

Grund- og nærhedsnotat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, forordning (EF) nr. 810/2009, forordning (EU) 2017/2226, forordning (EU) 2016/399, forordning XX/2018 [forordningen om interoperabilitet] og beslutning 2004/512/EF og om ophævelse af Rådets afgørelse 2008/633/RIA

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

KOM(2018) 302 endelig

Revideret udgave af grund- og nærhedsnotat af den 11. juli 2018. Nye afsnit er markeret med en streg i margenen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹. Det bemærkes, at forslaget er fremsat med supplerende hjemmel i traktatens (TEUF) bestemmelser om politisamarbejde.

1. Resumé

Forslagets overordnede formål er at facilitere visumudstedelsesproceduren, styrke kontrollen på de ydre grænser og på medlemsstaternes område samt at styrke den interne sikkerhed ved at lette delingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om langtidsvisum og opholdstilladelser. Forslaget har endvidere en lang række underordnede formål, herunder at facilitere identitetscheck af tredjelandstatsborgere på medlemsstaternes område for medlemsstaternes udlændingemyndigheder og retshåndhævende myndigheder, og at bidrage med oplysninger til identifikationsprocessen i forbindelse med tilbagesendelse af personer der ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig på medlemsstaternes område. 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

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 foranstaltningerne imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre foranstaltningerne i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.



Udlændinge- og Integrationsministeriet

23. august 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
Lina Larsen

Tel. 61 98 34 68
Mail lla@uim.dk

de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget, der anses som et yderligere bidrag til at sikre de ydre grænser og højne sikkerheden på medlemsstaternes område. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark mulighed for efterfølgende at tilslutte sig.

2. Baggrund

Visuminformationssystemet (VIS) blev oprettet ved beslutning 2004/512/EF, og dets formål, funktioner og ansvarsområder er fastsat i forordning (EF) nr. 767/2008 (VIS-forordningen). Reglerne for registrering af biometriske identifikatorer i VIS er fastsat i forordning (EF) nr. 810/2009 (visumkodeksen). I Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 fastlægges betingelserne for, at de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og Europol kan få adgang til at søge i VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

Siden 2011 har VIS fungeret som den tekniske løsning til facilitering af visumudstedelsesproceduren for visum til korte ophold (højst 90 dage inden for en periode på 180 dage), der udstedes efter reglerne i visumkodeks. Visumkodeks finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere, der skal have visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser, jf. Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 (visumforordningen).

Ved opslag i VIS kan grænse- og udlændingemyndigheder hurtigt og effektivt kontrollere de nødvendige oplysninger om tredjelandstatsborgere, der skal være i besiddelse af et visum i forbindelse med indrejse- og ophold i EU. Systemet udfører biometrisk matchning, primært af fingeraftryk, til identifikation og verifikation. Pr. maj 2018 var over 55 millioner visuman søgninger og næsten 47 millioner sæt fingeraftryk registreret i systemet.

Den 14. marts 2018 udsendte Kommissionen en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om tilpasning af den fælles visumpolitik til nye udfordringer (KOM (2018) 251). Meddelelsen sætter fokus på, at de grundlæggende principper i visumbehandlingen ikke er blevet revideret, siden visumkodeksen trådte i kraft i 2010, og VIS blev indført i 2011, hvorimod de vilkår, som visumpolitikken skal fungere under, har ændret sig drastisk.

Samme dag fremsatte Kommissionen forslag om ændring af visumkodeksen (KOM (2018) 252 endelig).² Forslaget har til formål at forenkle og styrke visumansøgningsproceduren for at gøre det lettere for turister og forretningsrejsende at komme til Europa med visum samtidig med, at forebyggelsen af sikkerheds- og uregelmæssige migrationsrisici styrkes. VIS er i denne sammenhæng det elektroniske værktøj, der understøtter visumproceduren.

Meddelelsen annoncerede tillige det kommende arbejde med at øge sikkerheden ved en revision af VIS for øget kontrol med visumbehandlingen bl.a. ved hjælp af interoperabilitet mellem IT-systemer på området for retlige og indre anliggender (RIA). Særligt indførelsen af ind- og udrejsesystemet (EES), som aktuelt forventes operationelt fra 2021, vil gøre VIS mere vel fungerende, fordi det indeholder oplysninger om, hvordan tredjelandstatsborgere bruger deres visa, hvilket vil bidrage til at godtgøre, om visumindehavere, som allerede har besøgt Schengenområdet, skal have status af lovligt rejsende.

Som baggrund for forslaget henvises tillige til Kommissionens evaluering af VIS fra 2016³, der konkluderede, at VIS opfylder sine mål og funktioner og er et af de mest avancerede systemer af sin art, men at nye udfordringer på områderne for visum-, grænse- og migrationsforvaltning kræver, at det skal videreudvikles på en række specifikke områder.

På den baggrund har Kommissionen ved KOM(2018) 302 endelig af 16. maj 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, forordning (EF) nr. 810/2009, forordning (EU) 2017/2226, forordning (EU) 2016/399, forordning XX/2018 [forordningen om interoperabilitet] og beslutning 2004/512/EF og om ophævelse af Rådets afgørelse 2008/633/RIA⁴.

Forslaget er oversendt til Rådet den 25. juni 2018 i dansk sprogversion.

² Grund- og nærhedsnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 30. april 2018. Forslaget forhandles aktuelt.

³ KOM(2016)655, SWD (2016) 327, SWD (2016) 328.

⁴ Grund- og nærhedsnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (grænser og visum) og om ændring af Rådets afgørelse (EF) nr. 2004/512/EF, forordning (EF) nr. 767/2008, Rådets beslutning 2008/633/RIA, forordning (EU) nr. 2016/399 og forordning (EU) 2017/2226 blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 9. april 2018. Forslaget forhandles aktuelt.

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, b, d og e, vedrører mål og kompetence for den fælles politik for grænsekontrol. Dette er det primære retsgrundlag for den foreslåede forordning.

Artikel 77, stk. 2, litra a, b, d og e, vedrører Europa-Parlamentets og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger på områderne for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold, personkontrol ved passage af de ydre grænser, nødvendige tiltag til den gradvise udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser samt reglerne om, at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser.

Der er herudover foreslået ændringer med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmøde (TEUF) artikel 16, stk. 2, artikel 78, stk. 2, litra d, e, og g, artikel 79, stk. 2, litra c og d, artikel 87, stk. 2, litra a og artikel 88, stk. 2, litra a.

Artikel 16, stk. 2, vedrører Europa-Parlamentets og Rådets adgang til at fastsætte regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt af medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten, og regler for den frie udveksling af personoplysninger.

Artikel 78, stk. 2, litra d, e og g, vedrører Europa-Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger om den fælles asylpolitik for tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidiær beskyttelse, kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse samt partnerskab og samarbejde med tredjelande for at styre tilstrømningen af personer, der enten ansøger om asyl, subsidiær eller midlertidig beskyttelse.

Artikel 79, stk. 2, litra c og d, vedrører Europa-Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger om den fælles indvandringspolitik på områderne ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold og bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder og børn.

Artikel 87, stk. 2, litra a, vedrører Europa-Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger om indsamling, opbevaring, behandling, analyse

og udveksling af relevante oplysninger som led i Unionen politisamarbejde, der inddrager alle medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger.

Artikel 88, stk. 2, litra a, vedrører Europa-Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger om Europols opgave med at støtte og styrke indsatsen hos medlemsstaternes politimyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder på område for indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af oplysninger, der fremsendes af bl.a. medlemsstaternes eller tredjelandes myndigheder eller eksterne organisationer.

Forslaget 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.

Samtlige af forslagets ændringsforslag udgør en udvikling af Schengen-reglerne som beskrevet ovenfor:

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen),
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks),
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation),
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejse-system til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejse-systemet til retshåndhævelsesformål (EES)

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. XX/2018 [forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (grænser og visum)]
- Rådets beslutning af 8. juni 2004 (2004/512/EC) om indførelse af visuminformationssystemet (VIS)
- Forslaget om at ophæve Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (beslutningen ophæves, da indholdet er foreslået integreret i VIS-forordningen).

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at facilitere visumudstedelsesproceduren, styrke kontrollen på de ydre grænser og på medlemsstaternes område samt at styrke den interne sikkerhed ved at lette delingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om langtidsvisum og opholdstilladelser.

Forslaget har desuden flere underordnede formål, herunder at facilitere identitetscheck af tredjelandsstatsborgere på medlemsstaternes område for medlemsstaternes udlændingemyndigheder og retshåndhævende myndigheder, og at bidrage med oplysninger til identifikationsprocessen i forbindelse med tilbagesendelse af personer der ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig på medlemsstaternes område.

Gennemgående for alle dele af forslaget er et fornyet fokus på overholdelsen af de gældende databeskyttelsesregler ved registrering, logning og anvendelse af data registeret i VIS.

Nedenfor følger en gennemgang af forslagets centrale dele.

3.1. Opgradering af tekniske komponenter i VIS

Der er foreslået en række ændringer af teknisk karakter, der har til formål at tilpasse systemet til de nye lovgivningsforslag på området samt udnytte den teknologiske udviklings nye muligheder for at gøre behandlingen af visumansøgninger lettere både for ansøgerne og konsulaterne.

Det foreslås bl.a. at udvekslingen af oplysninger mellem det centrale VIS-system og de nationale systemer strømlines ved at integrere den såkaldte VIS Mail-søgemekanisme i VIS. Konfigurationen af det centrale system tilpasses med henblik på at imødekomme behovet for hurtig og effektiv tilgængelighed i perioder med afbrydelse. Dvs., at backupsystemet er ændret

til en aktiv/aktiv-konfiguration⁵, der forventes at kunne sikre 99,99 % tilgængelighed.

Der sættes tillige fokus på at forbedre datakvaliteten og Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA), som fremover får til opgave at forvalte datakvalitetskontrollen i VIS. Dette forsøges bl.a. sikret ved indførelsen af en funktion, der afviser de nationale visumsystemer at sende en anmodning om forudgående søgning, indtil alle relevante oplysninger er indsat korrekt. For at afhjælpe problemer med at indsamle biometriske data, navnlig problemer vedrørende kvaliteten af ansigtsbilleder, indføres der alternative standarder, f.eks. direkte indsamling af foto, hvilket vil sige ansigtsfoto taget på stedet.

Alene med henblik på en smidigere og hurtigere høringsprocedure foreslås den eksisterende liste over medlemsstater, som kræver, at deres centrale myndigheder høres af andre medlemsstaters centrale myndigheder under behandlingen af visumansøgninger om ensartede visa indgivet af statsborgere fra specifikke tredjelande eller specifikke kategorier af disse statsborgere, integreret i VIS. Ved at gøre listen elektronisk sættes medlemsstaterne i stand til at forvalte og opdatere egne oplysninger vedrørende disse funktioner.

3.2. Øget kontrol ved behandlingen af visumansøgninger ved hjælp af interoperabilitet

Ifølge de gældende regler er de visumudstedende myndigheder kun forpligtede til at kontrollere, om visumansøgere er registreret med indrejseforbud i Schengeninformationssystemet (SIS), når de udfører sikkerheds- og migrationsvurderinger af tredjelandstatsborgere, der ansøger om visum til kortvarigt ophold. Der er derimod ingen forpligtelse til at kontrollere visumansøgere i andre EU-databaser (f.eks. Eurodac) eller i Interpols databaser, der bl.a. indeholder oplysninger om stjålne og bortkomne rejsedokumenter.

Kommissionen har på den baggrund foreslået, at der fremover skal ske en automatiseret søgning op mod andre databaser.

Forslaget har direkte sammenhæng med forslaget om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer for grænser

⁵ En aktiv/aktiv-konfiguration er et set up af en såkaldt "load balancer" og to servere. Denne metode er med til at fordele belastningen på serverne, hvilket kan sikre hurtig og effektiv tilgængelighed i normal drift og ved eventuelle afbrydelser.

og visa, der også omfatter ændringer af VIS-forordningen. Med indførelsen af interoperabilitet bliver VIS en del af den fælles platform sammen med ind- og udrejsesystemet (EES) og EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), som skal udgøre fundamentet for interoperabiliteten.

Interoperabilitetsforslaget introducerer også en multiidentitetsdetektor, der skal medvirke til at sikre, at den visummyndighed, som behandler en ansøgning, automatisk bliver underrettet, hvis ansøgeren er kendt under forskellige identiteter, med henblik på at træffe de nødvendige foranstaltninger.

Den automatiserede søgning skal foretages via den europæiske søgeportal (ESP), der er etableret for at give brugeren hurtig, problemfri, effektiv, systematisk og kontrolleret adgang til de EU-informationssystemer, Europol-data og Interpol-databaser, de skal bruge for at løse deres opgaver i overensstemmelse med deres adgangsrettigheder og for at støtte formålene med VIS.

Når de nye informationssystemer er taget i brug, og der er sikret interoperabilitet mellem dem, vil de kompetente myndigheder, herunder de visumudstedende myndigheder, således få væsentligt bedre muligheder for hurtigt at foretage baggrundskontrol af ansøgerne.

3.3. Informationer om langtidsvisum og opholdstilladelser inkluderes i VIS

Det er foreslået, at VIS fremover også skal indeholde oplysninger om dokumenter, der giver tredjelandstatsborgere tilladelse til at opholde sig på en given EU-medlemsstats område i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage: Visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser.

I dag indhentes der ikke oplysninger om disse dokumenter og deres indehavere, og oplysningerne kan ikke kontrolleres i EU's IT-systemer vedrørende grænser og sikkerhed (med undtagelse af SIS i et begrænset omfang). Det betyder, at der er et aktuelt informationshul, hvad angår disse kategorier af tredjelandstatsborgere.

Forslaget vil sætte medlemsstaternes myndigheder – ud over den udstedende myndighed – i stand til at kontrollere det pågældende dokument og dets indehaver ved grænsen eller på medlemsstaternes område.

3.4. Eksisterende informationshuller ved behandlingen af visumansøgninger med kort varighed adresseres

Lagring af en kopi af den biografiske side i ansøgerens rejsedokument i VIS til støtte for tilbagesendelsesprocedurer

Medlemsstaterne har ikke en ensrettet praksis for lagring af VIS-kopier af rejsedokumenter, og der findes heller ikke noget EU-regelsæt, der regulerer udvekslingen af disse oplysninger mellem medlemsstaterne. Fraværet af et gyldigt rejsedokument eller en kopi heraf forsinker og bremser i nogle tilfælde den nødvendige identifikation i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der er indrejst på et visum, men ikke retmæssigt er udrejst i overensstemmelse med visummets gyldighedsperiode.

På den baggrund foreslås det, at en kopi af ansøgerens rejsedokument for fremtiden skal lagres som en ny datakategori i VIS. Kopien skal indlæses i forbindelse med ansøgningen og skal efterfølgende kunne tilgås af relevante myndigheder i medlemsstaterne under strenge betingelser i forbindelse med en tilbagesendelsesproces. I modsætning til oplysninger, der udtrækkes af VIS, er kopier af rejsedokumenter et bevis for nationalitet, som i højere grad anerkendes af tredjelände.

Alderen for at få optaget fingeraftryk for registrering i VIS sænkes

Det er foreslået at nedsætte alderen for, hvornår der skal optages fingeraftryk til visumansøgningen fra 12 til 6 år. Der er samtidig foreslået yderligere lovgivningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger for at sikre, at der tages hensyn til barnets tarv gennem hele visumansøgningsproceduren og ved enhver efterfølgende anvendelse af barnets oplysninger.

Foranstaltningen vil give myndighederne mulighed for at verificere et barns identitet under visumansøgningsproceduren og vil samtidig muliggøre en kontrol ved passagen af en ydre grænse.

Det er Kommissionens vurdering, at utvetydig identifikation af børn vil medføre en øget beskyttelse af børnene, bekæmpe handel med børn og irregulær migration.

3.5. Adgang til VIS-oplysninger med henblik på retshåndhævelse

Hjemlen for retshåndhævende myndigheders adgang til VIS integreres i VIS-forordningen

Medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til VIS er fastlagt ved Rådets afgørelse 2008/633/RIA.

Indholdet af denne afgørelse er foreslået integreret i VIS-forordningen for at bringe den i overensstemmelse med den nuværende traktatmæssige ramme.

Ved bekæmpelsen af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger er det vigtigt, at de retshåndhævende myndigheder råder over helt aktuelle oplysninger, hvis de skal udføre deres opgaver effektivt.

Det foreslås derfor, at de retshåndhæveres myndigheders adgang skal udvides til også at omfatte kommende oplysninger i VIS vedrørende længerevarende ophold.

Med henblik på at beskytte personoplysninger og udelukke systematiske søgninger, der udføres af retshåndhævende myndigheder, bør behandling af VIS-oplysninger kun finde sted i særlige tilfælde, og når det er nødvendigt med henblik på at forebygge, afsløre eller efterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger. De udpegede myndigheder og Europol må således kun anmode om adgang til VIS, når de har rimelig grund til at formode, at en sådan adgang vil kunne tilvejebringe oplysninger, der i væsentlig grad vil kunne hjælpe dem med at forebygge, opdage eller efterforske en terrorhandling eller en anden alvorlig strafbar handling.

Nemmere identifikation af savnede personer

Interoperabilitetsrammen giver mulighed for, at politiet kan identificere en person ud fra den pågældendes biometriske data, som er indhentet under en identitetskontrol, hvis den nationale lovgivning tillader det.

En sådan adgang er imidlertid ikke tilstrækkelig effektiv under særlige omstændigheder som f.eks., hvor personer skal identificeres af hensyn til dem selv, fordi de er forsvundet, savnet eller identificeret som ofre for menneskehandel.

Det er derfor foreslået at give de retshåndhævende myndigheder hurtig adgang til VIS-oplysninger i sådanne situationer. Dette med henblik på, at de kan foretage en hurtig og pålidelig identifikation af personen, uden at de først skal opfylde alle betingelser og yderligere sikkerhedsforanstaltninger for retshåndhævende myndigheders adgang.

3.6. Andre identificerede informationshuller

Listen over anerkendte rejsedokumenter integreres i VIS

Den allerede eksisterende liste over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med et visum, jf. Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1105/2011/EU⁶, integreres i VIS.

Forslaget betyder, at der fremover vil være en central forvaltning af listen i systemet, og at der vil blive foretaget en automatiseret søgning i listen i forbindelse med visumudstedelsesproceduren.

Adgang til oplysninger i VIS for medlemmer af europæiske grænse- og kystvagthold

Medlemmer af europæiske grænse- og kystvagthold og hold af medarbejdere, der er involveret i opgaver vedrørende tilbagesendelse, har i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624⁷ tilladelse til at foretage søgninger i europæiske databaser, der er nødvendige for at opfylde de operative mål, der er fastlagt i den operative plan om grænsekontrol, grænseovervågning og tilbagesendelse, under værtsmedlemsstatens myndighed.

Med henblik på at lette denne søgning og give holdene en effektiv adgang til de data, der er indlæst i VIS, foreslås det, at Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) skal have adgang til VIS. Adgangen underlægges de nødvendige betingelser og begrænsninger for at sikre, at adgangen kun gives indenfor det fastlagte mandat.

Transportvirksomheders adgang til oplysninger med henblik på kontrol

Med henblik på at overholde deres forpligtelser i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen er det foreslået, at internationale transportvirksomheder skal kunne kontrollere, om tredjelandsstatsborgere med et visum til kortvarigt ophold, et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse er i besiddelse af de krævede gyldige rejsedokumenter.

Kontrollen skal muliggøres ved daglige udtræk af VIS-oplysninger til en særskilt skrivebeskyttet database, som understøtter udtræk af den mindst nødvendige delmængde af data til at foretage en forespørgsel af, om personen har et gyldigt visum eller ej. Databasen skal kunne give transportørerne et OK/IKKE OK-svar.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1105/2011/EU af 25. oktober 2011 om listen over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med et visum, og om oprettelse af en mekanisme til at opstille denne liste.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007, Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 og Rådets beslutning 2005/267/EF.

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 om den elektroniske behandling af ansøgninger om 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 (VIS-forordningen).

Artikel 77, stk. 2, litra b), i TEUF giver Unionen beføjelser til at træffe foranstaltninger vedr. "personkontrol ved passage af de ydre grænser".

Det er Kommissionens vurdering, at der er behov for at tilpasse de gældende EU-regler om udstedelse af visa. Dette er særligt vigtigt for at tage højde for de nye regler om løbende registrering og kontrol af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejse i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2017/2226 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EES).

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 den elektroniske behandling af ansøgninger om udstedelse af visa for forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Hvad angår forslaget om at inkludere oplysninger om langtidsvisum og opholdstilladelser i VIS, sikrer Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) gensidig anerkendelse blandt medlemsstaterne af, at indehavere af disse dokumenttyper kan indrejse og opholde sig frit på med-

lemsstaternes område på samme præmisser som tredjelandstatsborgere, der har fået udstedt visum for kortvarigt ophold (90 dage inden for en periode på 180 dage).

Regeringen er også af den opfattelse, at nærhedsprincippet på det foreliggende grundlag er overholdt, for så vidt angår denne del af forslaget. Udgangspunktet med gensidig anerkendelse blandt medlemsstaterne af langtidsvisum og opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere betyder, at indehaveren kan indrejse hvor som helst på den ydre grænse, hvorfor en effektiv kontrol nødvendiggør en effektiv deling af nationale oplysninger om dokumentindehaveren og dokumentets gyldighed.

6. Gældende dansk ret

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 3, at der ved Schengen-grænsekodeks i denne lov forstås forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personens grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) med senere ændringer.

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 her i landet.

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 5, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte regler om optagelse af personfotografi og fingeraftryk af en udlænding, der søger visum til Danmark.

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 6, at bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) med senere ændringer gælder her i landet.

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 7, at rådsafgørelsen om adgang til søgning i VIS for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Euro-pol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger gælder her i landet.

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

Folketinget gav med vedtagelsen den 19. april 2018 af beslutningsforslag nr. B 104 sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne i henhold til artikel

4 i protokollen om Danmarks stilling på mellemstatsligt grundlag kunne tilslutte sig bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem (EES). Danmark notificerede den 30. maj 2018 Rådet og Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i en senere folketingssamling fremsætte lovforslag til gennemførelse af forordningen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre VIS-forordningen, forventes udlændingelovens § 2 a, stk. 7 at kunne ophæves, idet det er foreslået at ophæve Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger, og i stedet integrere indholdet af rådsafgørelsen i VIS-forordningen.

Den foreløbige vurdering er, at lovforslaget ikke vil have yderligere lovgivningsmæssige konsekvenser, da de berørte forordninger i stort omfang er gennemført ved en overordnet henvisning i udlændingeloven.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Der vil være statsfinansielle konsekvenser forbundet med implementeringen af forordningsforslaget i dansk ret.

Kommissionen har i forbindelse med forslaget forudsat et centralt budget i perioden 2021-2023 på 182 mio. euro, herunder ca. 45 mio. euro til dækning af medlemsstaternes udgifter til bl.a. etablering af forbindelse til VIS-systemet for de myndigheder, som udsteder opholdstilladelser.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmarks finansieringsandel udgør ca. 2 pct. svarende til ca. 27,3 mio. kr. i den samlede periode.

Der forventes på det foreliggende grundlag at være nationale udgifter for det offentlige, herunder primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets, Børne- og Socialministeriets og Justitsministeriets områder.

Merudgifterne forventes bl.a. at vedrøre it-området, hvor der vil være behov for at gennemføre nationale it-tilpasninger og udvikling i såvel den nationale udgave af VIS som i udlændingemyndigheders sagsbehandlingssystemer for at sikre myndighedernes adgang til at søge oplysninger og foretage registreringer mv. i VIS. Der kan ligeledes opstå behov for at foretage justeringer i politiets sagsbehandlingssystemer.

Der forventes endvidere merudgifter som følge af en øget sagsbehandling hos udlændingemyndighederne, da der skal foretages søgninger ved hjælp af ESP og registreringer mv. i VIS i forbindelse med sager om visum og opholdstilladelser. Der vil herudover være en række opstartsudgifter, da der bl.a. skal ske sletning af oplysninger i VIS for personer, for hvilke forordningen ikke længere finder anvendelse, f.eks. personer der har opnået statsborgerskab i Danmark eller en anden medlemsstat mv. Der forventes ligeledes at være merudgifter forbundet med at føre tilsyn med behandlingen af personoplysninger i VIS, bl.a. fordi mængden af data i VIS udvides.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at konkretisere de potentielle merudgifter forbundet med forslaget.

Evt. merudgifter forbundet med forslaget vil i udgangspunktet blive afholdt inden for egen bevillingsramme, *jf. budgetvejledningen*.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det vurderes på det foreliggende grundlag, at forslaget vil have begrænsede administrative og økonomiske konsekvenser for danske luftfartsselskaber, søfartsselskaber og busselskaber, der fremover skal kontrollere, om tredjelandstatsborgere med visum til korte ophold, langtidsvisum og opholdstilladelser er i besiddelse af de krævede gyldige rejsedokumenter.

Vurderingen er foretaget med udgangspunkt i en forudsætning om, at transportørerne kan foretage kontrollen ved hjælp af en enkel IT-løsning med et OK/IKKE-OK svar.

8. Høring

Grund- og nærhedsnotatet har i juli 2018 været sendt i høring ved Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

Dansk Industri (DI) har i den forbindelse bemærket, at de ser positivt på, at man fra europæisk side vil facilitere visumudstedelsesproceduren og de øvrige processer i forbindelse med visumpligtige udlændinges adgang til medlemsstaternes område, herunder ved hjælp af interoperabilitet mellem de forskellige IT-databaser. DI finder det særligt positivt, at transportvirksomheder får mulighed for at kontrollere gyldigheden af tredjelandsstatsborgeres rejsedokumenter. DI ønsker præciseret, hvorvidt søgningen i databasen er obligatorisk eller frivillig for transportørerne. Dette under henvisning til, at en obligatorisk kontrolopgave vil være forbundet med yderligere omkostninger for transportørerne. DI opfordrer samtidig til, at man fra dansk side arbejder for at afskaffe transportøransvaret i de tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgere har gyldig rejsehjemmel og alligevel bliver afvist ved grænsen, og hvor transportøren i god tro efter opslag i databasen har transporteret den rejsende.

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 overordnet set positivt indstillet over for forslaget, der vil medvirke til at facilitere visumudstedelsesproceduren til gavn for både de visumudstedende myndigheder og visumansøgerne.

Regeringen anser også forslaget som endnu et positivt bidrag til at sikre de ydre grænser og højne sikkerheden på medlemsstaternes område, herunder ved øget brug af interoperabilitet mellem IT-systemer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Nærværende grund- og nærhedsnotatet supplerer tidligere fremsendte grund- og nærhedsnotat af den 11. juli 2018.