

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 og (EU) 2016/1624



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

KOM(2016) 731 endelig

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.¹ Det bemærkes, at forslaget er fremsat med supplerende hjemmel i traktatens (TEUF) bestemmelser om politisamarbejde.

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 16. november 2016 forslag om et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) for tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for kravet om visum. Systemet kendes bl.a. fra det amerikanske ESTA-system. Forslaget lægger op til, at visumfri tredjelandsstatsborgere skal være i besiddelse af en ETIAS-tilladelse, inden de krydser den ydre Schengen-grænse. Ved ansøgning om en tilladelse i systemet, vil ansøgerens data blive slået op i bl.a. en række europæiske it-systemer. Formålet er at fastslå, om visumfri tredjelandsstatsborgeres ophold på medlemsstaternes område udgør en risiko for irregulær migration, sikkerheden eller folkesundheden. En tilladelse er ikke et tilsagn om indrejsetilladelse, idet denne beslutning fortsat skal træffes af grænsekontrolmyndighederne ved grænsepassage. Nationale retshåndhævende myndigheder og EURO-POL gives adgang til systemet, når det i særlige tilfælde er nødvendigt i forbindelse med forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger. Kommissionen anslår, at det vil tage omkring ti minutter at ansøge om en tilladelse, og at 95 pct. eller flere ansøgninger vil resultere i et positivt svar inden for få minutter. Tilladelsen vil være gyldig i fem år, eller indtil det anvendte rejsedokuments udløb. Gebyret for ansøgning vil være fem euro. 95 pct. af ansøgningerne vil blive behandlet i en automatiseret procedure. Lagringstiden for oplysningerne i systemet vil som udgangspunkt være fem år. Forslagene er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Forslaget er fremsat med supplerende hjemmel i traktatens (TEUF) bestemmelser om politisamarbejde. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Danmark skal i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen. Såfremt

¹ Forslaget til forordning er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark, inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4 ("opt-in").

2. marts 2017

Udlændingeafdeling
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Danmark beslutter sig herfor, vil det have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes at have statsfinansielle konsekvenser både via EU's budget og i form af nationale udgifter. Regeringen forholder sig positivt til forslaget, idet det umiddelbart vurderes, at forslaget kan være med til at styrke grænsekontrollen ved de ydre grænser, uden at ind- og udrejse for rejsende besværliggøres unødigt. Regeringen lægger vægt på, at der sikres sammenhæng mellem forslagets merværdi og omkostningsniveau.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2016) 731 endelig af 16. november 2016 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 og (EU) 2016/1624. Forslaget er sendt til Rådet den 16. januar 2017 i dansk sprogversion.

Retsgrundlaget for forslaget til forordning er dels artikel 77, stk. 2, litra b) og d), i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) om henholdsvis personkontrol ved passage af de ydre grænser og udvikling af et integreret system for forvaltning af de ydre grænser, dels TEUF artikel 87, stk. 2, litra a), som supplerende retsgrundlag med henblik på retshåndhævende myndigheders adgang til systemet og TEUF artikel 88, stk. 2, litra a), i det omfang det ændrer listen over EUROPOL's opgaver.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen angiver som baggrund for forslaget, at der i dag ikke findes forhåndsoplysninger om rejsende, som er fritaget for visumpligt, når de ankommer til Schengen-områdets ydre grænse (bortset fra de forhåndsoplysninger der indsamles eller vil blive indsamlet i fremtiden for rejsende ad luft- og/eller søvejen i forbindelse med API og/eller PNR-ordningerne). Grænsevagterne træffer således afgørelse om indrejse eller afvisning på grænsen uden at have adgang til en forudgående vurdering.

Det fremgår af Kommissionens forslag, at omkring 1,4 mia. personer fra omkring 60 lande verden over i dag kan rejse visumfrit til EU. Kommissionen forventer, at antallet af tredjelandsstatsborgere, der er fritaget fra visumpligt, og som vil passere Schengen-grænserne i 2020, vil stige med mere end 30 pct. - dvs. fra 30. mio. i 2014 til 39 mio. i 2020. Omkring 286.000 tredjelandsstatsborgere blev nægtet indrejse ved de ydre grænser i 2014. De fleste afvisninger blev registreret ved de ydre landegrænser (81 pct.) efterfulgt af luftgrænser (16 pct.). Omkring en femtedel af disse afvisninger skyldtes manglende gyldigt visum, men de fleste afvisninger skyldtes en negativ vurdering af migrations- og/eller sikkerhedsrisikoen.

Med henblik på at forebygge irregulær migration og styrke sikkerheden foreslås det, at der indføres et europæisk rejseinformations- og rejsetilladel-

sessystem (ETIAS) for visumfri tredjelandstatsborgere, der skal sikre, at eventuelle risici, der er forbundet med en visumfri tredjelandstatsborgers indrejse i Schengen-området, identificeres gennem en forudgående kontrol af den pågældende. Systemet kendes bl.a. fra det amerikanske ESTA-system.

3. Formål og indhold

3.1 Generelt

Med forslaget oprettes et europæisk rejseinformations- og rejsetilladelsessystem (ETIAS) for tredjelandstatsborgere, der er fritaget for visumpligt, når de passerer de ydre grænser.

Formålet med ETIAS er at bidrage til at:

- skabe et højt sikkerhedsniveau i EU
- forhindre irregulær migration
- beskytte folkesundheden
- øge effektiviteten af grænsekontrollen
- støtte målene for Schengeninformationssystemet (SIS)
- forebygge, opdage og efterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger.

Med henblik herpå indføres der et krav om en rejsetilladelse, ligesom betingelser og procedurer for udstedelse eller afslag heraf fastsættes.

I forslaget fastlægges endvidere betingelserne for, at medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og EUROPOL kan få adgang til at søge på oplysninger, der er lagret i det centrale ETIAS-system med henblik på forebyggelse, opdagelse og efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger.

ETIAS tager således sigte på at styrke EU's interne sikkerhed, dels ved at identificere personer, der udgør en sikkerhedsrisiko, inden de ankommer til Schengen-områdets ydre grænse, dels ved at stille oplysninger til rådighed for de nationale retshåndhævende myndigheder og EUROPOL, når det i særlige tilfælde er nødvendigt i forbindelse med forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger.

En ETIAS-tilladelse vil give den rejsende et pålideligt tilsagn om, at det umiddelbart er vurderet, at vedkommende vil kunne indrejse. Det bemærkes dog, at en ETIAS-tilladelse ikke er en egentlig tilladelse til at kunne indrejse i Schengen-området. Kompetencen til at træffe den endelige afgørelse om indrejse ligger fortsat hos medlemsstaternes grænsevagter. Det er dog Kommissionens opfattelse, at ETIAS i betydelig grad vil nedbringe antallet af tredjelandstatsborgere, der bliver afvist på grænsen. På den måde reduceres omkostningerne for transportører i forhold til at skulle tilbagesende passagerer fra luft- og søgrænser. Personer, som får afslag på en ETIAS-tilladelse, vil endvidere ikke spilde tid og penge på at rejse til Schengen-

området. ETIAS vil desuden facilitere grænsepassagen for visumfritagne tredjelandstatsborgere.

3.2 ETIAS' opbygning

ETIAS skal bestå af ETIAS-informationssystemet, den centrale ETIAS-enhed og de nationale ETIAS-enheder.

EU's it-agentur (eu-LISA) skal have ansvaret for udviklingen og den tekniske forvaltning af ETIAS-informationssystemet. ETIAS-informationssystemet skal bestå af følgende elementer:

- et centralt system,
- en national ensartet grænseflade i hver medlemsstat, der muliggør tilslutning af det centrale system til de nationale grænseinfrastrukturer,
- sikre kommunikationsinfrastrukturer mellem det centrale system og henholdsvis de nationale ensartede grænseflader og de relevante andre informationssystemer, der skal søges i,
- et offentligt websted og en mobilapp til at indgive ansøgninger,
- en e-mailtjeneste og en sikker kontotjeneste for kommunikation med ansøger om eventuel yderligere dokumentation,
- en særlig adgang for transportører (en gateway), og
- systemer til sagsbehandling i den centrale enhed og de nationale enheder.

Ifølge Kommissionen skal løsningen kunne give ansøger mulighed for at indlevere en ansøgning online, betale gebyr (via en ekstern operatør) og indsende yderligere information, hvis det er påkrævet. Løsningen skal også gøre det centrale system i stand til at modtage ansøgninger online, automatisk kontrollere om der er betalt gebyr, og om alle relevante oplysninger er korrekt udfyldt, foretage automatisk søgning i de relevante andre informationssystemer og automatisk udstede tilladelser, såfremt betingelserne er opfyldt. Endvidere skal løsningen gøre det centrale system i stand til at videregive ansøgninger, hvor der ikke kan udstedes tilladelse og gøre den centrale enhed og de nationale enheder i stand til at sagsbehandle ansøgninger og kommunikere sikkert med ansøger pr. mail om eventuelt supplerende dokumentation. Løsningen skal også give personale ved grænsekontroller adgang til status for rejsetilladelsen. Endelig skal løsningen give transportørerne adgang til oplysninger i systemet via en særlig indgang (gateway) samt give mulighed for at udarbejde statistikker.

Kommissionen forestiller sig, at de tekniske løsninger for ETIAS-informationssystemet så vidt muligt skal etableres i de tekniske infrastrukturer og løsninger, som forventes etableret for det kommende ind- og udrejse-system, såfremt forslaget herom vedtages, herunder ved deling af et fælles personregister.

I forhold til søgning i de relevante andre informationssystemer skal dette understøttes ved, at der mellem ETIAS-informationssystemet og de øvrige

relevante informationssystemer etableres egentlige integrationer (interoperabilitet).

Den centrale ETIAS-enhed vil blive etableret som en del af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex). Enheden skal, udover at være ansvarlig for at verificere ansøgninger, jf. afsnit 3.5, ”Trin 2”, også være ansvarlig for ”screening-reglerne” og for at foretage regelmæssige revisioner vedrørende forvaltningen af ansøgningerne.

De enkelte medlemslande udpeger selv en kompetent myndighed som national ETIAS-enhed. De nationale enheder skal fungere i døgndrift alle ugens dage.

3.3 Den omfattede personkreds

ETIAS vil finde anvendelse for visumfritagne tredjelandstatsborgere, herunder dels tredjelandsfamiliemedlemmer til EU-borgere, dels tredjelandstatsborgere der er omfattet af retten til den frie bevægelighed forudsat, at de ikke er i besiddelse af et opholdskort.

3.4 Ansøgningen

Ansøgeren skal til brug for ansøgningen om en ETIAS-tilladelse alene være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument. Der kræves ingen anden gyldig dokumentation for at besvare de stillede spørgsmål. Kommissionen estimerer, at det vil tage omkring 10 minutter at udfylde ansøgningen, hvilket kan gøres via en hjemmeside eller en mobil-app. Der optages ikke fingeraftryk og biometri.

I forbindelse med ansøgningen vil ansøgeren blive anmodet om følgende oplysninger:

- Efternavn, fornavn(e), efternavn ved fødslen, sædvanligvis benyttede efternavn(e), fødselsdato, fødested, fødeland, køn, nuværende nationalitet, fornavne for ansøgerens forældre, hjemadresse.
- Rejsedokument.
- Eventuel anden nationalitet.
- Fast bopælssted.
- E-mailadresse og telefonnummer.
- Den medlemsstat, hvor den første indrejse sker.
- Uddannelse og oplysninger om nuværende beskæftigelse.
- Svar på en række af ETIAS’ baggrundsspørgsmål (hvad angår situationer med epidemisk potentiale eller andre infektiøse eller smitsomme parasitsygdomme, strafferegistre, ophold i krigszoner, eventuelle tidligere afgørelser om tilbagevisning til grænsen eller udsendelse fra en EU-medlemsstat).
- Hvis ansøgeren er mindreårig, angivelse af den person, der er ansvarlig for den mindreårige.

- Hvis ansøgningen indgives af en anden person end ansøgeren, identiteten på denne person og den virksomhed, som han/hun repræsenterer (hvis det er relevant).
- For familiemedlemmer til EU-borgere/tredjelandstatsborgere, der har ret til fri bevægelighed uden opholdstilladelse: deres status som familiemedlem, identiteten på det familiemedlem, som ansøgeren har tilknytning til, deres familieband.

Kommissionen foreslår, at ansøgningen for ansøgere, der er fyldt 18 år, skal koste fem euro, som betales elektronisk. Data, som bruges i forbindelse med betalingen, vil ikke blive behandlet i ETIAS. Kommissionen tillægges i den forbindelse beføjelser til at vedtage delegerede retsakter om betalingsmetoder og -procedurer i forbindelse med gebyret for en rejsetilladelse og om ændringer i gebyrets størrelse. Kommissionen tildeles også beføjelser til at vedtage delegerede retsakter om fastlæggelse af baggrundsspørgsmålenes indhold og udformning.

3.5 Ansøgningsprocessen

Trin 1 - "ETIAS-informationssystemet" (automatiseret proces)

Når ansøgeren har udfyldt ansøgningen og betalt beløbet, vil informationssystemet inden for få minutter tjekke ansøgerens oplysninger mod andre informationssystemer. I den automatiserede behandling tjekkes også, at ansøgeren ikke er opført på "ETIAS overvågningslisten", jf. nedenfor, om ansøgeren har svaret bekræftende på ETIAS baggrundsspørgsmålene, jf. afsnit 3.4, ligesom ansøgeren vurderes i henhold til "ETIAS screeningsregler", jf. nedenfor.

De af ansøgerens indgivne data vil blive tjekket i følgende informationssystemer:

- ETIAS (intern verifikation).
- SIS (Schengen Information System).
- VIS (Visa Information System).
- EES (Entry/Exit System).
- EUROPOL Data.
- SLTD (Stolen and Lost Travel Documents, Interpol).
- EURODAC (European Dactyloscopy, Europæisk fingeraftryksdatabase).
- ECRIS (European Criminal Records Information System).
- TDAWN (Travel Documents Associated with Notices, Interpol Notices er internationale anmodninger om samarbejde eller udmeldinger til politi i stater til at dele information angående kriminalitet).

Erfaringer fra USA, Canada og Australien viser, at ca. 95 pct. af ansøgerne vil få et positivt svar inden for få minutter.

”ETIAS overvågningsliste”

Der oprettes en ”ETIAS overvågningsliste” med henblik på at identificere sammenhæng mellem oplysninger i ansøgninger og oplysninger om personer, der er mistænkt for at have begået eller deltaget i en strafbar handling eller personer, om hvem der er konkrete indicier for eller rimelig grund til at antage, at de vil begå en strafbar handling. Listen skal udarbejdes på baggrund af FN’s lister over krigsforbrydere, oplysninger fra medlemslandene og oplysninger indhentet via internationalt samarbejde om terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

”ETIAS screening-regler”

Oplysninger om ansøgerens identitet, rejsedokument og besvarelse af baggrundsspørgsmål tjekkes op i mod ”ETIAS screening-regler”. Der foretages en sammenligning af de oplysninger, der er registreret i ansøgningen med specifikke risikoindikatorer for så vidt angår identificerede risici for irregulær migration, sikkerhed eller folkesundhed. Disse risici fastsættes på baggrund af statistikker genereret i det kommende ind- og udrejsesystem, ETIAS og medlemsstaterne. Den centrale ETIAS-enhed, jf. nedenfor, fastsætter efter høring af ETIAS-screeningsrådet jf. afsnit 3.7, de specifikke risikoindikatorer på baggrund af en kombination af ansøgernes personlige oplysninger. Kommissionen tillægges beføjelser til ved delegerede retsakter at fastsætte nærmere screeningsregler.

Det bemærkes, at relevante oplysninger i forbindelse med den automatiserede behandling bliver tjekket med oplysninger i SIS for derved at fastslå, om ansøgeren er omfattet af en indberetning om a) personer, der begæres anholdt med henblik på overgivelse eller udlevering, b) savnede personer, c) personer, der eftersøges med henblik på at yde bistand i forbindelse med retsforfølgning, eller d) personer og genstande med henblik på diskret eller specifik kontrol. Ved sådanne ”hit” vil der ikke blive givet afslag, men oplysningerne lagres i SIS. Disse personer gives således tilladelse, så de kan overvåges eller pågribes.

Trin 2 – Den centrale ETIAS-enhed (manuel proces – kun hvis nødvendigt)

Hvis der i den automatiserede proces rapporteres et ”hit” fra et af systemerne, ”ETIAS overvågningsliste” eller ”ETIAS screening-reglerne”, fordi der er usikkerhed om ansøgerens identitet, skal ansøgningen behandles manuelt i den centrale ETIAS-enhed. Enheden vil tjekke ansøgningen med henblik på at fjerne tvivl om ansøgerens identitet. Er der et bekræftet ”hit”, vil ansøgningen blive overført til den nationale ETIAS-enhed, jf. nedenfor trin 3.

Trin 3 – Den nationale ETIAS-enhed (manuel proces – kun hvis nødvendigt)

Hvis den automatiserede behandling i det centrale ETIAS-informationssystem viser et bekræftet ”hit” i en af de konsulterede databaser eller på ETIAS-overvågningslisten og/eller viser, at ansøgeren matcher indikatorer i screeningsreglerne, vil ansøgningen blive overført til de nationale

ETIAS-enheder. Dette er ligeledes tilfældet, hvis ansøgeren har besvaret bekræftende på baggrundsspørgsmålene.

Overførsel af ansøgningen sker automatisk til den medlemsstat, hvor den første indrejse sker, således som angivet i ansøgningsformularen.

Når ansøgningen er blevet overført til den ansvarlige nationale ETIAS-enhed, skal enheden vurdere ansøgningsfilen, og inden for en frist på 72 timer efter indgivelse af ansøgningen underrette ansøgeren om den afgørelse, der er truffet (negativ eller positiv) på baggrund af en vurdering af risikoen for irregulær migration, sikkerheden og folkesundheden.

Når de oplysninger, den rejsende har angivet i ansøgningsskemaet, ikke giver den ansvarlige nationale ETIAS-enhed mulighed for at træffe en afgørelse, kan den via e-mail anmode ansøgeren om yderligere oplysninger og/eller dokumentation. Ansøgeren skal fremlægge disse oplysninger inden 7 arbejdsdage, og den nationale ETIAS-enhed skal behandle disse oplysninger senest 72 timer efter, at ansøgeren har fremlagt oplysningerne. I særlige tilfælde kan ansøgeren via e-mail blive indkaldt til en samtale på konsulatet i hans/hendes bopælsland.

Når de nationale ETIAS-enheder foretager en manuel behandling af ansøgninger, kan de anvende oplysninger i nationale databaser eller andre decentraliserede systemer, som de har adgang til. I denne proces kan eller i nogle tilfælde skal den ansvarlige myndighed høre de ansvarlige myndigheder i andre medlemsstater og EUROPOL med henblik på at få adgang til relevante supplerende oplysninger eller dokumentation, hvis de er ansvarlige for oplysninger, der har udløst et "hit" i forbindelse med et krydstjek i andre informationssystemer.

Den nationale ETIAS-enhed i de hørte medlemsstater vil derefter inden for 24 timer udstede en begrundet udtalelse - positiv eller negativ - om ansøgningen, som vil blive registreret i ansøgningsfilen. Når en eller flere hørte nationale ETIAS-enheder afgiver en negativ udtalelse om ansøgningen, skal den ansvarlige medlemsstat give afslag på ansøgningen om rejsetilladelse.

3.6 Resultatet af ansøgningen – tilladelse/afslag

Hvis ansøgeren får en ETIAS-tilladelse, vil denne være gyldig i fem år eller indtil rejsedokumentets udløb. Generelt vil varigheden for lagring af oplysninger om ETIAS-ansøgningen være fem år efter den seneste anvendelse af rejsetilladelsen eller fra den sidste afgørelse om at nægte, inddrage eller annullere rejsetilladelsen. Efter udløbet af denne periode vil ETIAS-ansøgningsfilen automatisk blive fuldstændigt slettet.

Ansøgeren kan klage over en negativ afgørelse på ansøgningen. Klagesager føres i den medlemsstat, der har truffet afgørelse om ansøgningen efter den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.

Det bemærkes, at de nationale ETIAS-enheder undtagelsesvist kan udstede en rejsetilladelse med begrænset territorial og tidsmæssig gyldighed (15 dage), såfremt det vurderes nødvendigt af humanitære årsager, af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser, selv om den manuelle behandling ikke er afsluttet, eller der er meddelt afslag på rejsetilladelse.

3.7 Særlige aktører

Transportører

Forud for boarding skal transportører sikre sig, at tredjelandsstatsborgere har en gyldig ETIAS-tilladelse. Dette tjek kan ske gennem en online proces eller ved hjælp af anden mobil løsning.

I tilfælde, hvor en rejsende med gyldig rejsetilladelse efterfølgende bliver nægtet indrejse, er transportøren ansvarlig for at transportere den rejsende tilbage til afrejsestedet. Transportøren bliver dog ikke i dette tilfælde pålagt en straf. I tilfælde, hvor en rejsende uden gyldig rejsetilladelse får tilladelse til boarding og efterfølgende bliver nægtet indrejse, er transportøren ikke alene ansvarlig for den rejsendes transport tilbage til afrejsestedet, men vil også blive pålagt en straf.

”ETIAS-screeningsrådet”

Der oprettes et ETIAS-screeningsråd med en rådgivende funktion inden for rammerne af den europæiske grænse- og kystvagt. Rådet, der sammensættes af repræsentanter for de nationale ETIAS-enheder og EUROPOL, skal høres for så vidt angår definition, evaluering og revision af risikoindikatorer samt gennemførelse af ”ETIAS-overvågningslisten”.

EUROPOL

Det bemærkes, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har anmodet Justitsministeriet om en vurdering af den danske retsstilling for så vidt angår EUROPOL og ECRIS i forhold til ETIAS-forslaget. Justitsministeriets vurdering foreligger endnu ikke.

Retshåndhævende myndigheder

Medlemsstaterne udpeger de retshåndhævende myndigheder, der har ret til at anmode om adgang til de oplysninger, der er registreret i det centrale ETIAS-system. De udpegede myndigheder og EUROPOL får kun adgang til ETIAS under nærmere angivne betingelser, herunder at søgningen er nødvendig med henblik på forebyggelse, opdagelse eller efterforskning af en terrorhandling eller andre alvorlige straffbare handlinger, at adgangen til at søge er nødvendig i en bestemt sag, at de har rimelig grund til at antage, at en sådan adgang vil kunne bidrage væsentligt til at forebygge, afsløre eller efterforske terrorhandling eller andre alvorlige straffbare handlinger, og at forudgående søgninger i alle relevante nationale databaser i medlemsstaterne og EUROPOL ikke har ført til de ønskede oplysninger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører om nærhedsprincippet, at EU's nuværende regelsæt for passage af medlemsstaternes ydre grænser ikke giver mulighed for en automatiseret, koordineret og ensartet forudgående screening af tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for visumpligt.

Der er ifølge Kommissionen et klart grænseoverskridende problem, da tredjelandsstatsborgere, som er fritaget for visumpligt, frit kan vælge det første indrejsested til Schengen-området for at undgå kontrol ved bestemte grænseovergangsteder. Der bør i lighed med visumansøgere foreligge tilgængelige oplysninger om tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for visumpligt for at styrke effektiviteten af sikkerheds- og migrationskontrollen med personer og den generelle kvalitet af EU's forvaltning af de ydre grænser.

Kommissionen anfører endelig, at disse mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene, men bedre nås på EU-plan.

Nærhedsprincippet vurderes overholdt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget indeholder ændringer af bl.a. forordning (EU) nr. 2016/399 (Schengen-grænsekodeks). Forordningen er en kodifikation af forordning (EF) nr. 562/2006 med senere ændringer. Danmark deltager i Schengensamarbejdet på mellemstatsligt grundlag, jf. protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten.

Forordning (EF) nr. 562/2006 med senere ændringer er gennemført 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 aktive- ring af voksne asylansøgere m.v.) og ved lov nr. 1542 af 21. december 2010 om ændring af udlændingeloven (Forordning om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning, hvad angår bevægelighed for indehavere af visum til længerevarende ophold, afskaffelse af garantiordningen i visumsager m.v.).

Efter udlændingelovens § 3, stk. 1, har udlændinge, der efter regler fastsat i medfør af § 39, stk. 2, er fritaget for visum, ret til at indrejse og opholde sig her i landet i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, hvorved perioden på 180 dage forud for hver opholdsdag tages i betragtning.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 2, kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte nærmere regler om visum, herunder fastsætte regler om, i hvilket omfang passet eller rejselegitimationen skal være påtegnet visum til indrejse i eller udrejse af landet.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 3, 1. pkt., skal passet eller rejselegitimationen ved ind- og udrejse forevises for paskontrollen og under ophold her i landet på begæring forevises for offentlige myndigheder.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 3, 4. pkt., kan udlændinge-og integrationsministeren fastsætte nærmere regler om de betingelser, som en udlænding, der ikke skal have udstedt visum for at indrejse og opholde sig i Danmark, skal opfylde ved indrejse og ophold her i landet.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 2, og § 28, stk. 3, kan en udlænding, der ikke opfylder de bestemmelser om rejselegitimation, visum og indrejse, som er fastsat efter kapitel 7 (§§ 38-45), afvises ved indreisen til Danmark.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af den omarbejdede forordning i dansk ret.

En gennemførelse af ændringerne, herunder indførelse af en rejsetilladelse for visumfritagne tredjelandsstatsborgere, vil have lovgivningsmæssige konsekvenser i relation til udlændingelovens kapitel 1 om udlændinges indrejse og ophold, således at det kommer til at fremgå af loven, at en udlænding, der ikke skal have udstedt visum for at indrejse og opholde sig i Danmark, skal være i besiddelse af en gyldig rejsetilladelse. En gennemførelse af ændringerne vil endvidere have lovgivningsmæssige konsekvenser i relation til udlændingelovens kapitel 7 om kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse m.v.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget indebærer blandt andet udvikling af nationale it-systemer og etablering af nationale enhed, der skal kunne arbejde i døgndrift alle ugens dage.

Generelt bemærkes, at Kommissionen har tilkendegivet, at man nærmere vil præcisere forholdene omkring omkostninger mv. i forhold til det der fremgår af forslaget. I forslaget afsættes 212,1 mio. euro til udvikling af ETIAS-systemet i perioden 2018-2020, *jf. tabel 1*. I denne periode opkræves ikke gebyrer.

Tabel 1**Udgifter til etablering af EITAS-systemet i perioden 2018-2020**

	I alt udgifter i perioden 2018-2020 (mio. euro)
Udgiftspost	
Udvikling af alle IT-dele af projektet	100,9
Oprettelse af central EITAS-enhed	12,5
Integration med medlemsstaternes nationale grænseinfrastruktur	92,3
Oprettelse af nationale EITAS-enheder	4,2
Administration	2,2
I alt	212,1

Kilde: COM(2016)731, annex 1. Finansieringsoversigt.

Beløbet foreslås finansieret fra den del af EU's budget, der er øremærket til intelligente grænser i den del af Fonden for Intern Sikkerhed, der vedrører grænsekontrol og visum. Danmarks finansierer ca. 2 pct. af EU's budget, hvilket svarer til en dansk finansieringsandel på ca. 32 mio. kr. i perioden 2018-2020.

Kommissionen skønner, at ETIAS-systemet vil være driftsklart i 2020, hvorfra systemet også vil kunne generere gebyrindtægter. Driftsomkostningerne for såvel informationssystemet som den centrale enhed og de nationale enheder anslås til gennemsnitligt 85 mio. euro årligt. Kommissionen skønner i forslaget, at indtægterne fra det ansøgningsgebyr, der foreslås opkrævet, vil dække de løbende driftsomkostninger fra 2020. Der er i alt afsat 550 mio. euro på EU's budget til driften af ETIAS-systemet i perioden 2021-2027. Kommissionen angiver dog, at idet driften først vil starte, når den nuværende flerårige finansielle ramme (MFF) udløber, vil finansieringen skulle indgå i drøftelserne om den næste MFF.

Det fremgår også af forslaget, at følgende nationale omkostninger ikke dækkes: udgifter til projektstyring af nationale projekter som led i etableringen af ETIAS, fysiske forhold omkring og drift af nationale it-systemer relateret til ETIAS-systemet, tilpasning af den eksisterende grænsekontrol samt udgifter relateret til nationale kommunikationsnetværk.

Forslaget må derfor forventes at medføre nationale udgifter til disse forhold. Da forslaget ikke indeholder en mere præcis beskrivelse af udformningen af den tekniske løsning, er det ikke på nuværende tidspunkt muligt nærmere at vurdere omfanget eller karakteren af behovet for tilpasninger i danske it-systemer og forhold i grænsekontrollen.

Endelig må det forventes, at forslaget vil medføre øget tids- og ressourceforbrug hos såvel transportører som i grænsekontrollen til kontrol af ETIAS-tilladelsen. Hvis etablering af ETIAS har den virkning, at færre personer bliver afvist ved grænsen, som beskrevet i afsnit 3.1, kan dette dog betyde

færre omkostninger dels fordi transportørerne skal returnere færre afviste personer, dels fordi det mindsker tidsforbruget i grænsekontrollerne. Det er ikke muligt at foretage en nærmere vurdering af den samlede omkostningsvirkning af disse forhold.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Det fremgår af forslaget, at anvendelsen af ETAIS må forventes at øge beskyttelsesniveauet i EU.

8. Høring

Sagen er forelagt for Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 24. februar 2017.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen forholder sig positivt til forslaget, idet det umiddelbart vurderes, at forslaget kan være med til at styrke grænsekontrollen og bidrage til bekæmpelsen af terrorhandlinger og andre alvorlige, strafbare handlinger, uden at ind- og udrejse for rejsende besværliggøres unødigt.

Regeringen lægger vægt på, at der sikres sammenhæng mellem forslagets merværdi og omkostningsniveau. Regeringen er positiv over for, at hovedparten af forslagets udgifter finansieres via allerede øremærkede midler inden for EU's budget. Konkrete bevillinger, der vedrører den næste flerårige finansielle ramme (MFF) vil regeringen først kunne tage stilling til i forbindelse med drøftelserne heraf.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 16. november 2016 i forbindelse med forelæggelse af rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. november 2016.