



Udlændinge- og Integrationsministeriet

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EF) nr. 810/2009 og (EU) 2017/2226 og Rådets forordning (EF) nr. 1683/95, (EF) nr. 333/2002, (EF) nr. 693/2003 og (EF) nr. 694/2003 og konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen for så vidt angår digitalisering af visumproceduren

KOM 2022/0132 endelig.

Nyt notat.

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

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har den 27. april 2022 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om digitalisering af visumproceduren. Formålet med forslaget er overordnet at forbedre visumansøgningsprocessen, mindske omkostningerne og byrden for de involverede parter og samtidig forbedre sikkerheden i Schengenom-rådet. Forslaget består overordnet af to elementer: en obligatorisk fælles EU-onli-nevisumansøgningsplatform og et obligatorisk digitalt visum, der skal erstatte de nuværende papirbaserede visumansøgninger og visummærkater. Med forslaget skal ansøgninger til medlemsstaterne om visum til kortvarige ophold indgives on-line, mens både visum til kortvarige og til længerevarende ophold udstedes digitalt. Forslaget er i tråd med EU's generelle tilgang, der tilskynder til modernisering og digitalisering af offentlige tjenester. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Hvis Danmark tilslutter sig forslaget, vur-deres det at kunne medføre visse lovgivningsmæssige konsekvenser samt væsent-lige statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Regerin-gen er overordnet positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 27. april 2022 fremsat forslag om digitalisering af visumpro-ceduren.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark "retsforbeholdet". Da forslaget imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forslaget afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forslaget i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

23. maj 2022

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2022 - 6938
Akt-id 1985400

På EU-plan indledte det estiske rådsformandskab i 2017 drøftelser om mulighederne for at forbedre den nuværende visumprocedure med en onlinevisumansøgning og et digitalt visum. Dette politiske skub førte sammen med nuværende og kommende lovgivningsmæssige ændringer, dvs. den reviderede visumkodeks, revisionen af visuminformationssystemet (VIS), ind- og udrejsesystemet (EES) og det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), til, at Kommissionen vedtog en meddelelse den 14. marts 2018 om tilpasning af den fælles visumpolitik til de nye udfordringer og satte gang i overvejelserne om at gå over til digitale visa. I Kommissionens meddelelse blev idéen om et "e-visum" præsenteret. I forbindelse med revisionen i 2019 af EU-forordningen om en -visumkodeks om procedurer og betingelser for udstedelse af visa til forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en 180 dages periode gav Europa-Parlamentet og Rådet udtryk for et mål om udvikling af en fælles løsning for online Schengenvisumansøgninger og derved drage fuld nytte af den seneste udvikling på det retlige og teknologiske område. Covid-19-pandemien, som lagde en dæmper på Schengenvisumaktiviteterne på verdensplan, hvilket til dels var grundet i vanskeligheder med at tage imod visumansøgninger på konsulater og visumansøgningscentre, fik medlemsstaterne til at opfordre Kommissionen til at fremskynde arbejdet med at digitalisere visumprocedurerne. I forslaget til en pagt om migration og asyl, som Kommissionen fremlagde den 23. september 2020, er der fastsat et mål om at gøre visumproceduren fuldt digitaliseret senest i 2025 ved at indføre et digitalt visum og give mulighed for at indgive visumansøgninger online.

Visumsagsbehandlingen er allerede delvist digitaliseret, da ansøgninger og afgørelser registreres i VIS, men to vigtige trin er stadig papirbaserede: Visumansøgningsproceduren og visummærkatene, hvilket forslaget lægger op til en ændring af.

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

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er en udbygning af Schengenreglerne, idet det vedrører passage af de ydre grænser og udstedelse af visum til kortvarigt ophold.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 77, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Ved artikel 77, stk. 2, litra a, i TEUF gives Unionen beføjelse til at vedtage foranstaltninger om "den fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold". Ved artikel 77, stk. 2, litra b, i TEUF gives Unionen beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende "personkontrol ved passage af de ydre grænser". Ved artikel 79, stk. 2, litra a, i TEUF gives Unionen beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende "betingelserne for indrejse og ophold samt standarder for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser". Da retsaktens formål er en digitalisering af både visa til kortvarigt ophold og visa til længerevarende ophold, er der behov for et fælles retsgrundlag bestående af artikel 77, stk. 2, og artikel 79, stk. 2, i TEUF.

Da retsgrundlaget for forslaget findes i tredje del, afsnit V, i TEUF, er sagen omfattet af "retsforbeholdet". I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Inden seks måneder, efter at Rådet har truffet foranstaltning om denne forordning til udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne forordning i sin nationale lovgivning, jf. artikel 4 i protokollen.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er overordnet at forbedre Schengenvisumansøgningsprocessen gennem en strømlining og harmonisering af visumprocedurerne samt at mindske omkostningerne og byrden for de involverede parter og samtidig forbedre sikkerheden i Schengenområdet.

Forslaget er i tråd med EU's generelle tilgang, der tilskynder til modernisering og digitalisering af offentlige tjenester. Forslaget skal desuden ses i lyset af, at medlemsstaterne i øjeblikket arbejder på at forbedre forvaltningen af de fælles ydre grænser for at opretholde et højt niveau af intern sikkerhed, sikre den frie bevægelighed for personer i Schengenområdet og gøre det lettere for tredjelandstatsborgere lovligt at rejse til EU, samtidig med at den irregulære migration begrænses.

Forslaget forsøger at afhjælpe nedenstående udfordringer:

- Konsulaternes langvarige procedure for at forvalte, behandle, arkivere og i sidste ende destruere papirdokumenter og omkostningerne forbundet hermed.
- Medlemsstaternes afhængighed af eksterne tjenesteydere, hos hvem 90% af ansøgningerne om visum til kortvarigt ophold indgives. Herunder omfattende kontrakter, omkostninger til kontrol og yderligere omkostninger for visumansøgerne.
- Yderligere gebyrer for ansøgere til eksterne tjenesteydere ved indgivelse af ansøgning.
- Visumansøgeren skal rejse til nærmeste konsulat eller visumansøgningscenter ifm. hver ansøgning.
- Vanskeliggørelse af ansøgers mulighed for at identificere sig og rejse til udlandet under ansøgningsprocessen, idet ansøger skal efterlade sit rejsedokument.
- Gentagelse af samme langvarige procedure ved hver ansøgning for hyppigt rejssende, som desuden kan variere alt efter medlemsstaten.
- Risiko for, at fysiske visummærkater kan blive genstand for svig, forfalskning og tyveri. Herudover transport og sikker opbevaring af visummærkater.
- Risiko for visumshopping, hvor ansøger indgiver visumansøgning til en medlemsstat med hurtig ansøgningsprocedure i stedet for den medlemsstat, ansøgeren reelt ønsker at besøge.
- Risiko for, at EU kommer til at halte bagefter, idet tredjelande, som konkurrerer direkte med EU om at tiltrække besøgende fra tredjelande, f.eks. Australien og New Zealand, allerede har indført fuldt digitaliserede procedurer for alle

visumpligtige udlændinge, mens visumansøgningsproceduren til EU er kompleks og besværlig.

- Den negative indvirkning på opfattelsen af Den Europæiske Union som en samlet geografisk enhed, som den nuværende fragmentering med hensyn til national praksis for forvaltning af ansøgningsproceduren har.

Forslaget omhandler digitalisering af Schengenvisumproceduren og består overordnet af to elementer: En fælles *EU-onlinevisumansøgningsplatform* og et *digitalt visum*. Herved indføres mulighed for at indgive Schengenvisumansøgninger online gennem en europæisk platform og at udskifte visummærkatene i papirform med det digitale visum. Det vil være obligatorisk for medlemsstaterne at anvende begge.

Forslaget vil medføre nedenstående muligheder:

- Ansøger vil som udgangspunkt skulle indgive ansøgning om Schengenvisum online via EU-plattformen, uanset destination.
- EU-plattformen vil give ansøgeren ajourførte oplysninger om Schengenvisa til kortvarige ophold, hvorvidt der kræves visum og i så fald, hvilken type visum, samt hvorvidt indsamling af biometriske identifikatorer er nødvendig.
- Ansøgere vil online kunne opgive oplysninger, indsende dokumentation, betale visumgebyr, indgive ansøgning og gemme oplysninger. Systemet vil underrette ansøgeren, hvis der mangler oplysninger.
- Efter indgivelse af ansøgning vil systemet automatisk vurdere hvilken medlemsstat, der har kompetence til at behandle ansøgningen. Dette vil medlemsstaten skulle kontrollere.
- Efter kontrollen vil ansøgningen overføres til den kompetente medlemsstats nationale system.
- EU-plattformen vil muliggøre sikker elektronisk kommunikation mellem ansøgeren og den kompetente medlemsstat samt give ansøgeren mulighed for at tjekke status på ansøgningen.
- Ansøgere vil blive underrettet elektronisk om afgørelsen.
- Et eventuelt visum vil blive udstedt i digitalt format. Selve afgørelsen om visum vil få isat et kryptografisk signeret digitalt segl (todimensionel strejkode), som vil være mulig at printe eller vise på en elektronisk enhed.
- Ansøger vil desuden kunne kontrollere gyldigheden af sit digitale visum på EU-ansøgningsplatformen.

Personligt fremmøde vil som udgangspunkt kun være påkrævet med henblik på indsamling af biometriske identifikatorer, hvilket er obligatorisk for førstegangsansøgere, og ansøgere, hvis biometriske data ikke længere er gyldige, eller hvis der er tale om første ansøgning med et nyt rejsedokument, der skal kontrolleres. Herefter vil ansøgere som udgangspunkt kunne ansøge fuldt ud online i en periode på 59 måneder (efter deres første vellykkede ansøgning), forudsat at de søger med samme rejsedokument.

Det bemærkes, at EU-plattformen for nuværende kun vil skulle anvendes til ansøgninger om visa til kortvarige ophold (Schengenvisa), men at visa til både kortvarige

og længerevarende ophold vil skulle udstedes i digitalt format, ligesom de i dag udstedes i samme ensartede papirformat (visummærkat).

Af Kommissionens forslag fremgår, at udviklingen af EU-plattformen vil kunne starte i 2024 og blive operationel i 2026. Med en femårig overgangsperiode vil alle medlemsstaterne være i stand til at anvende EU-plattformen i 2031.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til nedenstående:

”De nuværende forskelle mellem medlemsstaternes visumansøgningsprocedurer og de forskellige grader af digitalisering viser, at målet om at gøre visumprocedurerne sikrere og mere egnede til den digitale tidsalder ikke kan nås ved, at medlemsstaterne handler alene. En yderligere forbedring af de fælles procedurer kræver handling fra EU's side, da de fleste af de konstaterede problemer er knyttet til EU-retten.”

Kommissionen har yderligere henvist til nedenstående:

”Med denne forordning sigtes der mod at strømline og harmonisere procedurerne inden for rammerne af den fælles visumpolitik. Derudover tilpasser initiativet rejser, indrejsekrav og grænsekontrollen inden for Schengenområdet gennem digitalisering og interoperabilitetsrammen ved grænserne. Derfor kan relevante dele af Schengenreglerne (primært visumkodeksen, VIS-forordningen og andre relaterede retsakter) kun ændres på EU-plan.

På grund af omfanget og virkningerne af de planlagte tiltag kan målene kun nås effektivt og systematisk på EU-plan.”

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

6. Gældende dansk ret

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 1, at der ved Schengenkonventionen i denne lov forstås konvention af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser 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. 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 § 4 a, stk. 2 og 3, at der i medfør af Schengenkonventionens artikel 18 kan udstedes visum til længerevarende ophold med gyldighed begrænset til Danmark (langtidsvisum), dog højst med en gyldighedsperiode på 1 år, til en udlænding, der er meddelt en af de typer af opholdstilladelser, som er nævnt i bestemmelserne.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 2, 2. pkt., kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte nærmere regler om visum. I visumbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 419 af 4. april 2022 om udlændinges adgang til Danmark på grundlag af visum, er der fastsat nærmere regler om visum.

Efter udlændingelovens § 47, stk. 4, kan udlændinge- og integrationsministeren efter aftale med udenrigsministeren fastsætte regler om, at private samarbejdspartnere på vegne af en dansk diplomatisk eller konsulær repræsentation kan varetage opgaver med modtagelse og registrering af ansøgninger om visum, opholdstilladelse og arbejdstilladelse, herunder optage personfoto og fingeraftryk, modtage gebyr for ansøgningen samt yde vejledning om regler vedrørende visum, opholdstilladelse og arbejdstilladelse. Der kan ikke gives private samarbejdspartnere kompetence til at afgøre konkrete sager om ansøgning om visum, opholdstilladelse og arbejdstilladelse.

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis Danmark tilslutter sig forslaget, kan det medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Det vil forventeligt bl.a. skulle overvejes nærmere, om der vil være behov for at justere udlændingelovens § 47, stk. 4, om, at udlændinge- og integrationsministeren efter aftale med udenrigsministeren kan fastsætte regler om de opgaver, som private samarbejdspartnere kan varetage, da forslaget til en nyaffattelse af artikel 43, stk. 5 og stk. 6, i visumkodeks sammenholdt med forslaget til en ny artikel 7e i VIS-forordningen indebærer visse ændringer i forhold til de opgaver, som eksterne tjenesteydere vil kunne varetage i forbindelse med Schengenvisumansøgninger.

Det vil forventeligt bl.a. også skulle overvejes, om der vil være behov for at ændre visumbekendtgørelsen.

Den foreløbige vurdering er, at forslaget om visumdigitalisering ikke vil have yderligere lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

EU anslår, at omkostningerne i forbindelse med selve udviklingen og etableringen af EU-visumansøgningsplatformen vil være på mellem ca. 254 mio. kr. og 309 mio. kr. De årlige drifts- og vedligeholdelsesomkostninger vil være på ca. 80-100 mio. kr.

Da forslaget er omfattet af retsforbeholdet, bidrager Danmark i udgangspunktet ikke til finansieringen heraf. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen, hvortil det bemærkes, at Danmarks finansieringsandel er ca. 2 pct. af EU's udgifter.

EU anslår endvidere, at etablering- og investeringsomkostningerne pr. medlemsstat vil være på ca. 20-25 mio. kr. Når de nationale systemer er opdateret og tilsluttet, vil det også være nødvendigt at vedligeholde de nye nationale systemer. De årlige drifts- og vedligeholdelsesomkostninger pr. medlemsstat anslås af EU at være ca. 4 mio. kr. om året.

Implementering af Kommissionens forslag om digitalisering af visumproceduren vil have væsentlige økonomiske konsekvenser for Danmark, idet forslaget indebærer digitale ændringer til det eksisterende danske visumsystem. Det fremgår således af forslaget, at hver medlemsstat skal tilslutte og ajourføre deres nationale systemer, så de kan anvende tjenesterne i EU-platformen. De forventede omkostninger for Danmark afhænger af, hvor omfattende de tekniske ændringer til det danske visumsystem bliver. Endvidere afhænger de forventede omkostninger af, hvordan implementeringen planlægges i forhold til implementeringen af øvrige igangværende Schengen it-projekter.

Det har på nuværende tidspunkt ikke været muligt at foretage et endeligt estimat for de konkrete økonomiske og administrative konsekvenser. Det er forventningen, at gennemførelse af forslaget vil have væsentlige økonomiske konsekvenser primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets, Udenrigsministeriets og Justitsministeriets ressortområder. Forslaget vurderes at medføre behov for omfattende it-udvikling og tilpasning af danske it-systemer, hvilket vil skulle afdækkes på et senere tidspunkt i forbindelse med udarbejdelse af implementerings- og aktivitetsplan.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme.

Det bemærkes yderligere, at danske myndigheder har mulighed for at ansøge om EU-midler til medfinansiering af projekter inden for visumdigitalisering via det danske program under EU's instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (BMVI/IGFV) som led i EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Programmet administreres i Udlændinge- og Integrationsministeriet.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Specialudvalget for asyl- og indvandringsamarbejde (SPAIS) den 20. maj 2022.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet positivt indstillet over for forslaget om visumdigitalisering, som sigter mod at strømline og effektivisere visumansøgningsprocedurerne for ansøgere og medlemsstater ved hjælp af digitale midler samt at øge sikkerheden i Schengenområdet ved at digitalisere ansøgningsproceduren og visummærkaten.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.