



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 25. april 2014
Kontor: Kontoret for Internationalt Udlændingesamarbejde
Sagsbeh: Anne Ruberg
Sagsnr.: 2014-3060-0113
Dok.: 1137962

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag om indførelse af et rundrejsevisum og om ændring af konvention om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 562/2006 og (EF) nr. 767/2008

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark efterfølgende mulighed for at tilslutte sig forordningen.

KOM (2014) 163 endelig

Resumé

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark efterfølgende mulighed for at tilslutte sig forordningen. Forslaget har til formål at indføre et såkaldt rundrejsevisum for både visumfritagne og visumpligtige tredjelandstatsborgere, der har planer om at rejse rundt i to eller flere medlemsstater i mere end 90 dage, og som ikke har til hensigt at opholde sig i den samme medlemsstat i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forordningen, vurderes det at have visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for at indføre en ensartet regulering af visumfritagne tredjelandstatsborgeres muligheder for at rejse rundt i Schengen-området i mere end 90 dage.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Baggrund

I EU-retten er der fastsat harmoniserede regler for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold i medlemsstaterne i op til 90 dage inden for en periode på 180 dage. Disse regler findes bl.a. i visumforordningen (Rådets forordning nr. 539/2001/EF), Schengengrænsekodeksen (Rådets forordning nr. 526/2006/EF), visumkodeksen (Rådets forordning nr. 810/2009) og Konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen.

Medlemsstaterne har herudover mulighed for at give tredjelandsstatsborgere opholdstilladelse eller visum til længerevarende ophold på medlemsstatens eget område i mere end 90 dage. Sådanne tilladelser udstedes til et bestemt formål, eksempelvis til arbejde, forretningsaktiviteter, studier eller familiesammenføring, men i princippet ikke til turisme.

Visumpligtige tredjelandsstatsborgere, der ønsker at rejse rundt i Schengen-området, kan alene ansøge om et Schengen-visum til kortvarigt ophold (højst 90 dage inden for en periode på 180 dage), og visumfritagne tredjelandsstatsborgere har som regel heller ikke mulighed for at opholde sig i Schengen-området i en længere periode end 90 dage. Såvel visumpligtige som visumfritagne tredjelandsstatsborgere kan imidlertid have en legitim interesse i at rejse inden for Schengen-området i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage, uden at de opholder sig på én medlemsstats område i mere end 90 dage. Specielt har live-optrædende kunstnere ofte problemer, når de skal organisere turnéer i EU, og også studerende, forskere, pensionister, forretningsfolk, tjenesteydere og turister kan have et ønske om at opholde sig i Schengen-området i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Ifølge Kommissionen medfører det forhold, at der ikke findes en tilladelse, som gør det muligt for rejsende at opholde sig i Schengen-området i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage, et betydeligt økonomisk tab for EU. Kommissionen skønner, at der er tale om en relativt begrænset gruppe af personer, som vil kunne ansøge om rundrejsevisa (ca. 120.000 personer), men denne gruppe rejsende bruger ofte mange penge, og Kommissionen konkluderer derfor, at deres besøg forventes at generere betydelige indtægter og øge den økonomiske aktivitet i EU. Kommissionen anslår, at den økonomiske gevinst for EU fra disse ”nye” rejsende årligt vil være på mellem ca. 500 mio. og ca. 1 mia. euro.

Den 1. april 2014 fremsatte Kommissionen på denne baggrund forslag om indførelse af et rundrejsevisum og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 526/2006 og (EF) nr. 767/2008. Forslaget er modtaget i Rådet i dansk sprogversion den 1. april 2014.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V.

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.

2. Indhold

Med forslaget indføres en ny type visum ("rundrejsevisum" eller "type T-visum") til både visumfritagne og visumpligtige tredjelandstatsborgere, der har planer om at opholde sig på to eller flere medlemsstaters område i sammenlagt mere end 90 dage, og som ikke har til hensigt at opholde sig i den samme medlemsstat i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage. Det nye visum giver de pågældende mulighed for at opholde sig i Schengen-området i en periode på op til et år med mulighed for forlængelse op til to år.

Forslaget er fremsat efter samme retsgrundlag som visum til kortvarigt ophold, og rundrejsevisummet har en række ligheder med visum til kortvarigt ophold, særligt at dette nye visum også er gyldigt på alle medlemsstaters område.

Ansøgninger om et rundrejsevisum skal som udgangspunkt behandles efter de samme regler i visumkodeks som ansøgninger om et kortvarigt visum.

Imidlertid afviger karakteren af rundrejsevisummet på visse punkter fra det kortvarige visum, hvorfor der i forslaget er fastsat en række undtagelser fra og tilføjelser til disse regler. De væsentligste undtagelser og tilføjelser er beskrevet i det følgende.

Kompetencen til at behandle og træffe afgørelse om en ansøgning om rundrejsevisum afviger fra de eksisterende kompetenceregler vedrørende kortvarigt visum, idet den kompetente medlemsstat er den medlemsstat, hvis ydre grænse ansøgeren har til hensigt at passere for at rejse ind i Schengen-området. Såfremt der er tale om en tredjelandstatsborger, som har lovligt ophold på en medlemsstats område, er der dog i visse tilfælde mulighed for, at den pågældende kan indgive ansøgning om rundrejsevisum i opholdslandet. Det er ikke muligt at indgive ansøgning om rundrejsevisum ved de ydre grænser.

De indrejsebetingelser, som følger af Schengengrænsekodeksens artikel 5 gælder også for udstedelse af rundrejsevisum, og ansøgninger om rundrejsevisum skal ligeledes registreres i visuminformationssystemet VIS. For så vidt angår visumfritagne tredjelandstatsborgere, som ansøger om rundrejsevisum, skal der imidlertid ikke optages fingeraftryk, idet disse personer i princippet ikke udgør nogen sikkerheds- og migrationsrisiko for medlemsstaterne.

Som udgangspunkt stilles der strengere krav til ansøgerens dokumentation i forbindelse med ansøgning om rundrejsevisum end ved udstedelse af et kortvarigt visum. Det kræves bl.a., at ansøgerne skal fremlægge passende bevis for, at de har til hensigt at opholde sig på to eller flere medlemsstaters område i sammenlagt mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage. Ansøgerne skal endvidere fremlægge dokumentation for, at de er i besiddelse af de fornødne subsistensmidler til hele det forventede ophold, herunder tilstrækkelige midler til at dække logi, eller dokumentere, at de under deres ophold på lovlig vis vil komme i besiddelse af tilstrækkelige økonomiske midler (f.eks. bevis for, at de har ret til pension). Der er dog åbnet mulighed for visse dokumentationsmæssige lempelser for nogle kategorier af særligt pålidelige ansøgere.

Forslaget lægger op til en generel sagsbehandlingsfrist på 20 dage, hvilket er længere end den nugældende frist for visum til kortvarigt ophold. Der er desuden mulighed for undtagelsesvis at forlænge fristen til 40 dage. Dette begrundes med, at der særligt er behov for at foretage en grundig undersøgelse af ansøgerens økonomiske situation.

Bestemmelserne om forlængelse af et rundrejsevisum (op til to år) afviger fra reglerne om forlængelse af et visum til kortvarigt ophold, idet ansøgerne ikke behøver at dokumentere, at der foreligger ”særlige” omstændigheder. For at ansøge om forlængelse af et rundrejsevisum skal ansøgeren blot dokumentere, at vedkommende fortsat opfylder betingelserne for indrejse og udstedelse af visummet, og at det fortsatte ophold også vil opfylde kravet om, at den pågældende person ikke må opholde sig i én medlemsstat i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Forslaget indebærer endvidere, at Schengen-gennemførelseskonventionens artikel 20, stk. 2, ophæves delvist. En medlemsstat, der har indgået en bilateral visumfritagelsesaftale med et visumpligtigt tredjeland, inden gennemførelseskonventionen trådte i kraft, skal således ikke længere kunne anvende den bilaterale aftale som grundlag for at ”forlænge” et visumfrit ophold på medlemsstatens område ud over tre måneder for statsborgere fra det pågældende tredjeland. Den foreslåede bestemmelse skal dog først træde i kraft efter en overgangsperiode på fem år.

Baggrunden for bestemmelsen er, at Kommissionen ønsker at gøre op med det forhold, at statsborgere fra visse tredjelande, som de fleste medlemsstater har bilaterale visumfritagelsesaftaler med, i dag lovligt kan opholde sig i Schengen-området i en stort set ubegrænset periode. Således kan eksempelvis statsborgere fra Canada, New Zealand og USA – ud over det generelle ophold i Schengen-området på 90 dage – opholde sig i de medlemsstater, der har bilaterale visumfritagelsesaftaler med de tre lande, i den periode, der er fastsat i de pågældende bilaterale aftaler (typisk tre måneder). Som eksempel nævnes, at statsborgere fra New Zealand, som har bilaterale visumfritagelsesaftaler med 16 medlemsstater, i praksis kan opholde sig i Schengen-området i op til 51 måneder (tre måneder plus 48 måneder).

Det følger endvidere af forslaget, at forordningen hverken berører betingelserne eller procedurerne for tredjelandstatsborgeres adgang til at opholde sig i en medlemsstat i over tre måneder eller betingelserne og procedurerne for udstedelse af arbejdstilladelser eller tilsvarende tilladelser, dvs. adgang til arbejdsmarkedet.

3. Gældende dansk ret

Udlændingelovens kapitel 1 indeholder regler om udlændinges indrejse og ophold i Danmark.

Det følger af udlændingelovens § 2b, at udlændinge, der har gyldigt visum for alle Schengen-lande, har ret til at indrejse og opholde sig i Danmark inden for visummets gyldighedsperiode, men at opholdet ikke må overstige 90 dage inden for en periode på 180 dage. I de nævnte 90 dages ophold fradrages den tid, hvori udlændingen inden for de 180 dage har opholdt sig i et andet Schengen-land.

Efter udlændingelovens § 3 har udlændinge, som er visumfritaget, ligeledes ret til at indrejse og opholde sig i Danmark i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. I opholdets varighed fradrages den tid, hvori udlændingen inden for de 180 dage har opholdt sig i et andet Schengen-land.

Ifølge udlændingelovens § 4 udstedes visum i medfør af visumkodeksens bestemmelser til at gælde indrejse og ophold i alle Schengen-lande. Den samlede varighed af opholdet i Danmark og eventuelle ophold i andre Schengen-lande må ikke overstige 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Det følger af udlændingelovens §§ 2b, 3 og 4, at udlændingens ophold i et andet Schengen-land forud for ophold i Danmark ikke medregnes i de 90 dages ophold, såfremt opholdet i det andet Schengen-land var baseret på en opholdstilladelse eller visum til ophold af mere end 90 dages varighed (begrænset til dette Schengen-land).

Endelig følger det af udlændingelovens § 3, at en udlænding, der er statsborger i et land, som Danmark forud for Schengenkonventionens ikrafttræden har indgået en bilateral visumfritagelsesaftale med, har ret til at indrejse og opholde sig i Danmark i overensstemmelse med aftalen uafhængigt af, om den pågældende udlænding har opholdt sig i et andet Schengen-land forud for indrejse i Danmark.

Danmark har indgået bilaterale visumfritagelsesaftaler med Australien, Canada, Chile, Israel, Japan, Malaysia, New Zealand, Singapore, Sydkorea og USA forud for Schengenkonventionens ikrafttræden.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under punkt 1 er forslaget omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil derfor ikke være

bindende for eller finde anvendelse i Danmark, og det vil derfor ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Da der vil være tale om en udbygning af Schengen-reglerne, vil Danmark imidlertid inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre forordningen, er den foreløbige vurdering, at dette vil have visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes således på det foreliggende grundlag, at der bl.a. vil være behov for ændringer af enkelte af udlændingelovens regler om indrejse og ophold.

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Akademikernes Centralorganisation, Advokatsamfundet, Amnesty International, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri (DI), Danske Regioner, Dansk Røde Kors, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening (KL), Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Københavns Kommune, Lederne, Landsorganisationen i Danmark (LO), Offentligt Ansattes Organisationer (OAO), Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Søfartsstyrelsen samt Udlændingestyrelsen.

Høringsfristen er fastsat til den 23. maj 2014.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i begrundelsen for forslaget anført, at målet med forordningen, som er at indføre en ny type visum, der er gyldigt i alle medlemsstater, og at fastlægge ensartede betingelser og procedurer for udstedelsen, kun kan nås på EU-plan. Forslaget vurderes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for at indføre en ensartet regulering af visumfritagne tredjelandstatsborgeres muligheder for at rejse rundt i Schengen-området i mere end 90 dage.

En række spørgsmål vedrørende den konkrete udmøntning af forslaget, herunder hvordan betingelsen om ophold i to eller flere medlemsstater skal administreres i praksis, vil dog skulle afklares nærmere i forbindelse med forhandlingerne om forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til ændring af visumforordningen behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, der indebærer, at forslaget skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grund- og nærhedsnotatet sendes – ud over Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.