

Bryssel den 12 december 2024
(OR. en)

16801/24

VISA 185
ASILE 128
MIGR 460
FRONT 337
IXIM 264
COMIX 507

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	16195/24
Ärende:	Mot ett mer strategiskt synsätt på EU:s viseringspolitik – Rådets slutsatser (12 december 2024)

För delegationerna bifogas rådets slutsatser – Mot ett mer strategiskt synsätt på EU:s viseringspolitik, som godkändes av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 12 december 2024.

Utkast till rådets slutsatser**Mot ett mer strategiskt synsätt på EU:s viseringspolitik**

1. Genom att reglera tredjelandsmedborgares inresa till Schengenområdet och underlätta lagligt resande har EU:s viseringspolitik en grundläggande och primär roll när det gäller att värna Schengenområdets integritet och öka dess resiliens inför migrations- och säkerhetsproblem.

Samtidigt spelar viseringspolitik en viktig roll inom EU:s internationella förbindelser och har ett betydande värde för såväl tredjeländer som EU genom att underlätta resande, främja direkta personkontakter samt stimulera turismen och den ekonomiska tillväxten.

I ett vidare geopolitiskt perspektiv kan den stärka ett mer balanserat samarbete med partnerländer inom ramen för övergripande partnerskap vilket stöder EU:s intressen samtidigt som man noga överväger de potentiella följderna, särskilt för migrationsflöden och säkerhetsintressen. Rådet är medvetet om viseringspolitikens roll för dialogerna inom ramen för migrationspartnerskap, då den kan tjäna till att uppmuntra ursprungs- och transitländer att genomföra reformer, intensifiera insatserna för att bekämpa irreguljär migration samt anpassa sin politik till EU:s migrations- och viseringsbestämmelser.

2. Rådet betonar att man vid behandlingen av viseringsrelaterade ämnen i rådet kommer att ägna full uppmärksamhet åt de aspekter som rör migration och inre säkerhet, särskilt på det utrikespolitiska området. Rådet framhåller vikten av ett strategiskt synsätt på viseringspolitiken, varvid man vid beslut bör beakta intressena på alla relevanta områden och ha ett nära samarbete mellan kommissionen, utrikestjänsten och rådet i syfte att bibehålla en hållbar viseringspolitik i framtiden. Det är av väsentlig betydelse att beslut som rör viseringsliberalisering eller viseringslättnader utformas och antas på ett sådant sätt att de inte ger upphov till några säkerhets- eller migrationsrisker.

I detta hänseende framhåller rådet att EU måste tillämpa ett förvaltningsövergripande synsätt, som säkerställer att samtliga relevanta förberedande rådsorgan och politiska implikationer – särskilt sådana som avser rättsliga och inrikes frågor – är involverade och beaktas fullt ut i varje skede av processen när man överväger en dialog om viseringsliberalisering med ett tredjeland eller ett beslut om viseringsliberalisering. Detta inbegriper ett transparent framtagande av riktmärken för att säkerställa att man på lämpligt sätt tar itu med farhågor i fråga om såväl utrikespolitik och inre säkerhet som migration.

3. Viseringsfria resor till EU är privilegium för tredjelandsmedborgare som inte bara medför fördelar utan även skyldigheter för dem och som samtidigt utgör ett kraftfullt unionsinstrument som behöver användas på ett mer strategiskt sätt. Rådet framhåller vikten av att tredjeländer som har beviljats undantag från viseringskravet genom en viseringsliberaliseringsdialog fortsätter att uppfylla de fastställda riktmärkena så att de förblir ansvarsskyldiga. Dessutom måste alla tredjeländer som har viseringsfri tillgång till EU på kontinuerlig basis uppfylla kriterierna för undantag från viseringskravet i enlighet med förordning (EU) 2018/1806.
4. Rådet välkomnar kommissionens och utrikestjänstens diplomatiska ansträngningar och aktiva engagemang för att återställa ömsesidighet i fråga om viseringar med viseringsfria tredjeländer. Det är i detta sammanhang viktigt att bevara medlemsstaternas viseringsfria status. Dessutom uttrycker rådet – även med beaktande av de övergripande förbindelserna med tredjeländer samt EU:s intressen – att det har ett starkt intresse av att säkerställa en rättvis likabehandling av samtliga EU-medborgare vid resor till tredjeländer.

5. Även om medlemsstaterna är eniga om att avtal om viseringslättnader förblir centrala instrument för EU:s förbindelser med tredjeländer, bekräftar rådet att dessa instrument får en allt viktigare strategisk betydelse inom de yttre förbindelserna, i synnerhet som ett medel för att uppnå mer vittomfattande unionsmål på andra politikområden, särskilt i samband med återtagandepolitiken. I framtiden kan detta mål uppnås medelst skräddarsydda avtal med landspecifika villkor, något som är i EU:s intresse. Avtal om viseringslättnader bör emellertid inte betraktas som ett förutbestämt första steg mot viseringsliberalisering utan som i sig fristående beslut. Vidare bör den rådande praxis att ingå återtagandeavtal parallellt med beviljandet av viseringslättnader finnas kvar som ett nödvändigt villkor och en central del av processen.
6. För att främja enhetligheten och hållbarheten i EU:s viseringspolitik bör EU i första hand inrikta sig på en effektiv och verkningsfull användning av befintliga verktyg och på att ytterligare stärka och förbättra dem. Dessa inbegriper bl.a. upphävandemekanismen för viseringar, artikel 25a-mekanismen i viseringskodexen, optimal användning av informationssystemet för viseringar (VIS) samt ett smidigt genomförande av unionens informationssystem.

Rådet framhåller vikten av ett lägligt och effektivt genomförande av in- och utresesystemet, EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) samt det reviderade VIS. Att alla dessa informationssystem fungerar på ett tillförlitligt sätt är absolut nödvändigt för att man ska kunna stärka gränssäkerheten och ta itu med problemen i fråga om inre säkerhet och migration, inbegripet missbruket av viseringsfria resor och längre vistelser än tillåtet. En utvärdering av dessa systems funktionssätt inom ramen för interoperabilitet kommer att bidra till framtagandet av effektivare EU-motåtgärder vid framtida problem.

Rådet uppmärksammar även den omfattande lagstiftning som har antagits för dessa informationssystem samt lagstiftningens genomförande under de kommande åren, inbegripet digitaliseringen av Schengens viseringsförfaranden. Den pågående digitaliseringsprocessen kommer tillsammans med genomförandet av ramen för interoperabilitet, inbegripet automatisk riskbedömning och spårning av multipla identiteter, att leda till att man får mer omfattande information om resenärer. Dessa mer omfattande uppgifter kommer att ytterligare bidra till viseringsförfarandena i och med möjligheten att spåra och minska missbruket och att stödja överläggningar och övervakning i enlighet med upphävandemekanismen för viseringar.

7. Rådet ser fram emot ett tidigt antagande av den reviderade upphävandemekanismen för viseringar, som kommer att göra EU bättre rustat att ta itu med missbruk av viseringsfria system, i synnerhet missbruk från viseringsfria tredjelandsmedborgares sida vilka ansöker som internationellt skydd. Rådet har även uttryckt sitt stöd för stärkt övervakning av och rapportering om tredjeländer som har förmånen av viseringsfri tillgång till EU. Denna förstärkta granskning kommer att vara viktig för att man ska kunna identifiera och ta itu med eventuella problem och kommer att bidra till att Europeiska unionen blir säkrare och mer resilient.
8. Rådet understryker att EU – förutom att snabbt anta översynen av upphävningsmekanismen för viseringar – måste förbli uppmärksam på befintliga och uppkommande problem i syfte att förhindra missbruk av EU:s viseringssystem. Sådana problem måste övervakas och hanteras systematiskt, särskilt för att säkerställa att länder som är undantagna från viseringskravet inte blir nav för den irreguljära migrationen. I detta hänseende är det viktigt att tredjeländer, särskilt EU:s grannländer, snabbt anpassar sin viseringspolitik till EU:s viseringssystem för att minska ett eventuellt missbruk och säkerställa att det viseringsfria systemet mellan EU och dessa länder förblir hållbart. En anpassning av viseringspolitiken är lika viktig för tredjeländer som har inlett en viseringsliberaliseringsdialog med EU som innehåller detta riktämne. Även om EU bör fortsätta sin diplomatiska verksamhet och kontakter på hög nivå med tredjeländer, förväntar man sig konkreta åtaganden från dem att vidta de åtgärder som krävs för att de facto komma till rätta med missbruket.

9. Rådet är medvetet om att EU bör vidta ytterligare åtgärder för att minska risken att asylsökande missbrukar viseringssystemet. För att reducera de fall då tredjelandsmedborgare lämnar in asylansökningar efter att ha rest in i Schengenområdet med en visering och för att ha mer övergripande statistiska uppgifter om denna företeelse framhåller rådet att man vid asylförfaranden måste systematiskt konsultera VIS och registrera gjorda identifikationer av asylsökande. Med denna praxis säkerställs att sökandes viseringshistoria beaktas på ett adekvat sätt och stärks EU:s förmåga att hantera asylansökningar på ett effektivare sätt. För att asylhanteringen ska vara effektiv krävs det ett närmare samarbete och uppgiftsutbyte mellan viserings- och asylmyndigheter, främjande av utbyte av erfarenheter samt integrering och analys av relevanta uppgifter på EU-nivå.

I detta sammanhang är det även av avgörande betydelse att det reviderade Eurodacsystemet snarast möjligt tillhandahåller fungerande ramar för lagring av en mer vidsträckt uppsättning uppgifter om asylsökande. I detta syfte efterlyser rådet ett fortsatt genomförande av det reviderade VIS tillsammans med Eurodac för att säkerställa att information om viseringssökande utbyts på ett effektivt sätt mellan medlemsstaterna, och på så sätt bidrar till identifieringen av eventuella säkerhets- och migrationsproblem samt möjliggör systemöverskridande statistik. På lång sikt kommer den därtill hörande statistiken att tillhandahållas av den centrala databasen för rapporter och statistik (CRRS) inom ramen för interoperabilitet. Rådet uppmanar emellertid kommissionen att – tills detta har blivit verklighet – ytterligare undersöka möjligheterna att bättre utnyttja eu-Lisas kapacitet att tillhandahålla statistiska uppgifter, inbegripet analys av delade uppgifter, något som kan bidra till identifieringen av framväxande trender samt förbättra riskanalysen.

10. Ett välfungerande återvändande- och återtagandesystem bidrar till kampen mot irreguljär migration. En verkningsfull användning av artikel 25a-mekanismen i viseringskodexen är av avgörande betydelse för att man ska kunna förbättra återtagandesamarbetet med tredjeländer. Rådet, som är medvetet om kommissionens, utrikestjänstens och medlemsstaternas diplomatiska och operativa ansträngningar och som uppmanar till bibehållande av den gynnsamma dynamik som bibragts mekanismen, framhåller att genomförandet av processen bör optimeras ytterligare för att utveckla en kraftfullare och mer trovärdig mekanism, samtidigt som flexibiliteten bibehålls. Vid bedömningen av de berörda tredjeländerna bör man även beakta potentiella hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten från ländernas medborgare som är tvungna att återvända. Det är viktigt att de berörda tredjeländerna gör allt som står i deras makt för att förbättra sitt samarbete, särskilt när det gäller att återta de egna medborgarna samt uppfylla samtliga åtaganden i enlighet med respektive återtagandeavtal eller återtagandearrangemang. Rådet understryker att man till tredjeländerna måste förmedla ett tydligt och enigt budskap om att ytterligare åtgärder kommer att genomföras om samarbetet inte blir bättre inom en rimlig tidsperiod. I detta sammanhang bör man inte utesluta möjligheten att i framtiden titta närmare på en lagstiftningsreformer av artikel 25a-mekanismen.
11. Rådet framhåller att det krävs en mer harmoniserad tillämpning av gällande viseringslagstiftning och särskilt ett grundligt genomförande av viseringskodexen från samtliga medlemsstaters sida. Utbildning är ett viktigt verktyg för att man ska uppnå detta, och medlemsstaterna bör uppmuntra till utbildning om viseringskodexen. För att man ska uppnå ett harmoniserat genomförande ska ytterligare åtgärder vidtas för att minska möjligheterna till s.k. viseringsshopping, särskilt genom ett starkare och bättre samordnat Schengensamarbete på lokal nivå.

12. Allteftersom migrationsmönstren utvecklas och den globala rörligheten blir allt mer komplex, måste EU stärka sina kollektiva ansträngningar för att värna sina yttre gränser samt Schengenområdets integritet. Rådet är medvetet om vikten av en övergripande översyn av EU:s viseringspolitik i syfte att öka säkerheten inom Schengenområdet och stärka ramarna för EU:s migrationspolitik. Genom att ha ett holistiskt och framåtblickande synsätt kan EU på ett bättre sätt anpassa sig till en migrationsdynamik i förändring samt förhindra och reagera på akuta migrations- och säkerhetsproblem liksom missbruk av viseringssystemet. Rådet välkomnar kommissionens åtagande att utarbeta en unionsstrategi för viseringspolitiken som motsvarar både rådande som framtida problem.
-