



## NOTAT

Dato: 4. juli 2011  
Kontor: Internationalt kontor  
J.nr.: 11/50946  
Sagsbeh.: CHC  
Fil-navn: Grund- og Nærheds-  
notat

### **Grundnotat vedrørende forslag om ændring af Visumforordningen (KOM(2011) nr. 290)**

Forslaget er ikke omfattet af forbeholdet.

#### **Resumé**

*Der er stillet forslag om at ændre Visumforordning 539/2001 med henblik på at foretage en række tekniske ændringer som følge af Lissabon-traktatens og Visumkodeks' ikrafttræden, et ønske om yderligere harmonisering på visumområdet samt etablering af en mekanisme, der kan suspendere tredjelandes status som visumfri ved indrejse i Schengen-området, og endelig med forslag til ændring af den nuværende forordnings gensidighedsmekanisme. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Regeringen er overordnet positivt indstillet over for forslaget.*

#### **1. Baggrund**

Kommissionen har den 24. maj 2011 stillet forslag om en ændring af Visumforordningen 539/2001.

Visumforordningen, der fastlægger hvilke tredjelande, der er visumfri ved indrejse i Schengen-området (positivlisten) og de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum, når de krydser den ydre grænse (negativlisten), har været ændret otte gange siden vedtagelsen i 2001. De tidligere ændringer har omhandlet tilføjelser til positivlisten, hvorved flere lande har fået tildelt visumfri indrejse i Schengen-området. Ikrafttræden af Visumkodeks og Lissabon-traktaten har gjort det nødvendigt at foretage en række tekniske ændringer af Visumforordningen, og den efterhånden lange debat om etablering af en suspensionsmekanisme er imødekommet af Kommissionen i forslaget. Kommissionen har endvidere lagt op til en mindre ændring af proceduren for gensidighedsmekanismen.

Kommissionens forslag er fremsat under henvisning til Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra a.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 6 i Protokollen om Danmarks Stilling finder forbeholdet for retlige og indre anliggender ikke anvendelse på foranstaltninger, der udpeger de tredjelandstatsborgere, der skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser.

## 2. Indhold

Forslaget har bl.a. til formål at etablere en visumbeskyttelsesklause, som skal sikre en hurtig og midlertidig mulighed for suspension af visumfrihed for et tredjeland på positivlisten, således at EU og medlemsstaterne sammen med det berørte lands myndigheder kan reagere under de bedst mulige betingelser, hvis der opstår særlige problemer med tilstrømningen af personer herfra.

Der følges hermed op på Kommissionens etablering af en opfølgingsmekanisme over for de fem vestlige Balkan-lande, da de blev tildelt visumfrihed i 2009 og 2010. Mekanismen har til formål at give EU og medlemslandene mulighed for sammen med de berørte landes myndigheder at reagere under de bedst mulige betingelser, hvis der opstår særlige problemer med tilstrømningen af personer herfra. Kommissionen vedtog erklæring herom i forbindelse med seneste ændring af Visumforordningen, hvorved Albanien og Bosnien-Hercegovina blev gjort visumfri ved indrejse i Schengen-området.

Kommissionen lægger i forslaget op til, at visumbeskyttelsesklause alene kan iværksættes i en nødsituation, hvor der eksempelvis ses en stigning i ulovlig indvandring, en stigning i antallet af asylansøgere, eller hvor antallet af afviste ansøgninger om tilbagetagelse af egne statsborgere fra det pågældende land stiger, hvilket gør en hurtig indsats på visumområdet nødvendig for at løse de vanskeligheder, medlemslandene står overfor. Kommissionen vil ifølge forslaget fortsat skulle vurdere situationen, og der vil ikke være tale om en automatisk midlertidig suspension alene på baggrund af medlemslandets rapport om situationen. Forslaget lægger således op til, at der træffes beslutning om eventuel suspension i medfør af undersøgelsesproceduren i forordning 182/2011 med kvalificeret flertal i udvalget uden at forelægge beslutningen til vedtagelse i Rådet.

Der lægges i forslaget op til, at en nødsituation er kendetegnet ved et af følgende forhold: en pludselig stigning på mindst 50 pct. i en periode på seks måneder i antallet af indrejste statsborgere fra et visumfrit tredjeland sammenlignet med den forudgående seks måneders periode, en tilsvarende stigning i asylansøgninger og en anerkendelsesprocent heraf på under 3 pct. eller en tilsvarende stigning i antallet af afviste ansøgninger om tilbagetagelse fra et medlemsland til et visumfrit tredjeland.

I overensstemmelse med reglerne om Kommissionens beslutningskompetence vil Rådet og Europa-Parlamentet modtage Kommissionens forslag om suspension sammen med andre relevante dokumenter om sagen og få ret til indsigelse, såfremt Kommissionen har overskredet sine beføjelser. Ved udløbet af den midlertidige suspension, vil Kommissionen sende en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet og om nødvendigt stille forslag om at overføre det/de pågældende lande til listen, som fastsætter et permanent visumkrav. Den midlertidige suspension vil således ved ny Kommissionsbeslutning blive udvidet til maksimalt 9 måneder med henblik på, at Rådet og Europa-Parlamentet kan vedtage en ændring af Visumforordningen og stille krav om visum overfor det pågældende land.

Forslaget har derudover til hensigt at ændre visse bestemmelser i forordningens gensidighedsmekanisme, således at den stemmer overens med Lissabon-traktaten. Europa-Parlamentet vil således også modtage den rapport, som medlemslande kan aflægge til Kommissionen i en situation, hvor de mødes med et visumkrav fra et tredjeland, hvis statsborgere er visumfri ved indrejse i Schengen-området. Endvidere foreslås Europa-Parlamentets rolle i den fælles beslutningsprocedure tilføjet i forordningen. Kommissionen har i forslaget endvidere gjort op med et enkelt medlemslands ønske om at ændre forordningens gensidighedsmekanisme på baggrund af en konkret sag, således at Kommissionen forpligtes til at stille forslag om genindførelse af visumpligt over for et tredjeland, som indfører visumpligt for et medlemsland i strid med gensidighedsmekanismen. Kommissionen har i den forbindelse henvist til, at et sådant forslag vil stride imod Kommissionens eneret til at tage initiativ til ny regulering. Endvidere finder Kommissionen, at den nuværende gensidighedsmekanisme fungerer efter hensigten.

Forslaget har endvidere til formål at foretage en række tekniske ændringer af Visumforordningen, således at den stemmer overens med Visumkodeks, som trådte i kraft den 5. april 2010, og Lissabon-traktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009.

Forslaget tilpasser således definitionen af visum til Visumkodeks, og der tages højde for Domstolens fortolkning af reglen om kortvarigt ophold på tre måneder.

Kommissionen lægger endvidere op til, at forordningen fremover i overensstemmelse med Lissabon-traktaten på udtømmende vis fastlægger hvilke tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for visumpligt ved at supplere forordningen med regler om flygtninge og statsløse, og således at reglerne for personer med bopæl i Storbritannien eller Irland garanteres retssikkerhed ved ændringen.

Denne del af forslaget hænger sammen med, at Storbritanniens og Irlands stilling, der er knyttet til traktaten, indebærer, at de to lande ikke deltager i vedtagelsen af Visumforordningen, og derfor gælder de ved forordning 1932/2006 fastsatte visumregler for flygtninge og statsløse ikke for denne gruppe, såfremt de er bosiddende i Storbritannien eller Irland. Der lægges i forslaget dog op til, at det er national kompetence, hvorvidt et medlemsland vil acceptere visumfrihed for denne persongruppe.

Kommissionen lægger i forslaget endvidere op til yderligere harmonisering i overensstemmelse med Stockholm-programmets overordnede mål på visumområdet, såsom at begrænse medlemslandenes nationale kompetence til at beslutte, hvorvidt der skal stilles krav om visum over for visse kategorier af personer.

På nuværende tidspunkt kan medlemslandene som en del af deres nationale kompetence i medfør af Visumforordningen undtage visse kategorier af tredjelandsstatsborgere fra visumpligt. Kommissionen ønsker at tage et skridt hen imod øget harmonisering på visumområdet ved at begrænse medlemslandene frihed til at give visumfrihed eller indføre visumkrav for visse kategorier. Forslaget lægger derfor op til, at medlemslandene ikke længere kan træffe national beslutning om visumfrihed eller krav for besætningen inden for civil luftfart, besæt-

ningen inden for civil skibsfart, flybesætningen og det ledsagende personale på nødhjælps- eller redningsflyvninger og andet hjælpepersonale i katastrofe- og ulykkestilfælde. De nuværende bestemmelser om national kompetence i forhold til visumfrihed eller krav for besætningen på skibe i international flodtransport og indehavere af laissez-passes, som visse mellemstatslige organisationer udsteder til deres ansatte, foreslås opretholdt.

Derudover lægger forslaget op til, at der vedtages bestemmelser om visse medlemslandes forpligtelser i medfør af tidligere indgåede EU-aftaler/internationale aftaler, som har forrang i forhold til de fælles visumregler.

Hvis en international aftale indgået mellem EU og et tredjeland, herunder associeringsaftaler om bevægelighed for personer og tjenesteydelser indeholder en stand-still klausul, kan den forpligte et medlemsland til at fravige reglerne i den fælles visumpolitik. Dette er tilfældet med den af EU indgåede associeringsaftale med Tyrkiet af 1963. Kommissionen foreslår på den baggrund en bestemmelse, som skaber mulighed for, at medlemslandene fritager tjenesteydere fra visumpligten i det omfang, det er nødvendigt for at overholde Fællesskabets internationale forpligtelser indgået inden Visumforordningen trådte i kraft. Kommissionen bemærker i forslaget, at man kun er bekendt med, at der er indgået en associeringsaftale med Tyrkiet, der indeholder en sådan stand-still klausul på visumområdet.

Som følge af Soysal-dommen<sup>1</sup> er tyrkiske tjenesteydere fritaget for visumkrav til Danmark, hvis de skal til Danmark med henblik på at udføre en tjenesteydelse af mindre end tre måneders varighed.

Det er national kompetence at træffe beslutning om at ændre visumreglerne for indehavere af diplomat- eller tjenestepas (pligt eller fritagelse). Der blev fastlagt en procedure herfor, i forordning 789/2001, idet indehavere af diplomat- eller tjenestepas kunne være omfattet af kravet om forudgående høring inden udstedelse af visum. Denne forordning blev ophævet, da Visumkodeks trådte i kraft 5. april 2010. I den forbindelse blev det nævnt som en mulighed, at en ny beslutningsprocedure for et medlemslands ønske om at ophæve visumkravet for indehavere af diplomater eller tjenestepas blev lagt over i Visumforordningen. Kommissionen har i forslaget ikke fundet det hensigtsmæssigt at etablere en ny procedure for ændring af visumreglerne for indehavere af diplomat- eller tjenestepas. Kommissionen har i den forbindelse henvist til, at etablering af en beslutningsprocedure for disse kategorier vil stride imod Kommissionens eneret til at tage initiativ til at stille forslag. Kommissionen overlader det således til medlemslandene at tage stilling til, om de to kategorier fra diverse tredjelande kan gøres visumfrie ved indrejse i deres land.

Forslaget lægger endvidere op til at fastlægge klare regler for visumkrav eller visumfrihed for indehavere af laissez-passes og rejsedokumenter udstedt af enheder, som er underlagt international lovgivning, men som ikke er mellemstatslige organisationer og derfor ikke er omfattet af Visumforordningen. For at sikre konsistens med det endnu ikke vedtagne forslag om etablering af en udtømmende liste over rejsedokumenter, som kan isættes et visum, stiller

---

<sup>1</sup> Sag C-228/06 Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli mod Bundesrepublik Deutschland

Kommissionen foreslag om, at også disse rejsedokumenter bør være omfattet af Visumforordningen. Medlemslandene kan, når listen over rejsedokumenter er etableret, beslutte, hvorvidt et rejsedokument anerkendes eller ej som gyldigt til at få isat visum.

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Forslagets vedtagelse har ingen konsekvenser for dansk ret.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for forslaget.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Flere af de øvrige medlemsstater har taget godt imod forslaget på Rådsmødet for Retlige og Indre Anliggender den 9. juni 2011, hvor forslaget blev præsenteret.

### **6. Høring**

Forslaget er blevet sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 10. juni 2011. Der er ikke modtaget bemærkninger hertil.

### **7. Europa-Parlamentet**

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

### **8. Nærhedsprincippet**

Ændring af den gældende visumforordning falder inden for Fællesskabets enekompetence. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Vedtagelsen af forordningen vil ikke få statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forordningsforslaget har hverken samfundsøkonomiske, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

### **10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, men udvalgene er blevet gjort bekendt med forventningen om et snarligt forslag om ændring af Visumforordningen forud får RIA-rådsmøde den 9-10. juni 2011.