



Bryssel den 28 september 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Interinstitutionella ärenden:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

NOT

från: Ordförandeskapet
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/gemensamma kommittén
Komm. dok. nr: 8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final)
8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)
Ärende: Viseringspaketet
– Utkast till Europaparlamentets och rådets förordning om en unionskodex om viseringar (viseringskodex) (omarbetning)
– Utkast till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en rundresevisering

I. Lägesrapport

Den 2 april 2014 lade kommissionen fram "viseringspaketet", som innehåller förslaget till en omarbetning av förordningen om den europeiska viseringskodexen¹ (nedan kallat *viseringskodexen*) och förslaget till en förordning som syftar till att inrätta en s.k. rundresevisering².

¹ Utkast till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (se 8401/14).
² Utkast till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en rundresevisering och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenvtalet och förordningarna (EG) nr 562/2006 och (EG) nr 767/2008 (se 8406/14).

I utkastet till förordning om omarbetning av viseringskodexen beaktas den ökade politiska tonvikt som lagts på viseringspolitikens positiva effekter för Europeiska unionens ekonomi ur ett vidare perspektiv, och i synnerhet de positiva effekterna för turismen. Syftet är att säkerställa större överensstämmelse med tillväxtmålen i Europa 2020-strategin och bidra till att skapa ekonomisk tillväxt och samtidigt bevara samstämmigheten med annan unionspolitik, såsom yttre förbindelser, handel, utbildning, kultur och turism.

För att uppnå detta presenteras genom förslaget en rad ändringar som syftar till att underlätta resandet för personer som reser lagligt och förenkla den rättsliga ramen i medlemsstaternas intresse. Nya kategorier av viseringssökande, som kan komma i åtnjutande av dessa förenklingar av förfarandet, införs också. Vissa förenklingar av förfarandet gäller alla sökande medan andra endast gäller vissa personkategorier: "VIS-registrerade sökande", "VIS-registrerade regelbundet resande" samt "nära anhöriga" till unionsmedborgare.

Vad gäller utkastet till förordning om rundresevisering införs en typ av visering som kallas "rundresevisering". Syftet är att täppa till en rättslig lucka genom att införa en nytt tillstånd för personer som har ett berättigat intresse eller behov av att stanna längre än 90 dagar inom Schengenområdet, men inte tillräckligt länge i någon medlemsstat för att bosätta sig där. Det skulle därmed innebära en lösning för vissa personkategorier som har ett sådant berättigat intresse eller behov, t.ex. liveartister, idrottsmän och deras personal som turnerar mellan olika medlemsstater. Längden på den tillåtna vistelsen inom Schengenområdet skulle uppgå till högst ett år, med en möjlig förlängning med ytterligare ett år, men begränsas till 90 dagar för varje enskild medlemsstat inom varje 180-dagarsperiod. Det framtida EU-omfattande systemet för in- och utresa kan bli viktigt för detta förslag eftersom det kommer att möjliggöra uträkning av den tillåtna vistelsetiden för alla tredjelandsmedborgare.

När det gäller förfarandena inom Europaparlamentet är López Aguilar (LIBE, S&D) föredragande för förslaget om omarbetning av viseringskodexen, och Brice Hortefeux (LIBE, EPP) har utsetts till föredragande för det förslag som syftar till att införa en rundresevisering. Förslagen till betänkande lades fram i LIBE-utskottet den 14 september. Omröstningen om ändringsförslagen till vardera förslagen kommer troligtvis att hållas den 13 oktober 2015.

När det gäller förfarandena inom rådet påbörjade arbetsgruppen för visering den första behandlingen av utkastet till förordning om omarbetning av viseringskodexen i juni 2014 och när det gäller utkastet till förordning om rundresevisering i oktober 2014. Diskussionerna var inriktade på ett antal förenklingar som ansågs särskilt problematiska och för vilka lämpliga lösningar måste identifieras. Huvudproblemet för rådet är i själva verket att finna en lämplig balans mellan att främja ekonomisk tillväxt genom turism inom Europeiska unionen, och samtidigt förhindra olaglig invandring och förebygga säkerhetsrisker.

Coreper behandlade dessa frågor den 24 september 2015 på grundval av dok.11858/15.

Ordförandeskapet har på grundval av ovanstående utarbetat föreliggande reviderade dokument inför de kommande diskussionerna i Coreper och i rådet.

II. Kvarstående frågor

A. Övergripande strategi när det gäller omarbetningen av viseringskodexen

Innan man analyserar ett flertal kvarstående frågor som uppfattas som känsliga och för vilka politisk vägledning från ministrarna skulle vara till stor hjälp för att föra diskussionerna framåt bör den övergripande strategin när det gäller omarbetningen av viseringskodexen övervägas.

Det främsta syftet med förslaget till omarbetning av viseringskodexen är att ge positiva effekter för Europeiska unionens ekonomi ur ett vidare perspektiv, och i synnerhet de positiva effekterna för turismen, genom att generalisera ett antal förenklade förfaranden för lagliga resenärer som behöver visering. Dessa viseringslättnader, bland annat lägre avgifter för vissa kategorier och enklare förfaranden, har hittills beviljats i ett antal fall genom att ingå avtal om viseringslättnader mellan EU och vissa tredjeländer i kombination med ett ingående av återtagandeavtal med dessa länder. EU:s beviljande av förenklade viseringsförfaranden har i stor utsträckning använts som ett påtryckningsmedel för att övertyga de berörda tredjeländerna att samtidigt ingå återtagandeavtal. Dessa avtal innebär att den andra parten inte bara måste ta tillbaka sina egna medborgare, utan även måste ta tillbaka medborgare från andra tredjeländer som har rest in i EU från denna part.

I den europeiska agendan för migration har kommissionen, i samband med återvändande, meddelat att den också kommer att se över sin strategi för återtagandeavtal och prioritera irreguljära migranternas huvudsakliga ursprungsländer.

Europeiska rådet fokuserade i sina slutsatser vid mötet den 25–26 juni 2015 på tre centrala dimensioner vilka måste behandlas parallellt – omplacering/vidarebosättning, återvändande/återtagande/återanpassning och samarbete med ursprungs- och transitländer. Europeiska rådet konstaterade att man ska använda sig av samtliga verktyg för att främja återtagandet av irreguljära migranter till ursprungs- och transitländer och i detta sammanhang bygga vidare på de idéer som kommissionen lade fram för rådet den 16 juni¹, att kommissionen kommer att se till att återtagandeåtagandena, särskilt åtagandena inom ramen för Cotonouavtalet, genomförs effektivt snarast möjligt, att pågående förhandlingar om återtagandeavtal påskyndas och att avtal ingås snarast möjligt, samtidigt som man kommer att inleda nya förhandlingar med andra tredjeländer.

Det kan vara lämpligt att ompröva huruvida ett införande i viseringskodexen av förenklade viseringsförfaranden, vilka traditionellt beviljas genom avtal, verkligen är det bästa sättet att gå vidare i detta sammanhang just nu.

Ordförandeskapet föreslår att rådet följer en konsekvent och övergripande politisk strategi som till fullo beaktar pågående strävanden angående återtagande, säkerhet och gränser, samtidigt som man fortsätter att arbeta för viseringspolitikens positiva effekter för Europeiska unionens ekonomi ur ett vidare perspektiv och särskilt de positiva effekterna för turismen.

B. Särskilda frågor när det gäller omarbetningen av viseringskodexen

Ordförandeskapet lägger fram följande frågor:

1) Det obligatoriska utfärdandet av visering för flera inresor som är giltig i tre eller fem år till personer som reser regelbundet och är registrerade i VIS (artikel 21.3 och 21.4)

Enligt kommissionens förslag ska konsulat utfärda en treårig visering för flera inresor till personer som reser regelbundet och är registrerade i VIS och som lagligen har använt de två tidigare erhållna viseringarna. Personer som reser regelbundet och är registrerade i VIS och som lagligen har använt den treåriga viseringen för flera inresor ska beviljas en femårig visering för flera inresor, under förutsättning att ansökan lämnas in inom ett år från den dag då den treåriga viseringen för flera inresor löpte ut.

¹ Se dok. 10170/15.

En stor majoritet av delegationerna motsätter sig det faktum att förslaget innebär att konsulaten, om samtliga villkor är uppfyllda, inte har något annat val än att utfärda en visering för flera inresor (dvs. utfärdande av en visering för flera inresor eller ingen visering alls) utan någon flexibilitet i fråga om giltighetstiden för viseringen för flera inresor, och till och med i fall då den sökande inte har begärt det. Vissa har förespråkat införandet av möjligheten att anpassa giltighetstiden för viseringen för flera inresor till den sökandes särskilda behov och krav, och möjligheten att utfärda en visering med en kortare giltighetstid.

Kommissionen å andra sidan understryker att upplägget kommer att leda till harmoniserad praxis och förebygga viseringsshopping. Kommissionen hävdar också att konsulatens arbetsbörda kommer att minska eftersom de kommer att få in färre ansökningar.

Kommissionen påminner också om att det kommer att vara till gagn för det omarbetade förslagets ekonomiska mål eftersom resenärer med ärligt uppsåt kommer att kunna resa till EU oftare, i tjänsten eller på sin fritid.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår ordförandeskapet följande:

- *Utfärdande av viseringar för flera inresor bör inte göras obligatoriskt när det gäller resenärer som är registrerade i VIS och utfärdande av viseringar för flera inresor bör omfattas av tillräckligt utrymme för skönsmässig bedömning som inbegriper politiska överväganden såsom säkerhetsrisker och samarbete om återtagande.*
- *Det bör därför vara möjligt för konsulat att fastställa en kortare giltighetstid för viseringar för flera inresor än de tre eller fem år som kommissionen föreslår.*

2) Strykningen av nuvarande artikel 15 i viseringskodexen som föreskriver en medicinsk reseförsäkring

Kommissionens förslag innehåller en strykning av kravet på viseringssökande att styrka att de har lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring, eftersom kommissionen anser att det aldrig har kunnat fastställas om försäkringen tillför något egentligt mervärde.

En stor majoritet av delegationerna har bestämt motsatt sig denna ändring och begärt att bestämmelsen återinförs. På grund av den rapporterade förekomsten av betydande utestående sjukhusfordringar för sjukvård till "utlänningar" efterlyser delegationerna en förbättring av det nuvarande systemet snarare än att det avskaffas.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår ordförandeskapet att

- *artikeln om medicinsk reseförsäkring återinförs, och att*
- *rådets förberedande organ ges i uppdrag att undersöka hur det nuvarande systemet kan förbättras.*

3) Tillämpningsområdet för definitionen av "nära anhöriga" till unionsmedborgare (artikel 2.7)

Kommissionen har föreslagit bestämmelser som syftar till att underlätta besök av nära anhöriga till unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat i vilken de är medborgare och besök från nära anhöriga till unionsmedborgare som är bosatta i ett tredjeland och som tillsammans vill besöka den medlemsstat i vilken unionsmedborgaren har sitt medborgarskap. Det bör påpekas att denna möjlighet redan finns inom ramen för vissa nyligen ingångna avtal om förenklade viseringsförfaranden. Nära anhöriga till unionsmedborgare tillhör en av de nya kategorier av sökande som kommer att omfattas av ett betydande antal förenklningar av förfarandet. Begreppet "nära anhöriga" inbegriper maka/make, barn, föräldrar, andra vårdnadshavare, far- och morföräldrar samt barnbarn.

Många delegationer har uttryckt farhågor eller motstånd till att denna nya kategori sökande införs, med huvudargumentet att definitionen omfattar alltför många personer och sträcker sig utöver det som föreskrivs i direktiv 2004/38/EG¹. I det direktivet fastställs dels villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, dels rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. I direktivet definieras en familjemedlem enligt följande: i) make eller maka, ii) den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap, iii) släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till partnern och slutligen iv) underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till partnern. Även om de förenklingar av förfarandet för familjemedlemmar som finns i förslaget återspeglar de förenklingar som redan finns i direktiv 2004/38/EG är de förenklingar som föreslås för "nära anhöriga" i kommissionens förslag mer omfattande.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår ordförandeskapet att

- *tillämpningsområdet för definitionen av "nära anhöriga" till unionsmedborgare bör begränsas till "familjemedlemmar" i den mening som avses i direktiv 2004/38/EG.*

4) Obligatorisk representation av medlemsstaterna (artikel 5.2)

För närvarande måste medlemsstaterna samarbeta för att förhindra att en viseringsansökan inte kan prövas eller att beslut inte kan fattas på grund av att den medlemsstat som är behörig enligt viseringskodexen inte är närvarande eller saknar representation i det tredjeland där sökanden lämnar in ansökan. För att undvika att i detta fall tvinga sökanden att resa till ett land där den behöriga medlemsstaten är närvarande eller representerad har kommissionen föreslagit att sökanden skulle ha rätt att lämna in ansökan till konsulatet för en av de medlemsstater som planeras besökas, eller vid konsulatet för den medlemsstat där den första inresan äger rum, om det första alternativet inte är tillämpligt samt även vid konsulatet för någon av de medlemsstater som finns närvarande i det berörda landet, i alla andra fall.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Många delegationer har uttryckt betänkligheter när det gäller upplägget att en ansökan kan lämnas in vid vilket som helst av konsulaten i tredjelandet, vilket skulle medföra olika stora bördor för personal och kostnader för vissa medlemsstater som har ett omfattande konsulärt nätverk. Dessutom har delegationerna betonat att gällande praxis som grundar sig på befintliga överenskommelser om representation är tillfredsställande. Som en kompromiss har delegationerna föreslagit att bilaterala överenskommelser kan ingås för att förbättra den konsulära täckningen i de berörda tredjeländerna.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår ordförandeskapet att de befintliga reglerna om behörighet ska bibehållas, med tillägg av en möjlighet för medlemsstaterna att ingå bilaterala överenskommelser för att säkerställa tillräcklig konsulär täckning.

C. Rundreseviseringens tillämpningsområde

Förslaget innebär att i princip varje tredjelandsmedborgare kan ansöka om en rundresevisering om han eller hon i tillräcklig grad kan styrka att han eller hon avser att vistas inom två eller fler medlemsstaters territorier längre än 90 dagar utan att vistas längre än 90 dagar i en av dessa medlemsstater.

Ett betydande antal delegationer har uttryckt stor oro över tillämpningsområdet vad gäller de personer som kan komma i åtnjutande av rundreseviseringar och svårigheten att kontrollera resenärernas rörelser till följd av avsaknaden av gränskontroller inom Schengenområdet. Det har därför föreslagits att förslagets tillämpningsområde på individnivå ska begränsas till att omfatta de särskilda kategorier av sökande som har ett berättigat intresse eller behov av att resa inom Schengenområdet i mer än 90 dagar.

Dessutom upphävs genom förslaget delvis artikel 20.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, som innebär följande: om en medlemsstat har ingått ett bilateralt avtal om undantag från viseringskravet med något av de tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II i viseringsförordningen innan tillämpningsförordningen trädde i kraft (eller före den dag då medlemsstaten sedermera anslöt sig till Schengenavtalet), kan medlemsstaten åberopa bestämmelserna i det bilaterala avtalet om den vill förlänga den viseringsfria vistelsen utöver tre månader för medborgare i det berörda tredjelandet. Medborgare i dessa (viseringsfria) tredjeländer kan vistas i sådana medlemsstater under den period som föreskrivs i det bilaterala avtal om undantag från viseringskravet som gäller mellan medlemsstaterna och dessa tre länder, utöver den generella 90-dagarsvistelsen i Schengenområdet. Det innebär att deras medborgare kan vistas lagligt under en praktiskt taget obegränsad period i Schengenområdet på grundval av olika avtal om undantag från viseringskravet för kortare vistelser som ingåtts mellan deras land och flera medlemsstater.

Kommissionen ansåg i sitt förslag att förekomsten av bilaterala "förlängningar av vistelseperioderna" inte är förenlig med artikel 77.2 a och 77.2 c i EUF-fördraget, eftersom den gemensamma viseringspolitiken inte kan grunda sig på gamla bilaterala avtal. Kommissionen framhöll också att tillämpningen av artikel 20.2 medför praktiska problem och skapar rättsosäkerhet både för myndigheter och för resenärer, särskilt när de senare är i färd med att lämna Schengenområdet. Dessutom kommer det framtida systemet för in- och utresa att kräva klara bestämmelser. Av tekniska skäl kommer det inte att vara möjligt att ta hänsyn till en möjlig fortsatt tillämpning av bilaterala avtal om undantag från viseringskrav när den tillåtna vistelseperioden ska kontrolleras. I förslaget föreskrivs därför en övergångsperiod på fem år, under vilken medlemsstaterna ska ha möjlighet att "fasa ut" verkningarna av sina bilaterala avtal när det gäller frågan om hur länge tredjelandsmedborgare har rätt att vistas i Schengenområdet.

Delegationerna har bestämt motsatt sig tanken att säga upp de befintliga bilaterala avtalen eftersom medborgare i de berörda tredjeländerna å ena sidan inte utgör någon säkerhetsrisk eller risk för olaglig invandring och bestämmelser om viseringsundantag å andra sidan ofta ingår i mer övergripande avtal som skulle vara svåra att omförhandla ur en diplomatisk synvinkel, för att inte tala om när det i sådana avtal också föreskrivs ett ömsesidigt undantag från viseringskravet som gäller EU-medborgare.

Ordförandeskapet föreslår att

- *tillämpningsområdet för utkastet till förordning om rundresevisering begränsas till vissa kategorier av sökande,*
- *rådets förberedande organ ges i uppdrag att behandla frågan om bilaterala avtal som omfattas av artikel 21.2 i Schengenkonventionen, med beaktande även av det framtida systemet för in- och utresa.*

III. Slutsats

Coreper uppmanas att

- enas om det förslag som lagts fram enligt punkt II.A om den övergripande strategin när det gäller omarbetningen av viseringskodexen,
- enas om de förslag som lagts fram i samband med specifika frågor när det gäller omarbetningen av viseringskodexen enligt punkt II.B,
- enas om de förslag som lagts fram när det gäller förslaget till förordning om rundresevisering enligt punkt II.C

för att styra upp det fortsatta arbetet i rådets förberedande organ.
