



Europaudvalget og Udlændinge- og Integrationsudvalget

EU-konsulenten

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 4. juni 2018

Kontaktperson:

Christine Sidenius
EU-specialkonsulent
(3356)

Et fornyet fællesskabskodeks for visum

Sammenfatning

I 2014 fremsatte Kommissionen et forslag til at revidere det eksisterende visumkodeks med henblik på yderligere liberalisering af visumudstedelser. Migrationskrisen, der kulminerede i 2015, betød imidlertid at Rådet og Europa-Parlamentet ikke kunne nå til enighed om forslaget, og Kommissionen trak det tilbage.

Et nyt og revideret forslag blev fremsat i marts 2018 og har med ændret formål nu fokus på en mere stringent sammenhæng mellem visumudstedelser og migrationskontrol. Noten ser nærmere på forslagens indhold og mulige konsekvenser for Danmark.

Hvorfor et nyt forslag til visumpolitik?

Som led i styrkelsen af håndteringen af migrationen til EU foreslår Kommissionen en revision af fællesskabets visumpolitik. Ønsket er at udvikle visumpolitikken til i højere grad at kunne anvendes til migrationsstyring.

Det skal bl.a. ske gennem en nærmere granskning af visumudstedelse i relation til de enkelte tredjelande, så der i højere grad er en sammenhæng mellem de lande, der samarbejder om migrationshåndtering, herunder tilbagetagelse af migranter med ulovligt ophold i EU, og kriterierne for lempelse af visumudstedelser.

Det er samtidig Kommissionens målsætning, at visumpolitikken fortsat skal

bruges til at gøre det nemmere at indrejse til EU, for personer, der opfylder de grundlæggende krav for indrejse.

Oversigt over Schengenvisa: totale antal udstedelser og afslag for 2017

Schengenlandene	Schengen visuman-søgninger	Udstedte Schengen visa (inkl. flerindrejsevisa)	Schengenvisum sum ansøgninger til flere indrejser	Lang-tidsvisa udstedt	Afslag på Schengenvisum ansøgninger	Afslag i pct.	Afslag på flerindrejsevisa i pct. af total for afslag
Austria	304.556	284.904	153.159	5.419	14.233	4,7%	53,8%
Belgium	231.437	184.792	81.582	1.072	37.062	16,0%	44,1%
Czech Republic	623.255	594.225	195.008	1.094	27.936	4,5%	32,8%
Denmark	152.467	141.353	65.668	99	9.585	6,3%	46,5%
Estonia	138.249	136.324	119.677	70	1.671	1,2%	87,8%
Finland	827.520	814.047	729.559	2.742	9.337	1,1%	89,6%
France	3.684.404	3.161.274	965.661	3.477	502.526	13,6%	30,5%
Germany	2.049.055	1.857.770	1.525.361	34.892	156.393	7,6%	82,1%
Greece	1.029.564	981.091	776.529	8.504	39.969	3,9%	79,1%
Hungary	263.940	249.393	139.730	441	14.106	5,3%	56,0%
Iceland	7.610	7.154	5.082	0	73	1,0%	71,0%
Italy	1.850.260	1.703.693	1.229.938	4.845	141.722	7,7%	72,2%
Latvia	166.800	164.175	126.777	131	2.579	1,5%	77,2%
Lithuania	413.966	406.872	331.011	129	4.932	1,2%	81,4%
Luxembourg	10.004	9.618	8.030	24	370	3,7%	83,5%
Malta	37.881	27.785	8.380	139	9.557	25,2%	30,2%
Netherlands	621.431	550.910	498.837	2.148	62.778	10,1%	90,5%
Norway	196.082	182.062	48.177	2.844	11.176	5,7%	26,5%
Poland	823.101	789.343	585.240	1.466	32.292	3,9%	74,1%
Portugal	263.502	223.243	113.293	908	39.351	14,9%	50,7%
Slovakia	41.639	40.552	28.922	221	866	2,1%	71,3%
Slovenia	29.257	23.491	11.034	3.285	2.481	8,5%	47,0%
Spain	1.624.276	1.456.906	615.897	4.338	134.394	8,3%	42,3%
Sweden	248.347	211.219	54.342	5.177	24.598	9,9%	25,7%
Switzerland	517.010	451.528	260.482	28.018	37.464	7,2%	57,7%
Grand Total	16.155.613	14.653.724	8.677.376	111.483	1.317.451	8,2%	59,2%

Kilde: [Eurostat](#)

Hvad handler forslaget om og hvad er formålet?

Forslaget til en revision af forordningen, vedrører kun et af fire elementer, som udgør EU's visumpolitik, primært EU's visumkodeks. De øvrige tre elementer er [udarbejdelse af "visumlister"](#) over de lande, hvis borgere skal have et visum

for at indrejse i EU, og de lande hvis borgere er fritaget for dette krav, en [ensartet udformning af visummærkater](#) og [VIS](#), en database hvori alle visumansøgninger og medlemsstaternes afgørelser registreres, herunder ansøgerens personoplysninger, fotografi og fingeraftryk

Forslaget til det ændrede visumkodeks indeholder fem områder, hvor Kommissionen lægger op til ændringer:

- Strømlining af visumprocedure og fremme af korttidsturisme
- Revision af visumgebyret
- Indførelse af harmoniseret tilgang til udstedelsen af visa til flere indrejser med lang gyldighed
- Udstedelse af nødvisa
- Samordning af visum- og tilbagesendelsespolitikken.

Strømlining af visumprocedurer og fremme af korttidsturisme

Der stilles forslag om, at:

- en visumansøger skal kunne indgive ansøgning om visum længere tid i forvejen,
- ansøgningskemaet skal kunne udfyldes og underskrives elektronisk,
- princippet om personligt fremmøde lempes,
- der lægges op til generelt kortere frister for medlemsstaterne til at træffe afgørelse om en visumansøgning.

I relation til bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne om repræsentation har Kommissionen lagt op til,

- at den repræsenterende medlemsstat for fremtiden skal være fuldt ansvarlig for behandlingen af visumansøgninger på den repræsenterede medlemsstats vegne,
- at en repræsenteret medlemsstat ikke længere har mulighed for at kræve at blive involveret i sager, der behandles inden for rammerne af en repræsentationsaftale,
- at den repræsenterende medlemsstat kan videresende ansøgninger fra bestemte kategorier af tredjelandsstatsborgere til den repræsenterede stats centrale myndigheder med henblik på forudgående konsultation, bortfalder dermed også.

Derudover foreslår Kommissionen mere fleksible regler for konsulær organisation og konsulært samarbejde, som skal gøre det muligt for medlemsstaterne at optimere deres brug af ressourcer, øge den konsulære dækning og udvikle samarbejdet generelt.

Revision af visumgebyret

Kommissionen foreslår at hæve det nuværende visumgebyr med ca. 33 procent for voksne og børn i alderen fra 6-12 år. Det bemærkes i den forbindelse, at gebyret ikke er blevet ændret siden 2006.

Den øgede gebyrindtægt skal bidrage til:

- at effektivisere behandlingen af det stigende antal visumansøgninger,
- at dække udgifter til bl.a. personale, lokaler, udstyr, uddannelse af personale, vedligeholdelse af it-systemer,
- øge sikkerheden på konsulaterne,
- øge tilsyn med eksterne serviceudbydere.

Kommissionen forventer også, at en øget gebyrindkomst vil bidrage positivt til at bevare den konsulære dækning verden over.

Indførelse af en harmoniseret tilgang til udstedelsen af visa til flere indrejser med gyldighed udover 3 måneder (max. gyldighed for Schengenvisa)

Et visum til flere indrejser gør det muligt for indehaveren at rejse flere gange til EU i visummets gyldighedsperiode. De gældende regler for visum til flere indrejser giver medlemsstaternes konsulater en stor skønsmargin i forbindelse med udstedelsen.

Kommissionen vurderer, at den nuværende brede skønsmargin i visse tilfælde fører til konkurrence blandt medlemsstaterne om attraktive (turist)markeder, bilaterale aftaler eller ordninger med tredjelande og "visumshopping". Konkurrence blandt medlemsstaterne er med til at undergrave de grundlæggende principper i en fælles visumpolitik og kan medføre svigagtig adfærd, når ansøgere forsøger at skjule, hvilken medlemsstat der reelt er destinationslandet, og indgiver ansøgning på det konsulat, som formodes at udstede visa med længst gyldighed.

Kommissionen foreslår derfor obligatoriske regler for udstedelsen af visa til flere indrejser på baggrund af et fastsat *kaskadesystem*, som gør det muligt for ansøgere med en positiv visumhistorik at få udstedt visa til flere indrejser med en stadig længere gyldighed (fra 1 år op til højst 5 år), når der søges om efterfølgende visa.

Der er taget højde for, at medlemsstaternes konsulater inden for rammerne af det lokale Schengensamarbejde skal have mulighed for at tilpasse kaskadesystemet på baggrund af lokale forhold og migrations- og sikkerhedsrelaterede risici i landet med henblik på at kunne vedtage mere gunstige eller mere restriktive regler

Kaskadesystem henviser i denne sammenhæng til et system, hvor visumansøgere med en positiv ansøgningshistorie kan søge visum til flere indrejser med stadig længere gyldighed, når vedkommendes ansøgninger hidtil har været uproblematisk (udstedelse i kaskader).

Udstedelse af nødvisa

Forslaget indeholder en ændring af de eksisterende regler om undtagelsesvis at udstede visa ved de ydre grænser (såkaldt nødvisum). I det nye forslag er der fortsat en undtagelsesbestemmelse og den vil fortsat indeholde begrænsninger. Visumansøgning ved grænsen kan kun ske for en enkelt indrejse, der maksimum må vare 7 dage. Ordningen vil kun gælde for lande, der har indgået tilbagetagelsesaftale med EU, og hvor den nye mulighed for restriktioner for manglende aftale om tilbagetagelse ikke er aktiveret.

Forslaget har mødt kritik fra en række medlemslande, og det er uvist om dette element vil blive en del af den ændrede forordning.

Oversigt over visa udstedt ved EU's ydre grænser i 2017 (Grænseposter (Border Crossing Points) (BCPer))

Schengenvisa udstedt i 2017 ved EU's ydre grænser					
Schengenlande og top visa udstedende BCP'er	Udstedte visa	Schengen	Schengenlande og top visa udstedende BCP'er	Udstedte visa	Schengen-
Austria	127		Latvia	1.252	
<i>Vienna Schwechat Airport</i>	77		<i>Riga Seaport</i>	542	
Belgium	4.691		Lithuania	189	
<i>Antwerpen Seaport</i>	3.818		<i>Pilies Seaport</i>	185	
Czech Republic	19		Luxembourg	1	
<i>Prague Ruzyně Airport</i>	19		<i>Findel Airport</i>	1	
Denmark	72		Netherlands	20.386	
<i>Syd- og Sønderjylland</i>	27		<i>Rotterdam Seaport</i>	8.216	
Estonia	1.112		Norway	90	
<i>Tallinn Border Guard Station</i>	495		<i>Kirkenes</i>	66	
Finland	2.255		Poland	1.908	
<i>Helsinki Seaport</i>	764		<i>Gdańsk Seaport</i>	686	
France	1.478		Portugal	9.398	
<i>Le Havre Seaport</i>	809		<i>Lisbon Airport</i>	4.172	
Germany	9.647		Slovakia	2	
<i>Hamburg Seaport</i>	3.107		<i>Vyšné Nemecké</i>	2	
Greece	6.764		Slovenia	940	
<i>Piraeus Seaport</i>	4.500		<i>Koper Seaport</i>	538	
Hungary	40		Spain	22.230	

<i>Budapest Liszt Ferenc Airport</i>	35	<i>Barcelona Seaport</i>	6.848
Iceland	397	Sweden	16
<i>Reykjavik</i>	388	<i>Stockholm Airport</i>	10
Italy	5.935	Switzerland	90
<i>Civitavecchia Seaport</i>	2.949	<i>Zurich Kloten Airport</i>	61
TOTAL antal udstedte Schengenvisa			
89.039			Kilde: Eurostat

Samordning af visum- og tilbagesendelsespolitikken

Som noget nyt foreslår Kommissionen at lade visumpolitikken spille en større rolle i EU's samarbejde med tredjelande om tilbagesendelses- og tilbagetagelsespolitikken ved at etablere et link mellem de to politikker direkte i visumkodekset. Formålet er at tydeliggøre og lovfæste muligheden for at anvende visumpolitikken som løftestang til at gøre reelle fremskridt på tilbagesendelses- og tilbagetagelsesområdet.

Forslaget fastsætter følgende tiltag:

- En fleksibel ramme for iværksættelse af restriktive foranstaltninger for behandlingen af visumansøgninger enten fra alle ansøgere eller fra en udvalgt gruppe af ansøgere, der er statsborgere i et tredjeland, som ikke i tilstrækkelig grad samarbejder om tilbagetagelse.
- Kommissionen skal regelmæssigt vurdere tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse på baggrund af objektive og målbare indikatorer, der bl.a. omfatter en sammenligning af antallet af udsendelsesafgørelser vedrørende personer fra det pågældende tredjeland, og hvor mange der rent faktisk rejser tilbage eller udsendes.
- Kommissionen vurderer kontinuerligt tredjelandets effektive samarbejde om tilbagetagelse for at kunne tilpasse eller ophæve anvendelsen af restriktive foranstaltninger. Indførelse, tilpasning eller ophævelse skal ligeledes ske ved gennemførelsesretsakt.

Hvilken betydning får forslaget i Danmark?

Ifølge "[Ny i Danmark](#)" fik over 68.000 tredjelandsborgere visum til indrejse i Danmark i 2017. Dette er en stigning på 25 pct. i forhold til året før. Langt den overvejende del af visa udstedes til turister. Der blev derudover udstedt ca. 5.000 visa til personer, der besøger Danmark på baggrund af kulturelle formål (sport, kunst og kultur).

Visumforordningen er fuldt ud gældende i Danmark og er ikke omfattet af det danske retsforbehold, da visumpolitikken allerede var fuldt udviklet, og Danmark havde tiltrådt de gældende regler, da retsforbeholdet blev vedtaget.

Danmark er i EU på forkant med anvendelsen af den nyeste teknologi i forbindelse med både udstedelse af visa såvel som kontrollen af dem ved grænserne. Udgifter til opdateret teknologi vil i den sammenhæng forblive en udgiftspost, da registreringen af visumansøgninger på konsulater og ambassader skal opdateres løbende, og der kan i den sammenhæng løbe nye omkostninger på.

Den samlede pakke af forslag til revision af visumpolitikken indebærer ligeledes en revision af visuminformationssystemet (VIS), hvor information om visumansøgninger, udstedelser og afslag lagres. Forslaget til ændring af denne forordning omhandler et større forslag om interoperabilitet mellem EU's databaser, inklusive VIS, Schengeninformationssystemet (SIS), Europol m.fl. Danmark vil i udgangspunktet blive omfattet af denne nye struktur for interoperabilitet og vil dermed kunne tjekke visumansøgninger op imod andre EU-databaser. Dermed kan man sikre at ansøgeren ikke er registreret i databaser, der kan betyde afslag på visumansøgningen.

Det er uvist, om det vil få betydning for Danmarks muligheder for at være omfattet af aftaler om, at visumudstedelse kobles sammen med tredjelandes vilje til at indgå tilbagesendelsesaftaler. Retsforbehold betyder, at Danmark ikke er omfattet af de tilbagetagelsesaftaler EU indgår med tredjelande. Samtidig indeholder nyere versioner af tilbagetagelsesaftaler samtidige generelle henstillinger til parterne om at indgå lignende aftaler med andre tredjelande (læs: Danmark), der ikke er omfattet af den pågældende tilbagetagelsesaftale. Der er dog intet bindende element i disse henstillinger.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.