



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 3. juni 2014
Kontor: Kontoret for Internationalt Udlændingesamarbejde
Sagsbeh: Anne Ruberg
Sagsnr.: 2014-3060-0113
Dok.: 1170033

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag om omarbejdning af EU-kodeks for visa (visumkodeks)

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) 164 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 videreudvikle og forbedre betingelserne og procedurerne for udstedelse af visa for planlagte ophold på medlemsstaternes område i højst 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 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 procedurerne 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.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) trådte i kraft den 5. april 2010, dog således at visse bestemmelser først trådte i kraft den 5. april 2011.

Visumkodeksen fastsætter betingelser og procedurer for udstedelse af visa til transit gennem eller forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Visumkodeksens bestemmelser finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere, der skal have visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser, jf. Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 (visumforordningen). Visumkodeks berører dog ikke tredjelandstatsborgeres ret til fri bevægelighed, når 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.

Ifølge visumkodeksens artikel 57, stk. 1, skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en evaluering af forordningens anvendelse, når alle bestemmelserne har fundet anvendelse i to år. Det følger endvidere af artikel 57, stk. 2, at Kommissionen på grundlag af denne evaluering kan forelægge relevante forslag om ændring af forordningen, såfremt dette skønnes nødvendigt.

På baggrund af evalueringen fremsatte Kommissionen den 1. april 2014 forslag om omarbejdning af EU-kodeks for visa (visumkodeks). Forslaget blev fremsat som en del af en såkaldt "visumpakke", hvori også indgik et forslag om indførelse af et "rundrejsevisum" (KOM (2014) 163 endelig). Forslaget om omarbejdning af visumkodeks er modtaget i Rådet i dansk sprogversion den 16. april 2014.

Formålet med forslaget om omarbejdning af visumkodeks er at videreudvikle og forbedre betingelserne og procedurerne for udstedelse af visa for planlagte ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at samtidig med, at de foreslåede ændringer bevarer sikkerheden ved de ydre grænser og sikrer et vel fungerende Schengen-område, gør de det lettere at rejse for lovligt rejsende og forenkler de relevante retsregler i medlemsstaternes interesse.

Kommissionen anfører videre, at den fælles visumpolitik bør bidrage til at skabe vækst og være i overensstemmelse med andre EU-politikker om eksterne forbindelser, handel, uddannelse, kultur og turisme.

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 Schengenreglerne, 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 udgangspunkt i evalueringen har Kommissionen identificeret særligt to problemområder:

- Visumprocedurernes samlede varighed og omkostninger.
- Utilstrækkelig adgang til visumbehandling i visse tredjelande.

Kommissionens forslag til ændringer i visumkodeksen tager udgangspunkt i disse problemområder, og ifølge Kommissionen vil de foreslåede ændringer til visumkodeks lette den lovlige rejseaktivitet og forenkle de relevante retsregler. De væsentligste foreslåede ændringer er beskrevet i det følgende.

Forslaget indfører visse proceduremæssige lempelser for nære slægtninge, der besøger unionsborgere med bopæl i den medlemsstat, i hvilken de er statsborgere, og for nære slægtninge til unionsborgere med bopæl i et tredjeland, som sammen med unionsborgeren ønsker at besøge den medlemsstat, i hvilken sidstnævnte er statsborger. Begrebet "nære slægtninge" er defineret som "ægtefælle, børn, forældre, personer med forældremyndighed, bedsteforældre og børnebørn". De proceduremæssige lempelser indebærer bl.a., at visum udstedes gebyrfrit og efter en hasteprocedure.

I forslaget lægger Kommissionen op til en generel afkortning af fristerne for at træffe afgørelse om en visumansøgning. Den nuværende generelle frist foreslås nedsat fra 15 til 10 kalenderdage, dog således at der fortsat er mulighed for at forlænge fristen i individuelle tilfælde. Men hvor fristen i dag kan forlænges op til 30 kalenderdage, foreslår Kommissionen, at den fremover kun skal kunne forlænges op til 20 kalenderdage. Den gældende bestemmelse om, at man i særlige tilfælde undtagelsesvis kan forlænge perioden op til 60 dage, er foreslået ophævet.

Endvidere følger det af forslaget, at fristen for behandling af ansøgninger fra nære slægtninge og familiemedlemmer til unionsborgere (i opholdsdirektivets forstand) skal nedsættes til 5 kalenderdage, dog således, at der i individuelle tilfælde er mulighed for forlængelse af fristen op til 10 dage.

Forslaget lægger desuden op til, at fristen for at medlemsstaternes centrale myndigheder skal afgive svar i en eventuel forudgående konsultation vedrørende bestemte kategorier af tredjelandsstatsborgere nedsættes fra 7 til 5 kalenderdage.

Forslaget indebærer endvidere en udvidelse af den periode, hvori man kan ansøge om visum fra maksimalt 3 måneder til maksimalt 6 måneder (og minimum 15 dage) inden starten på det forventede ophold. Kommissionen har hertil anført, at dette giver ansøgeren mulighed for at planlægge frem i tid og undgå højsæsoner, og da der samtidig er indført en minimumsfrist, giver dette medlemsstaterne mulighed for at foretage en egentlig vurdering af ansøgningerne og organisere arbejdet.

Som udgangspunkt lægger forslaget ikke op til at ændre det generelle visumgebyr på 60 EUR for at indgive en ansøgning. Imidlertid lægger forslaget op til, at bestemmelserne om fritagelse for visumgebyr bliver obligatoriske i stedet for frivillige, samtidig med at forslaget udvider de personkategorier, som gebyrfrit kan ansøge om visum. Kommissionen foreslår bl.a. kategorien ”børn under seks år” ændret til ”mindreårige under 18 år” og indfører kategorierne nære slægtninge og familiemedlemmer til unionsborgere (i opholdsdirektivets forstand).

Kommissionen foreslår ophævelse af en række krav til visumansøgere, herunder ophævelse af princippet om personligt fremmøde og kravet om at visumansøgere skal have passende og gyldig rejsesygeforsikring. For så vidt angår førstnævnte lægger Kommissionen op til, at ansøgere alene skal

indgive ansøgningen personligt, når der skal optages biometriske oplysninger (foto og fingeraftryk). Ændringen berører dog ikke muligheden for fortsat at kunne indkalde ansøgeren til et personligt interview. Det følger desuden af forslaget, at ansøgere fremadrettet vil kunne indgive ansøgninger såvel elektronisk som manuelt.

Forslaget introducerer nye personkategorier, herunder ”VIS-registreret ansøger” og ”VIS-registreret regelmæssigt rejsende”. Sidstnævnte defineres som en visumansøger, der er registreret i visuminformationssystemet, og som har fået udstedt to visa inden for de seneste 12 måneder inden ansøgningen. Sammenholdt med såkaldte ”ukendte rejsende” tillægges de to nævnte personkategorier visse fordele i medfør af forslaget. Eksempelvis lægger forslaget op til, at VIS-registrerede regelmæssigt rejsende, som lovligt har anvendt to foregående visa, har krav på at få udstedt et visum til flere indrejser med en gyldighed på mellem tre og fem år.

Forslaget medfører desuden, at den nuværende ikke-udtømmende liste over dokumentation, som skal fremlægges i forbindelse med behandling af en visumansøgning, ændres til en udtømmende liste.

Endvidere indebærer forslaget, at medlemsstaterne ikke længere vil være forpligtede til at give ”direkte adgang” til at indgive ansøgninger på konsulatet på steder, hvor en ekstern tjenesteyder har fået bemyndigelse til at modtage visumansøgninger. Kommissionen lægger hermed op til, at medlemsstaternes outsourcing af visumansøgningsbehandling til eksterne tjenesteydere ikke som hidtil skal være sidste udvej.

Kommissionen foreslår endvidere en række ændringer af bestemmelserne om kompetence til at behandle og træffe afgørelse om en visumansøgning. Kommissionen har anført, at formålet med disse ændringer er at gøre det lettere for ansøgere at vide, hvor ansøgningen skal indgives, og sikre, at de i princippet altid kan indgive ansøgningen i deres bopælsland. Dette fører bl.a. til, at såfremt den kompetente medlemsstat hverken er til stede eller er repræsenteret (på grundlag af en repræsentationsaftale) i et givent tredjeland, kan ansøgeren indgive ansøgning hos et hvilket som helst af de tilstedeværende medlemsstaters konsulater.

Kommissionen har i begrundelsen for ændringen anført, at ”obligatorisk repræsentation” vil sikre konsulær dækning i alle tredjelande, hvor der er mindst et konsulat til at behandle visumansøgninger, og at dette vil være til fordel for ca. 100.000 ansøgere, som fremover vil kunne indgive ansøg-

ningen i deres bopælsland i stedet for at rejse til et land, hvor den kompetente medlemsstat er til stede eller er repræsenteret (på grundlag af en repræsentationsaftale).

Endvidere har Kommissionen lagt op til at ophæve bestemmelsen om, at det i forbindelse med indgåelse af bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne om repræsentation kan fastsættes, at den repræsenterende medlemsstat skal videresende ansøgninger fra bestemte kategorier af tredjelandstatsborgere til den repræsenterede stats centrale myndigheder med henblik på forudgående konsultation.

Kommissionen foreslår at fravige de eksisterende regler om undtagelsesvis udstedelse af visa ved de ydre grænser (såkaldt ”nødvisum”), idet det anføres, at medlemsstaterne for at fremme korttids-turisme skal kunne udstede visa ved de ydre grænser i forbindelse med særlige arrangementer el.lign. Dette dog kun inden for rammerne af en midlertidig ordning og efter at have underrettet Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen herom.

Forslaget lægger desuden op til at styrke den retlige ramme for oplysninger til offentligheden, idet man foreslår, at Kommissionen udvikler et fælles websted med relevante oplysninger om ansøgning om Schengen-visa og udvikler en standardmodel for oplysninger til visumansøgere.

Endelig introducerer forslaget en række tekniske ændringer, herunder indførelse af harmoniserede regler for fremgangsmåden, hvis ansøgere har mistet et identitetsdokument med gyldigt visum, og indførelse af præcise frister for medlemsstaternes underretning (15 dage) om bl.a. repræsentationsaftaler og iværksættelse af forudgående høring og efterfølgende information.

Herudover får Kommissionen delegeret beføjelse til at foretage ikke-væsentlige ændringer af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et lufthavnstransitvisum, når de passerer det internationale transitområde i lufthavne beliggende på medlemsstaternes område, og listen over opholdstilladelser, der giver indehaveren ret til transit i medlemsstaternes lufthavne, uden at der stilles krav om, at de skal have lufthavnstransitvisum.

3. 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, 1. pkt., udstedes visum i medfør af visumkodeksens bestemmelser herom til at gælde indrejse og ophold i alle Schengen-lande.

Ifølge udlændingelovens § 47, stk. 2, 2. pkt., kan udenrigsministeren efter aftale med justitsministeren indgå repræsentationsaftaler med andre Schengen-lande, således at disse kan træffe afgørelse i visumsager på vegne af Danmark.

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 udlændingelovens regler om repræsentationsaftaler.

Forslaget vurderes at have visse statsfinansielle konsekvenser, bl.a. i form af tab af indtægter på grund af udvidet anvendelse af gebyrfritagelse og øget ressourceforbrug som følge af kortere sagsbehandlingsfrister og udvidet adgang til elektronisk indgivelse af ansøgninger. Det bemærkes i den forbindelse, at forslaget om udvidet anvendelse af gebyrfritagelse ikke er i overensstemmelse med dansk praksis om, at gebyrer som udgangspunkt skal dække omkostningerne ved sagsbehandlingen. Det nærmere omfang af de statsfinansielle konsekvenser vil blive vurderet, når hørings svarene

foreligger. Eventuelle merudgifter forventes så vidt muligt afholdt inden for eksisterende bevillinger.

5. Høring

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

Akademikernes Centralorganisation, Advokatsamfundet, Amnesty International, Danmarks Rejsebureau Forening (DRF), 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 4. juli 2014.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i begrundelsen for forslaget anført, at formålet med forslaget er at videreudvikle og forbedre foranstaltningerne i visumkodeksen, og at dette mål kun kan nås på EU-plan, da det alene er Unionen, som kan ændre en eksisterende EU-retsakt (Visumkodeksen). Forslaget vurderes på den baggrund 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 positiv over for at forenkle procedurerne 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.

Herudover finder regeringen, at den nærmere rækkevidde og det nærmere indhold af en række af forslagens bestemmelser må søges afklaret under de kommende forhandlinger. Det gælder bl.a. i forhold til konsekvenserne af de afkortede frister for behandling af visumansøgninger herunder i sammenhæng med indførelse af obligatorisk gebyrfritagelse for nogle af de omfattede sager, den udtømmende liste over dokumentationskrav, indførelsen af obligatorisk repræsentation og ophævelse af bestemmelsen om, at det i forbindelse med indgåelse af bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne om repræsentation kan fastsættes, at den repræsenterende medlemsstat skal videresende ansøgninger fra bestemte kategorier af tredjelandsstatsborgere til den repræsenterede stats centrale myndigheder med henblik på forudgående konsultation.

Det skal i forbindelse med forhandlingerne sikres, at bestemmelserne i forordningen bliver så omkostningseffektive som muligt, og så vidt muligt i overensstemmelse med princippet om omkostningsægte gebyrer.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget om omarbejdning af visumkodeks 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.