

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

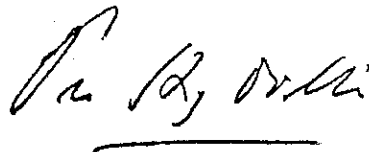
Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

23. august 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Integrationsministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold, KOM(2004) 835 endelig – SEC(2004) 1628.

Materialet er ligeledes sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.


P. H. Orskov





Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Dato: **22 AUG. 2005**
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 2005/4050-658
Sagsbeh.: DLA
Fil-navn: FEU fremsendelse

INM 226

Vedlagt fremsendes grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold, KOM(2004)835 endelig.

Grundnotatet er ligeledes sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

Med venlig hilsen


Rikke Hvilshøj


Henrik Ankerstjerne



NOTAT

Dato: 18. august 2005
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 2004/4050-561

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (KOM(2004) 835 endelig – SEC(2004) 1628

Resumé

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold har til formål at forbedre udvekslingen af visumoplysninger mellem Schengen-landene med henblik på blandt andet at forebygge trusler mod medlemsstaternes indre sikkerhed, lette bekæmpelsen af ulovlig indvandring, og bistå med identifikation og tilbagesendelse af indvandrere uden lovligt ophold.

Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Danmark deltager ikke i vedtagelsen af forslaget, jf. Protokollen om Danmarks Stilling. Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffer afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre afgørelsen i dansk ret. Den mellemstatslige tilslutning til forordningen vil, som forslaget foreligger, medføre ændringer i udlændingeloven. Forslaget vil endvidere medføre statsfinansielle konsekvenser, som dog på nuværende tidspunkt ikke kan fastlægges fuldt ud.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at der oprettes et system, der forbedrer udvekslingen af oplysninger om visa mellem Schengen-landene. Endvidere støtter regeringen oprettelsen af et system, der er med til at forbedre sikkerheden i Schengen-landene, og som gør myndighederne i stand til med størst mulig sikkerhed at identificere de personer, man ikke ønsker at give tilladelse til indrejse, samt bistår med identifikation og tilbagesendelse af ulovlige indvandrere. De øvrige medlemslande forventes generelt at bakke op om forslaget.

1. Baggrund

På baggrund af en række konklusioner fra Det Europæiske Råds (DER) møder, første gang i Læken (2001) og senest i Bruxelles (2004), vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 19. februar 2004 et sæt konklusioner om visuminformationssystemet (VIS) indeholdende

Rådets forventninger til indhold og opbygning af VIS. Herudover vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 en beslutning om etableringen af VIS med henblik på at sikre et retsgrundlag for Kommissionens tilpasning af sit budget i forbindelse med samarbejdet herom med Europa-Parlamentet.

Kommissionen har den 28. december 2004 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om VIS og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold.

Kommissionens forslag er fremsat under henvisning til EF-traktatens artikel 62, nr. 2), litra b), nr. ii), og artikel 66, og skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med høring af Europa-Parlamentet, jf. EF-Traktatens artikel 251.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forordningsforslagets præambel, at der er tale om et forordningsforslag til udbygning af Schengen-reglerne.

Forordningsforslaget fastlægger reglerne for etablering og anvendelse af en fælles europæisk database, der skal indeholde oplysninger om visumsager.

2. Forordningsforslagets indhold

2.1. Generelle bestemmelser

Forordningsforslaget fastlægger formålet med visuminformationssystemet (VIS), samt funktionerne i og ansvaret for VIS. Endvidere fastlægger forslaget betingelser og procedurer for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om ansøgninger om visa til kortvarigt ophold og om afgørelser, som træffes i forbindelse hermed, herunder afgørelser om hvorvidt et visum skal annulleres, inddrages eller forlænges.

Ifølge forordningsforslagets artikel 1 er formålet med VIS at forbedre administrationen af den fælles visumpolitik, det konsulære samarbejde og konsultationerne mellem de centrale konsulære myndigheder ved at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om visumansøgninger og om afgørelser i forbindelse hermed med henblik på at:

- Forebygge trusler mod de enkelte medlemsstaters indre sikkerhed
- Forebygge omgåelse af kriterierne for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen
- Lette bekæmpelsen af svig
- Lette kontrollen ved kontrolstederne ved de ydre grænser og inden for medlemsstaternes område
- Bistå med identifikation og tilbagesendelse af ulovlige indvandrere
- Lette anvendelsen af forordning (EF) nr. 343/2003 (Dublin-forordningen)

Forordningsforslagets artikel 2 definerer en række begreber, der anvendes i forslaget, herunder ord som "visummærkat", "visummyndigheder", "ansøgningsskema" og "ansvarlig medlemsstat".

Forordningsforslaget fastlægger i artikel 3 kategorierne af oplysninger, der kan registreres i VIS. Disse er i det væsentligste alfanumeriske oplysninger (oplysninger, der indeholder bogstaver og tal, for eksempel navn og fødselsdato), fotografier og fingeraftryk.

I forslagens artikel 4 fastlægges, hvem der skal have adgang til at indlæse, ændre og slette oplysninger i VIS, og hvem der alene skal have adgang til at søge oplysninger. Adgang til førstnævnte gives kun til bemyndigede medarbejdere i visummyndighederne, mens adgang til at søge – ud over visummyndighederne – gives til bemyndigede medarbejdere i grænsekontrolmyndigheder, asylmyndigheder og politi. Søgeadgangen er begrænset til det omfang, oplysningerne er nødvendige for udførelsen af specifikke arbejdsopgaver, der er nærmere beskrevet i artikel 13-19.

2.2. Visummyndighedernes indlæsning og anvendelse af oplysninger

Visummyndighedernes forpligtelser og procedurer for indlæsning samt anvendelse af oplysningerne fremgår af forordningsforslagets kapitel 2, artikel 5-15. Det præciseres, hvilke oplysninger der skal indlæses ved registrering af visumansøgningen, og hvilke oplysninger der skal tilføjes, når der er truffet afgørelse om at udstede, give afslag på, annullere, inddrage eller forlænge et visum, eller afvise at behandle ansøgningen. Endvidere fastsættes bestemmelser om visummyndighedernes brug af oplysninger i forbindelse med rapportering og statistikker.

2.2.1. Registrering af oplysninger i VIS

I forslagens artikel 5 fastlægges procedurerne for indlæsning af oplysninger om ansøgningen. Visummyndigheden skal således straks ved modtagelsen af en ansøgning oprette et ansøgningsdossier i VIS og i den forbindelse kontrollere, om en medlemsstat tidligere har

registreret en ansøgning fra den pågældende ansøger. I bekræftende fald skal det nye ansøgningsdossier forbindes med det foregående.

Når visummyndigheden indlæser en ansøgning skal ifølge artikel 6 en række nærmere bestemte oplysninger om ansøgeren registreres, herunder navn, køn, fødselsdato og –sted, oplysninger om personen, der har udstedt invitation eller er forpligtet til at dække leveomkostningerne under opholdet, fotografi samt fingeraftryk.

Hvis en af medlemsstaterne i overensstemmelse med Schengenkonventionens artikel 17, stk. 2, kræver høringer mellem de centrale myndigheder, før visum udstedes, indlæser visummyndigheden ifølge forslaget artikel 7 yderligere oplysninger fra ansøgningskemaet i VIS, herunder oplysninger om rejsens formål, ankomst- og afrejsedato, første indrejssted, samt nuværende beskæftigelse og arbejdsgiver.

Hvis visummyndigheden har truffet afgørelse om at udstede visum, tilføjes ifølge forslaget artikel 8 yderligere oplysninger til ansøgningsdossieret, herunder statusoplysninger, som viser, at visum er udstedt, oplysninger om, hvilken myndighed der har udstedt visummet, dato, sted og visumtype.

Det fremgår af forslaget artikel 9, at hvis visummyndigheden afviser at behandle ansøgningen, skal en række oplysninger tilføjes i det oprettede ansøgningsdossier, herunder statusoplysninger, som viser, at man har afvist at behandle ansøgningen, og oplysninger om, hvilken myndighed der har afvist at behandle ansøgningen.

Ifølge forslaget artikel 10 skal visummyndigheden, hvis der træffes afgørelse om afslag på visum, tilføje oplysninger i ansøgningsdossieret om, at der er givet afslag, hvilken myndighed der har givet afslag, samt hvor og hvornår. Endvidere skal begrundelsen for afslaget angives.

Det fremgår af forslaget artikel 11, at hvis visummyndigheden træffer afgørelse om at annullere eller inddrage et visum, skal oplysninger herom tilføjes ansøgningsdossieret, herunder hvor og hvornår dette er sket, hvilken myndighed der har gjort det og begrundelsen herfor.

Tilsvarende skal en forlængelse af et visum ifølge artikel 12 registreres i VIS blandt andet med oplysninger om, hvilken myndighed der har forlænget visummet, perioden for forlængelsen samt begrundelsen for at forlænge.

2.2.2. Anvendelse af oplysningerne i VIS

Ifølge forslaget artikel 13 skal den kompetente visummyndighed konsultere VIS med henblik på at behandle ansøgninger og træffe afgørelser i forbindelse hermed. I den forbindelse skal visummyndigheden have adgang til at søge på blandt andet ansøgningsnummeret, navn, efternavn, fødested, pasnummer, foto, fingeraftryk eller nummer på tidligere udstedte visummærkater. Hvis søgningen viser, at ansøger er registreret i VIS, gives visummyndighe-

den med henblik på behandling af den aktuelle sag adgang til det pågældende ansøgningsdossier og den eller de dertil knyttede ansøgningsdossierer.

VIS kan endvidere ifølge forslaget artikel 14 anvendes til høringer og anmodninger om dokumenter. Høringer, der foretages af andre medlemslandes centrale myndigheder i medfør af Schengenkonventionens artikel 17, stk. 2, forinden visum udstedes, kan sendes via VIS ved at sende høringsanmodningen til VIS med angivelse af ansøgningsnummer og den eller de medlemsstater, der skal høres. VIS videresender anmodninger til den eller de anførte medlemsstater, der herefter sender svar retur til VIS, som videresender til den anmodende medlemsstat.

Nævnte procedure kan endvidere anvendes i forbindelse med fremsendelse af andre meddelelser, herunder i forbindelse med det konsulære samarbejde samt anmodninger om fremsendelse af kopier af rejsedokumenter og andre dokumenter til brug for en ansøgning.

Endelig har visummyndighederne ifølge artikel 15 udelukkende med henblik på rapportering og statistikker adgang til at konsultere en række oplysninger i VIS.

2.3. Andre myndigheders anvendelse af oplysninger

I forordningsforslagets kapitel 3, artikel 16-19, fastsættes betingelserne og procedurerne for andre myndigheders end visummyndighedernes anvendelse af oplysningerne i VIS, herunder med henblik på kontrol af visa, identifikation og tilbagesendelse af ulovlige indvandrere, fastsættelse af ansvaret for asylansøgninger og behandling af asylansøgninger. De omhandlede myndigheder har alene adgang til søgning i og konsultation af VIS og ikke adgang til indlæsning, opdatering, rettelse eller sletning af oplysninger.

Forslagets artikel 16 fastlægger således, at grænsekontrolmyndighederne og de myndigheder, der har kompetence til at foretage kontrol inden for medlemsstatens område, kan søge i og konsultere VIS på baggrund af nærmere angivne søgekriterier. Med artikel 17 gives de kompetente indvandringsmyndigheder med henblik på identifikation og tilbagesendelse af ulovlige indvandrere adgang til at søge i og konsultere VIS, og i artikel 18 og 19 gives asylmyndighederne adgang til søgning i og konsultation af VIS med henblik på at træffe afgørelse i relation til forordning (EF) nr. 343/2993, Dublin-forordningen.

2.4. Lagring og ændring af oplysninger

I forordningsforslaget kapitel 4, artikel 20-22, fastlægges reglerne for lagring og ændring af de oplysninger, der er registreret i VIS.

I artikel 20 fastlægges således en lagringsperiode på 5 år. Efter udløb af denne periode sletter VIS automatisk ansøgningsdossieret. I artikel 21 fastlægges det, at det kun er den ansvarlige medlemsstat, det vil sige den, der har oprettet sagen, der kan ændre, supplere eller slette oplysninger om en given person i VIS. Endelig fastlægger artikel 22, at oplysninger i VIS om en person, der har fået statsborgerskab i en af medlemsstaterne inden udløb af de

fem år, på baggrund af orientering herom slettes fra VIS af det medlemsland, der har oprettet sagen.

2.5. Drift og ansvar

I forordningsforslaget kapitel 5, artikel 23-29, fastlægges ansvaret for VIS, herunder ansvaret for den operationelle forvaltning af VIS og for anvendelsen af oplysninger og datasikkerhed, og der fastsættes regler om erstatningsansvar, registre og sanktioner.

Artikel 23 fastlægger således, at Kommissionen er ansvarlig for oprettelsen og driften af det centrale visuminformationssystem og kommunikationslinjerne mellem den centrale del og de nationale grænseflader. Medlemsstaternes tilsvarende ansvar fastlægges i artikel 24, hvorefter medlemsstaterne er ansvarlige for udvikling eller tilpasningen og driften af det nationale system, der forbindes med den centrale del af VIS via den nationale grænseflade. Omkostningerne til de nationale systemer afholdes endvidere af medlemsstaterne.

Artikel 25 fastlægger, at medlemsstaterne skal sikre, at oplysningerne behandles på lovlig vis, herunder i forbindelse med indsamling og fremsendelse. Den ansvarlige medlemsstat skal endvidere, jf. artikel 26, garantere oplysningernes sikkerhed, blandt andet med henblik på at forhindre, at uautoriserede personer får adgang til de nationale anlæg og forhindre, at oplysninger læses eller kopieres af uautoriserede personer. Ifølge artikel 27 pålægges en medlemsstat erstatningsansvar for skader som følge af medlemsstatens eventuelle ulovlige behandling af oplysningerne.

I artikel 28 og 29 etableres en forpligtelse til henholdsvis at føre registre over alle behandlinger af oplysninger i VIS, samt til at fastsætte sanktioner for overtrædelse af forordningen med hensyn til databeskyttelse.

2.6. Rettigheder og tilsyn med hensyn til databeskyttelse

Forordningsforslagets kapitel 6, artikel 30-35, vedrører rettigheder og tilsyn med hensyn til databeskyttelse. Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger finder anvendelse på medlemsstaternes behandling af personoplysninger, og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger finder anvendelse på Kommissionens aktiviteter med hensyn til beskyttelse af personoplysninger. Begge retsakter finder fuldt ud anvendelse på VIS-forordningen. Samtidig præciserer bestemmelserne i dette kapitel en række punkter vedrørende beskyttelse af den registreredes rettigheder og den rolle, som de nationale tilsynsmyndigheder og den uafhængige tilsynsmyndighed spiller.

I artikel 30 etableres ansøgers og references (den person/virksomhed/organisation, der inviterer) ret til at blive informeret om blandt andet formålene med at behandle oplysningerne i VIS. Retten til indsigt i egne oplysninger, berigtigelse af ukorrekte oplysninger og sletning af ulovligt registrerede oplysninger fastlægges i artikel 31. Denne ret kan eventuelt udøves med

bistand fra den nationale tilsynsmyndighed i databeskyttelsesansøgninger (Datatilsynet), jf. artikel 32.

Endvidere fastlægges i artikel 33 retten til at anlægge sag eller indgive klage ved medlemsstaternes kompetente domstole, hvis den pågældende nægtes retten til at få berigtiget eller slettet ukorrekte eller ulovligt registrerede oplysninger.

Endelig fastlægges i artikel 34, at den nationale tilsynsmyndighed skal overvåge, at behandlingen af oplysninger i VIS foregår på lovlig vis, og ifølge artikel 35 skal den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse, som er nedsat ved Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne, overvåge Kommissionens aktiviteter for at sikre, at de registrerede personers rettigheder ikke krænkes.

2.7. Afsluttende bestemmelser

Forordningsforslagets kapitel 7, artikel 36-41, vedrører gennemførelsen af forordningen, starten på fremsendelse af oplysninger, komitologi, kontrol og evaluering, ikrafttræden og anvendelse af forordningen.

Gennemførelsen af VIS skal ifølge artikel 36 ske i to faser. Funktionerne for behandling af alfanumeriske oplysninger (bogstaver og tal) og fotografier gennemføres senest den 31. december 2006, og funktionerne for behandling af biometriske data gennemføres senest den 31. december 2007.

Det bemærkes, at ifølge Rådets konklusioner om indsættelse af biometriske data i visa og opholdstilladelser vedtaget af Rådet for retlige og indre anliggender den 24. februar 2005 skal Kommissionen gøre alt for at fremskynde aktiveringen af biometri i den centrale del af VIS til 2006.

Ifølge artikel 37 og 38 starter idriftsættelsen af VIS, når de fem første medlemsstater er klar til at udveksle oplysninger, og de har meddelt Kommissionen dette. Kommissionen fastsætter datoen for idriftsættelsen. Ingen medlemsstat kan konsultere oplysninger i VIS, før den selv er klar til at indlæse oplysninger.

Det fremgår af artikel 39, at Kommissionen bistås af et udvalg, når den skal vedtage de nødvendige regler for den tekniske gennemførelse og udvikling af VIS.

To år efter idriftsættelsen af VIS og derefter hvert andet år skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om, hvordan VIS fungerer teknisk set. En samlet evaluering af VIS fremlægges efter fire år og derefter hvert fjerde år ligeledes af Kommissionen, jf. artikel 40.

Forordningen træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelse og anvendes fra den før-omtalte dato fastsat af Kommissionen, når fem medlemslande har meddelt, at de er klar til at udveksle oplysninger i VIS, jf. artikel 41.

3. Det nationale retsgrundlag

3.1. Gældende lovgivning

Den retlige regulering af visumudstedelse findes dels i udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 581 af 10. juli 2002 med senere ændringer), dels i forskellige administrative forskrifter, der er udstedt af Udlændingestyrelsen (cirkulærer og meddelelser).

Det retlige grundlag for databeskyttelse findes i lov om behandling af personoplysninger, lov nr: 429 af 31. maj 2000, som gennemfører direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. Forslaget til VIS-forordningens bestemmelser er formuleret i overensstemmelse med og inden for rammerne af nævnte direktivs bestemmelser.

Nedenstående gennemgang er baseret på forslaget til forordning i dets nuværende form. Der tages derfor forbehold for eventuelle ændringer.

Ad artikel 2, nr. 1

Forordningens artikel 2 indeholder en række definitioner, herunder definitionen af et visum, jf. artikel 2, nr. 1, litra a)-e). Visum til kortvarigt ophold, transitvisum og lufthavnstranitvisum, jf. litra a)-c), gives efter udlændingelovens § 4, stk. 1 og § 4 a, mens visum med begrænset territorial gyldighed som defineret i Schengenkonventionens artikel 11, stk. 2, jf. litra d), gives efter udlændingelovens § 4 b. Nationalt visum til længerevarende ophold med samme gyldighed som visum til kortvarigt ophold som defineret i Schengenkonventionens artikel 18, jf. litra e), anvendes ikke i dansk ret.

Omfattet af forordningsforslaget er således visum, der gives efter udlændingelovens § 4, stk. 1, § 4 a, og § 4 b.

Ad artikel 2, nr. 3

I forordningsforslaget anvendes i en række artikler begrebet "visummyndigheder", der er defineret i artikel 2, nr. 3, som de myndigheder i hver medlemsstat, som er ansvarlige for at behandle ansøgninger og for afgørelser, der træffes i forbindelse hermed, eller for afgørelser om, hvorvidt visa skal annulleres, inddrages eller forlænges.

Visummyndighederne i Danmark er Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1, Udenrigsministeriet (de danske diplomatiske og konsulære repræsentationer), jf. udlændingelovens § 47, stk. 2, og politiet, jf. udlændingelovens § 47 a, jf. udlændingebekendtgørelsens § 17, stk. 6, samt Integrationsministeriet, der er klageinstans i forhold til Udlændingestyrelsens afgørelser, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

Ad kapitel II om visummyndighedernes indlæsning og anvendelse af oplysninger (artikel 5-15)

Artikel 5 og 6 vedrører registrering af oplysninger i forbindelse med modtagelse af en visumansøgning. Det er udgangspunktet, at en visumansøgning indgives på repræsentationerne i udlandet. Forslaget til artiklerne indebærer således, at der i udlændingeloven skal indsættes hjemmel til, at de danske diplomatiske og konsulære repræsentationer ved modtagelse af en ansøgning om visum efter § 4, stk. 1, § 4 a, og § 4 b registrerer

- oplysninger i VIS om visumansøgningen, herunder oplysninger om ansøgeren, som er angivet i visumansøgningskemaet
- fotografi af ansøgeren
- ansøgerens fingeraftryk

Der er endvidere tilfælde, hvor visumansøgninger indgives på grænsen. I så fald er det politiet, der modtager visumansøgningen, jf. cirkulære nr. 33 af 23. marts 2001 om udstedelse af visum ved indrejse i Danmark og cirkulære nr. 7 af 31. januar 2002 om udstedelse af visum ved indreisen til visumpligtige sømænd i transit. Det er endnu ikke afklaret, om politiet skal indlæse visumansøgninger, der indgives på grænsen, samt indlæse fotografi og fingeraftryk i VIS, hvilket vil kræve, at politiet gives hjemmel til at registrere oplysninger efter artikel 5, jf. artikel 6.

Forslaget til forordningens artikel 7 indebærer, at der skal indsættes hjemmel til, at de danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i tilfælde af konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 17, stk. 2, registrerer yderligere oplysninger, der er angivet i ansøgningen, om visumansøgeren i VIS.

Forslaget til forordningens artikel 8, stk. 1, indebærer, at der skal skabes hjemmel til, at alle visummyndighederne registrerer oplysninger i VIS om udstedte visa.

Efter forslaget til forordningens artikel 8, stk. 2, skal den visummyndighed, som en visumansøgning er indgivet til, registrere oplysninger om ansøgninger, der trækkes tilbage.

En visumansøgning kan frafalde på ethvert tidspunkt i løbet af sagsbehandlingen, herunder efter repræsentationens fremsendelse af en ansøgning til Udlændingestyrelsen og efter styrelsens fremsendelse til Integrationsministeriet af en klage over afslag på en visumansøgning. Dette indebærer som udgangspunkt, at alle de danske visummyndigheder, jf. ovenfor, skal gives hjemmel til at registrere oplysninger om visumansøgninger, der frafalder.

Efter forslaget til forordningens artikel 9 skal den visummyndighed, som en visumansøgning er indgivet til, registrere oplysninger om afslag på behandling af visumansøgningen.

Efter udlændingelovens § 47 c kan repræsentationerne afvise ansøgninger om visum efter § 4 eller § 4 a under visse nærmere betingelser. Repræsentationernes beslutning om afvisning kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 47 c, stk. 5. Efter udlændingelovens § 40, stk. 9, kan Udlændingestyrelsen afvise ansøgninger om visum efter § 4 eller § 4

a, hvis en reference, der er tilsagt til møde, udebliver. Udlændingestyrelsens afgørelser kan påklages til Integrationsministeriet. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke i andre tilfælde afviser visumansøgninger, heller ikke ansøgninger efter udlændingelovens § 4 b. Politiet har ikke kompetence til at afvise visumansøgninger.

Ovennævnte indebærer, at der skal tilvejebringes hjemmel til, at Udlændingestyrelsen og de danske diplomatiske og konsulære repræsentationer registrerer oplysninger i VIS om visumansøgninger, der afvises.

Forslaget til forordningens artikel 10, 11 og 12 vedrører registrering af oplysninger om afslag på visumansøgninger, om annullering eller inddragelse af visa og om forlængelse af visa, herunder oplysninger om begrundelsen herfor.

Det er alene Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriet, der har kompetence til at træffe sådanne afgørelser, og det er derfor alene disse myndigheder, der skal gives hjemmel til at registrere oplysninger herom i VIS, jf. dog ovenfor, for så vidt angår Integrationsministeriet.

Oplysningerne, som de danske (og de andre medlemsstaters) visummyndigheder skal registrere i VIS efter artikel 5-12, udveksles med de øvrige medlemsstater (via VIS), og der skal derfor tilvejebringes hjemmel i udlændingeloven til, at oplysningerne videregives til myndighederne i andre lande, der er tilsluttet VIS-forordningen.

Forslaget til forordningens artikel 13 og artikel 14, stk. 3, 2. led, indebærer, at der skal tilvejebringes hjemmel til, at alle de danske visummyndigheder kan anvende VIS i forbindelse med behandlingen af visumsager. Det skal i den forbindelse fremgå, at der kun kan søges med de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 13, stk. 2.

Endvidere skal der skabes hjemmel til, at alle visummyndighederne kan anvende VIS til brug for udarbejdelse af rapporter og statistikker, jf. forslaget til artikel 15, således at der (alene) kan indhentes de oplysninger, der er nævnt i artiklen.

Forslaget til forordningens artikel 14, stk. 1 og 2, vedrører anvendelse af VIS i forbindelse med konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 17, stk. 2. Ikke alene de danske repræsentationer, men også Udlændingestyrelsen og politiet (PET) har behov for at anvende VIS i forbindelse med sådanne konsultationer. Disse myndigheder skal således gives hjemmel hertil.

Forslaget til artikel 14, stk. 3, 1. led, om fremsendelse af oplysninger i forbindelse med det konsulære samarbejde betyder, at de danske diplomatiske og konsulære repræsentationer skal gives hjemmel til at anvende VIS i forbindelse med det konsulære samarbejde.

Ad kapitel III om andre myndigheders anvendelse af oplysninger (artikel 16-19)

Forslaget til artikel 16 vedrører anvendelse af VIS ved indrejsekontrollen og kontrollen inden for medlemsstaternes område. Bestemmelsen indebærer, at politiet – der er den kompetente myndighed – skal gives hjemmel til at søge i VIS med henblik på verifikation af personers

identitet og visas ægthed i forbindelse med kontrollen med udlændinges ind- og udrejse samt ophold i Danmark. Politiet skal alene gives hjemmel til at søge med de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 16, stk. 1, dog således at politiet kan konsultere de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 16, stk. 2, hvis den pågældende er registreret i VIS.

Forslaget til artikel 17 vedrører identifikation og tilbagesendelse af indvandrere med ulovligt ophold. Udsendelse af udlændinge med ulovligt ophold henhører under Rigspolitiet, og bestemmelsen indebærer således, at politiet skal gives hjemmel til at anvende VIS med henblik på identifikation af personer og udsendelse af udlændinge, der opholder sig ulovligt her i landet. Politiet skal alene gives hjemmel til at søge med de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 17, stk. 1, dog således at politiet kan konsultere de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 17, stk. 2, hvis den pågældende er registreret i VIS.

Efter forslaget til forordningens artikel 18 har de kompetente asylmyndigheder med henblik på at afgøre, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning i henhold til artikel 9 i Dublin-forordningen, adgang til at søge i VIS. Artikel 18 indebærer, at både politiet og Udlændingestyrelsen skal gives hjemmel til at anvende VIS til brug for afgørelsen af, hvilket land der efter Dublin-forordningen er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning. Politiet og Udlændingestyrelsen skal alene kunne søge med de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 18, stk. 1, dog således at politiet og Udlændingestyrelsen kan konsultere de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 18, stk. 2, hvis søgningen viser, at den pågældende har fået udstedt et visum med en udløbsdato, der bevirker, at visumudstedelsen kan være afgørende for vurderingen efter Dublin-forordningen.

Integrationsministeriet er klageinstans i forhold til Udlændingestyrelsens afgørelser efter Dublin-konventionen (Dublin-forordningen).

Forslaget til artikel 19 indebærer, at Udlændingestyrelsen skal gives hjemmel til at anvende VIS ved behandlingen af asylansøgninger. Det skal i den forbindelse fremgå, at styrelsen alene kan søge på baggrund af de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 19, stk. 1, dog således, at styrelsen kan konsultere de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 19, stk. 2, hvis den pågældende er registreret i VIS.

Ad kapitel IV om lagring og ændring af oplysninger (artikel 20-22)

Forslaget til artikel 20-22 indebærer indsættelse af en bestemmelse i udlændingeloven om, at oplysningerne i VIS skal slettes, hvis den pågældende opnår statsborgerskab, og senest efter fem år.

Ad kapitel V om drift og ansvar (artikel 23 og 24)

Der skal indsættes en bestemmelse i udlændingeloven om, hvilken myndighed der er registransvarlig (fører registret) for VIS, jf. forslaget til forordningens artikel 23, stk. 3, og artikel 24.

Ad kapitel VI om rettigheder og tilsyn med hensyn til databeskyttelse (artikel 34)

Der skal indsættes en bestemmelse i udlændingeloven om, at Datatilsynet fører tilsyn med behandlingen og anvendelsen af oplysningerne i VIS, jf. forslaget til forordningens artikel 34.

3.2. Internationale forpligtelser

Forslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

4. Nærhedsprincippet

4.1. EU-kommissionens bemærkninger til nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i begrundelsen for forslaget til forordning, at formålene med forordningen, hvorefter der skal oprettes et fælles system og fælles procedurer for udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af foranstaltningens omfang og virkninger bedst gennemføres på fællesskabsplan.

Kommissionens aktiviteter er begrænset til oprettelse og vedligeholdelse af det centrale visuminformationssystem, de nationale grænseflader og kommunikationsinfrastrukturen mellem det centrale VIS og de nationale grænseflader, mens kompetencen for de nationale systemer fortsat ligger hos de enkelte medlemsstater. Forordningsformen er valgt, fordi det er nødvendigt at vedtage en almenlydig retsakt, som er bindende i alle enkeltheder og finder direkte anvendelse i medlemsstaterne.

4.2. Integrationsministeriets bemærkninger til nærhedsprincippet

Integrationsministeriet kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet, idet oprettelsen af et fælles system for udveksling af oplysninger kræver fælles regler for, hvilke oplysninger der skal indlægges med henblik på at få et ensartet sammenligningsgrundlag. Sådanne fælles regler kan alene vedtages på fællesskabsniveau.

Herudover er det alene oprettelsen og vedligeholdelsen af den centrale enhed, der skal varetages af Kommissionen, mens kompetencen til tilpasning eller oprettelse af de nationale systemer, samt vedligeholdelsen af disse, ligger hos medlemsstaterne. Der fastholdes således en national kompetence over nationale data.

5. Høring

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter har været hørt over forslaget.

Dansk Flygtningehjælp og Rådet for Etniske Minoriteter har indtil nu afgivet bemærkninger til forordningsforslaget.

Dansk Flygtningehjælp finder, at forslaget ligger uden for deres kerneområder og har derfor ingen bemærkninger til forslaget.

Rådet for Etniske Minoriteter har i sit høringssvar blandt andet udtrykt betænkelighed ved forslagets omfattende betydning for beskyttelsen af privatlivet og de fundamentale rettigheder, herunder beskyttelsen af persondata samt risikoen for misbrug af data.

Rådet for Etniske Minoriteter finder endvidere, at forslaget lægger op til en begrænsning i tredjelandsstatsborgeres mulighed for indrejse og ophold i EU og udtrykker blandt andet bekymring for, om tidligere afslag på visum automatisk vil føre til fremtidige afslag.

Endelig erklærer Rådet for Etniske Minoriteter sig enig i, at brugen af biometriske kendetegn kan være med til at reducere risikoen for terror.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Vedtagelsen af forordningen vil hverken få lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forordningen ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En tilknytning til forordningen på mellemstatsligt grundlag skønnes at ville få lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser drejer det sig, som forslaget foreligger, om ændringer i udlændingeloven.

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser af dansk deltagelse i VIS blev Folketingets Europaudvalg orienteret herom forud for Rådets beslutning af 8. juni 2004 om indførelse af VIS (2004/512/EF).

Udgifter til national gennemførelse af VIS

Etablerings- og driftsudgifterne til tilpasning af det nationale visumsystem dækkes af de enkelte medlemsstater. Implementeringen og driften af visuminformationssystemet vil medføre statsfinansielle konsekvenser af et omfang, som på nuværende tidspunkt dog endnu ikke er fuldt fastlagt.

VIS må forventes at indebære behov for udskiftning og nyanskaffelser af teknisk udstyr hos de relevante myndigheder, herunder til optagelse, kontrol og aflæsning af biometriske kendetegn.

Der vil være behov for systemtilpasninger i det nationale visumsystem og hos Rigspolitiet, og der kan forventes udgifter til nye og kraftigere kommunikationslinjer. Herudover forventes udgifter til visse bygningsmæssige ændringer på ambassader og konsulater med henblik på optagelse af biometriske kendetegn.

Endvidere må der påregnes øgede driftsudgifter til sagsbehandling og videreuddannelse af relevant personale.

Omkostningerne til gennemførelsen af det samlede projekt er som sagt endnu ikke fastlagt, men de forventede udgifter til første fase af gennemførelsen af VIS, som omfatter udviklingen af et tilpasset visumregistreringssystem, forventes at beløbe sig til 25-30 mio. kr. Den resterende del af gennemførelsen af VIS omfatter blandt andet omkostningerne forbundet med forberedelser til optagelse og registrering af biometriske kendetegn, herunder indkøb af hardware og ombygninger på visse repræsentationer. Disse omkostninger forventes at blive væsentligt større.

Udgifter til gennemførelse af den centrale del af VIS

Ved en beslutning om dansk tilslutning på mellemstatsligt grundlag til forordningen om VIS vil der være statslige merudgifter i form af dansk medfinansiering af opbygningen og driften af den centrale del af VIS. Danmark modtager årligt en refusion af EU-bidraget svarende til en forholdsmæssig andel af udgifterne på de forbeholdsbemærkede områder, hvor Danmark ikke deltager.

Det danske bidrag beregnes på grundlag af den generelle finansieringsnøgle for EU's budget, svarende til et bidrag på ca. 2 % af udgifterne.

For årene 2004-2006 er på EU budgettet afsat 30 mio. euro til udviklingen af første fase af VIS. Det vil sige udviklingen af et system, der indeholder digitaliserede fotos og alfanumeriske oplysninger. Dansk bidrag frem til 2006 vil dermed udgøre i størrelsesordenen samlet op til knap 4,5 mio. kr., afhængigt af tidspunktet for tilslutning og beslutning vedrørende medfinansiering af etableringsudgifter før tilslutning.

For perioden 2007-2013 har Kommissionen lagt op til at afsætte 64 mio. euro på EU budgettet til investeringsomkostninger med henblik på indlæggelse af biometriske oplysninger i VIS, samt 33 mio. euro til driftsomkostninger. Baseret på Kommissionens udspil vil dansk bidrag fra 2007-2013 udgøre i størrelsesordenen samlet omkring 14,5 mio.kr. eller godt 2 mio.kr. årligt.

På en række punkter må det forventes, at medlemsstaterne under forhandlingerne vil fremsætte forslag til ændringer.

7. Samfundsøkonomiske og andre konsekvenser

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, i hvilket omfang forslaget indhold vil medføre samfundsøkonomiske konsekvenser.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at der oprettes et system, der forbedrer udvekslingen af oplysninger om visa mellem Schengen-landene, henset til at de fleste af de visa, der udstedes af Schengen-landene, har gyldighed til hele Schengen-området.

Regeringen støtter endvidere oprettelsen af et system, der er med til at forbedre sikkerheden i Schengen-landene, og som gør myndighederne i stand til med sikkerhed at identificere de personer, man ikke ønsker at give tilladelse til indrejse. Den større sikkerhed i identificeringen er ligeledes med til at begrænse svig og anvendelsen af falske rejsedokumenter.

Endelig finder regeringen det hensigtsmæssigt, at der oprettes et system, hvorefter det bliver nemmere at identificere indvandrere uden lovligt ophold med henblik på tilbagesendelse, samt at anvendelsen af Dublin-forordningen om fastlæggelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en given asylansøgning, gøres mere effektiv.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På baggrund af Det Europæiske Råds (DER) gentagne opfordringer og Haag-Programmets omtale af oprettelsen af VIS har sagen høj prioritet blandt medlemsstaterne.

Forud for Kommissionens fremsættelse af forordningsforslaget vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) et sæt konklusioner om retningslinjerne for oprettelsen af VIS, jf. Rådets konklusioner om visuminformationssystemet (VIS) af 19. februar 2004. Herudover vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 en beslutning om indførelse af visuminformationssystemet (VIS), (2004/512/EF).

Der forventes på den baggrund generel opbakning til forordningsforslaget.

Visse medlemslande kan imidlertid forventes at lægge vægt på en længere lagringsperiode end de fem år, der er lagt op til i forslaget, og der kan forventes drøftelser af, hvilke oplysninger, der skal registreres i VIS i forbindelse med oprettelsen af et ansøgningsdossier. Endelig kan der forventes drøftelser af, hvorvidt VIS skal omfatte visa udstedt med henblik på længerevarende ophold, der udstedes på baggrund af nationale regler og derfor ikke er medtaget i Kommissionens udkast til forordning.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forordningsforslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.