 8, stk. 2, litra d, angående den offentlige orden og sikkerhed, med henblik på i bestemmelsens ordlyd at dække trusler mod medlemsstaternes offentlige orden og sikkerhed som følge af ”hybride trusler”. Ifølge forslaget inkluderer dette begreb bl.a. situationer med statsstøttet instrumentalisering af migranter med henblik på at destabilisere eller undergrave samfundet og centrale institutioner i det pågældende medlemsstat.⁴

Ud over de eksisterende grunde, der kan begrunde suspension, indfører forslaget to yderligere grunde.

Der indføres en ny grund til suspension i forslagets artikel 8a, stk. 1, litra e, hvorefter anvendelsen i et visumfrit tredjeland af en ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer, uden at investorerne har en reel tilknytning til

⁴ Forslaget anfører endvidere, at begrebet er defineret i den fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet: Fælles ramme for imødegåelse af hybride trusler — Den Europæiske Unions indsats (JOIN(2016) 18 endelig) og fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Reaktion på statsstøttet instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser (JOIN(2021) 32 endelig).

det pågældende tredjeland, til gengæld for forud fastsatte betalinger eller investeringer i tredjelandet, kan medføre suspension af visumfritagelsen over for dette tredjeland. Formålet sigter herved på at adressere de ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, som i øjeblikket anvendes af en række visumfrie tredjelandslande. Ifølge Kommissionen reklamerer de pågældende tredjelandslande ofte med muligheden for visumfri adgang til EU for tredjelandsinvestorer, der ellers ville være visumpligtige. Disse ordninger udgør således en betydelig migrations- og sikkerhedsmæssig risiko, herunder i forhold til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, idet de muliggør en omgåelse af Schengenvisumproceduren og dertilhørende kontrol for så vidt angår individer, der ellers ville være underlagt denne. Kommissionen gør gældende, at visumfri adgang til EU ikke bør anvendes som et redskab af tredjelandslande til at sikre sig udenlandske investeringer.

Der tilføjes endvidere en ny grund til suspension i forslagets artikel 8a, stk. 1, litra f, hvorefter suspensionsmekanismen kan aktiveres i tilfælde, hvor der foreligger risici for irregulær migration fra et visumfrit tredjeland, som ikke har tilpasset sin visumpolitik til EU's visumpolitik. Ifølge forslaget sigter denne suspensionsgrund navnlig på tilfælde, hvor der på baggrund af det pågældende tredjelands geografiske nærhed til EU foreligger en risiko for en væsentlig stigning i antallet af øvrige tredjelandsstatsborgere, der indrejser på irregulær vis på medlemsstaternes område fra det pågældende tredjeland.

Endelig fremgår det af forslaget, at såfremt en aftale om visumfritagelse for kortvarige ophold indgået mellem EU og et visumfrit tredjeland indeholder bestemmelser om andre forhold eller procedurer, der kan føre til eller regulerer suspension af den i aftalen fastsatte visumfrihed, bør disse bestemmelser finde anvendelse frem for de suspensionsgrunde, der fremgår af forslaget.

For så vidt angår de nye årsager til suspension, som foreslås indført, så kan aktiveringen af suspensionsmekanismen på baggrund af disse alene ske på Kommissions initiativ, og således ikke på en medlemsstats initiativ via en meddelelse til Kommissionen, som er tilfældet ved de eksisterende suspensionsgrunde.

Større fleksibilitet i aktivering af mekanismen

Med forslaget indføres en større fleksibilitet i forhold til vurderingen af, hvornår de omstændigheder, der kan aktivere suspensionsmekanismen, foreligger.

Den referenceperiode på to måneder, som skal anvendes i vurderingen af, om der foreligger suspensionsbegrundede grunde, ændres således, at den i forslaget angives til at være mindst to måneder. Med forslaget vil der således blive mulighed for at kigge på længere perioder og tendenser, når det skal fastslås, om der foreligger forhold, der kan begrunde suspension.

Som nævnt ovenfor kan den nuværende suspensionsmekanisme aktiveres i tilfælde af en væsentlig stigning i irregulær migration, asylansøgninger med lav anerkendelsesprocent eller alvorlige strafbare handlinger, som i visumforordningens angives som en stigning på over 50 pct. Forslaget viderefører denne ordning, men indfører tillige i bestemmelsen, at Kommissionen kan foretage en konkret vurdering i individuelle sager. Kommissionen kan således fravige kravet på over 50 pct., såfremt den finder, at en lavere eller højere tærskel skal finde anvendelse i det konkrete tilfælde. Kommissionen anfører i forslaget, at den ved denne vurdering bl.a. vil skulle tage hensyn til det faktiske antal af migranter, grundløse asylansøgninger eller strafbare handlinger, og ikke blot den procentvise stigning, herunder indvirkningen af dette antal på de berørte medlemsstaters generelle migrationssituation, asylsystemer eller interne sikkerhed, samt relevante data, rapporter og indberetninger fra den pågældende medlemsstat.

Forslaget indfører ligeledes mulighed for, at Kommissionen i forhold til asylansøgninger med lav anerkendelsesprocent, som i forslaget forstås som under 4 pct., kan anvende en højere tærskel end de 4 pct. Kommissionen vil herved skulle tage hensyn til de samme omstændigheder som ovenfor angivet.

Forlænget suspensionsprocedure

Varigheden af den nuværende suspensionsprocedure, hvor visumfritagelsen er midlertidigt suspenderet, er 27 måneder og er inddelt i to faser på henholdsvis 9 og 18 måneder. Med forslaget forlænges de to faser til henholdsvis 12 og 24 måneder (36 måneder i alt). Kommissionen angiver, at dette har til formål at give passende tid til drøftelser og forhandlinger med det pågældende tredjeland om at finde en løsning på de omstændigheder, der udløste visumsuspensionen, før tredjelandet eventuelt vil skulle flyttes permanent til listen af lande, der stilles visumkrav overfor.

Med forslaget indføres også en særlig hasteprocedure, hvorefter den gennemførelsesretsakt, som suspenderer visumfritagelsen, i særligt hastende tilfælde kan træde i kraft med det samme. Ifølge forslaget sigter denne procedure navnlig på situationer med massetilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der indrejser i EU på irregulær vis via et visumfrit tredjeland.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Der ses ikke at foreligge oplysninger om, hvornår Europa-Parlamentet forventes at behandle sagen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet henvist til følgende:

”Suspensionsmekanismen som fastsat i forordning (EU) 2018/1806 udgør en integrerende del af EU's fælles visumpolitik. Målet om at styrke denne mekanisme kan kun nås ved handling på EU-plan, nemlig ved en ændring af forordningen. Medlemsstaterne kan ikke handle enkeltvis for at nå det politiske mål.”

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 14. november 2023.

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

Regeringen ser generelt positiv på forslaget, navnlig at styrke suspensionsmekanismen og gøre den mere anvendelig i praksis.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.