

Bryssel den 4.5.2016  
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Förslag till

## **EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

**om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav**

**(revidering av upphävandemekanismen)**

## MOTIVERING

### 1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

#### • Motiv och syfte med förslaget

Som en följd av besluten om viseringsliberalisering för länderna i Västra Balkan föreslog kommissionen 2011 en skyddsklausul rörande viseringar i rådets förordning (EG) nr 539/2001<sup>1</sup>, vilket skulle möjliggöra ett tillfälligt upphävande av bestämmelsen om viseringsundantag för medborgare i ett tredjeland under en kort tid i en nödsituation och på grundval av väl definierade kriterier för att avhjälpa problem som drabbat en eller flera medlemsstater vid en plötslig och betydande ökning av irreguljär migration, ogrundade asylansökningar eller avvisade ansökningar om återtagande som gjorts av en medlemsstat till det berörda tredjelandet<sup>2</sup>.

Den 11 december 2013 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) nr 1289/2013<sup>3</sup> varigenom förordning (EG) nr 539/2001 ändrades på så sätt att den så kallade *upphävandemekanismen* infördes och att den befintliga ömsesidighetsmekanismen modifierades.

Upphävandemekanismen i artikel 1a i förordning (EG) nr 539/2001 gör det möjligt att tillfälligt upphäva viseringslättnader för tredjelandsmedborgare som en sista utväg i vissa nödsituationer. Varje medlemsstat kan utlösa den genom att underrätta kommissionen om att medlemsstaten under en sexmånadersperiod i jämförelse med samma tidsperiod under föregående år eller med de senaste sex månaderna innan viseringsliberaliseringen för det landet ställts inför en nödsituation som landet inte självt kan avhjälpa.

Det kan bland annat röra sig om en betydande och plötslig ökning av antalet

- medborgare i det tredjelandet vilka konstaterats ha vistats i den berörda medlemsstaten längre än de har rätt till,
- ogrundade asylansökningar för medborgare i det tredjelandet, när en sådan ökning leder till att medlemsstatens asylsystem utsätts för särskilt tryck,
- avvisade ansökningar om återtagande som gjorts av medlemsstaten eller det tredjelandet för dess egna medborgare.

Då medlemsstaten underrättar kommissionen måste den ange sina skäl för att utlösa mekanismen, tillhandahålla relevanta uppgifter och statistik samt beskriva de preliminära åtgärder som den vidtagit för att avhjälpa situationen. Kommissionen underrättar därefter både rådet och Europaparlamentet och bedömer situationen och problemets omfattning (antalet medlemsstater som påverkas, inverkan på den allmänna migrationssituationen i unionen).

Kommissionen kan besluta att åtgärder behöver vidtas, med hänsyn till följderna av ett upphävande från viseringskravet för unionen och dess medlemsstaters yttre förbindelser med

---

<sup>1</sup> Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, EGT L 81, 21.3.2001, s. 1.

<sup>2</sup> KOM(2011) 290 slutlig.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1289/2013 av den 11 december 2013 om ändring av rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav, EUT L 347, 20.12.2013, s. 74.

det berörda tredjelandet, och i nära samarbete med det tredjelandet för att hitta alternativa lösningar på lång sikt. I sådana fall ska kommissionen inom tre månader efter mottagandet av underrättelsen anta en genomförandeakt om tillfälligt upphävande av undantaget från viseringskravet för medborgarna i det berörda tredjelandet under en sexmånadersperiod.

Före utgången av denna sexmånadersperiod ska kommissionen förelägga Europaparlamentet och rådet en rapport. Rapporten får åtföljas av ett lagstiftningsförslag om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 i syfte att överföra det berörda tredjelandet till förteckningen över länder som omfattas av viseringskravet (bilaga I) och därmed införa permanent viseringskrav för dess medborgare. I sådana fall får det tillfälliga upphävandet av viseringslättnaderna förlängas i högst 12 månader.

I samband med den nuvarande migrationssituationen i Europeiska unionen och de dialoger om viseringsliberalisering som slutförts framgångsrikt med flera grannländer (Georgien, Ukraina, Kosovo och Turkiet) har flera medlemsstater ifrågasatt om den befintliga upphävandemekanismen ger det handlingsutrymme som krävs i vissa nödsituationer. De har i synnerhet hävdats följande:

- De möjliga skälen för upphävande är för begränsade, och omfattar till exempel inte en situation där ett tredjeland inte samarbetar om återtagande av tredjelandsmedborgare som transiterat genom det tredjelandet trots att ett återtagandeavtal mellan unionen eller en medlemsstat och det berörda tredjelandet föreskriver ett sådant återtagandekrav.
- Initiativrätten att utlösa mekanismen genom en underrättelse, som i förordningen är förbehållet medlemsstaterna, bör även ges till kommissionen.
- Referensperioderna och fristerna är för långa, vilket gör det omöjligt att reagera snabbt i nödsituationer.

Med beaktande av de förslag kommissionen nyligen har lagt fram om viseringsliberalisering för Georgien<sup>4</sup>, Ukraina<sup>5</sup>, Turkiet<sup>6</sup> och Kosovo<sup>7</sup>, och de diskussioner med medlemsstaterna som nyligen förts har kommissionen beslutat att lägga fram ett förslag till ändring av förordning (EG) nr 539/2001 för att revidera den befintliga upphävandemekanismen.

Det huvudsakliga målet är att stärka upphävandemekanismen genom att göra det lättare för medlemsstaterna att lämna underrättelse om omständigheter som kan leda till ett eventuellt upphävande och genom att göra det möjligt för kommissionen att på eget initiativ utlösa mekanismen. Användningen av mekanismen bör i synnerhet underlättas genom ett påskyndat förfarande med hjälp av kortare referensperioder och frister och genom att man breddar de skäl som kan åberopas för att använda upphävandemekanismen, till exempel att väsentligt fler återtagandeförfrågningar avvisats avseende tredjelandetsmedborgare som transiterat genom tredjelandet trots att ett återtagandeavtal mellan unionen eller en av dess medlemsstater och det berörda tredjelandet föreskriver återtagandekrav. Kommissionen bör också ha möjlighet att utlösa mekanismen om tredjelandet inte samarbetar om återtagande, i synnerhet när ett återtagandeavtal har ingåtts mellan det tredjelandet och unionen.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Rådets förordning (EG) nr 539/2001 innehåller en förteckning över de tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser och

---

<sup>4</sup> COM(2016) 142 final.

<sup>5</sup> COM(2016) 236 final.

<sup>6</sup> COM(2016) 279 final.

<sup>7</sup> COM(2016) 277 final.

en förteckning över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav. Förordning (EG) nr 539/2001 tillämpas av alla medlemsstater, med undantag för Irland och Förenade kungariket, samt av Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Förordningen är en del av EU:s gemensamma viseringspolitik för korta vistelser på 90 dagar under en 180-dagarsperiod.

## **2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN**

### **• Rättslig grund**

Eftersom förslaget utgör en ändring av EU:s gemensamma viseringspolitik är den rättsliga grunden för förslaget artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget till förordning innebär en utveckling av Schengenregelverket.

### **• Subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen och val av instrument**

Upphävandemekanismen som föreskrivs i förordning nr 539/2001 är en integrerad del av EU:s gemensamma viseringspolitik. Målet att stärka denna mekanism i effektiviseringssyfte genom att utvidga dess tillämpningsområde och göra det möjligt för kommissionen att utlösa den på eget initiativ kan bara uppnås genom åtgärder på unionsnivå, det vill säga genom en ändring av förordningen. Det politiska målet kan inte uppnås genom att medlemsstaterna agerar på egen hand. Inga andra (icke lagstiftande) alternativ för att uppnå det politiska målet är tillgängliga.

## **3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR**

### **• Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Den befintliga upphävandemekanismen som infördes i december 2013 har hittills aldrig använts. Därför finns ingen praktisk erfarenhet av den befintliga mekanismen tillgänglig. Flera medlemsstater har dock hävdats att mekanismen aldrig har använts eftersom tröskeln för att utlösa den är för hög och fristerna är för långa.

### **• Samråd med berörda parter**

Behovet av ytterligare garantier i kölvattnet av viseringsliberaliseringen för unionens grannländer diskuterades med medlemsstaterna i Coreper och arbetsgruppen för visering. Informella förslag från medlemsstaterna om att se över upphävandemekanismen har beaktats vid utarbetandet av detta förslag.

### **• Konsekvensbedömning**

En revidering av upphävandemekanismen har i sig inga direkta ekonomiska eller andra konsekvenser. De politiska och ekonomiska konsekvenserna av ett eventuellt upphävande av viseringslättnaderna för medborgare i ett visst tredjeland bör granskas mer noggrant av kommissionen i varje enskilt fall när den granskar en underrättelse från en medlemsstat och innan den beslutar om åtgärder krävs. Därför behövs ingen konsekvensbedömning för detta förslag.

- **Grundläggande rättigheter**

Detta förslag har inga negativa konsekvenser för skyddet av de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen.

#### 4. BUDGETKONSEKVENSER

Ej tillämpligt.

#### 5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen kommer att utöka sin övervakning av vilka följder de beslut som nyligen fattats om viseringsliberalisering får för migrations- och säkerhetssituationen, vilket kommer att göra det möjligt för den att vid behov fullt ut utnyttja alla möjligheter den reviderade upphävandemekanismen erbjuder.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Detta förslag till ändring av upphävandemekanismen som anges i artikel 1a i förordning (EG) nr 539/2001 innefattar följande delar:

- Ändring av definitionen av de omständigheter under vilka medlemsstaterna kan lämna underrättelse till kommissionen, för att förtydliga att upphävandemekanismen inte bara kan användas som en sista utväg vid nödsituationer, utan mera allmänt i de fall där viseringslättnaderna leder till en betydande ökning av irreguljär migration, ogrundade asylansökningar eller avvisade ansökningar om återtagande.
- Förkortning från sex månader till två månader av referensperioden för att jämföra denna situation med situationen föregående år eller före viseringslättnaderna.
- Det räcker att ökningen av irreguljär migration, ogrundade asylansökningar eller avvisade ansökningar om återtagande är betydande, jämfört med den nuvarande formuleringen ”betydande och plötslig”.
- De skäl som kan anges för upphävande av viseringslättnaderna ska omfatta avvisade ansökningar om återtagande av medborgare i ett annat tredjeland som har transiterat genom det berörda tredjelandet, om det berörda tredjelandet ingått ett återtagandeavtal med unionen eller en medlemsstat som föreskriver återtagandeskyldighet.
- Avskaffande av tidsbegränsningen (sju år) för möjligheten att jämföra den nuvarande situationen med situationen före viseringslättnaderna.
- Kommissionen får möjlighet att utlösa upphävandemekanismen på eget initiativ om den har konkret och tillförlitlig information om sådana situationer som kan leda till att medlemsstaterna lämnar underrättelse eller om det berörda tredjelandet mer allmänt inte samarbetar om återtagande, i synnerhet om ett återtagandeavtal har ingåtts på EU-nivå med tredjelandet. Denna underlåtenhet att samarbeta kan till exempel yttra sig i att landet
  - avvisar eller inte besvarar ansökningar om återtagande.

- inte utfärdar resehandlingar för återtagande inom de tidsfrister som anges i avtalet eller inte godtar europeiska resehandlingar som utfärdats efter utgången av den frist som anges i avtalet,
  - säger upp eller suspenderar avtalet.
- När kommissionen efter att ha granskat de omständigheter den blivit underrättad om (eller om vilka den har konkret och tillförlitlig information) beslutar att åtgärder krävs förkortas fristen för antagande av en genomförandeakt för tillfälligt upphävande av undantaget från viseringskravet för det berörda tredjelandet från tre månader till en månad.

Förslag till

## **EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

**om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav**

**(revidering av upphävandemekanismen)**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 77.2 a, med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och av följande skäl:

- (1) Rådets förordning (EG) nr 539/2001<sup>8</sup> innehåller en förteckning över de tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser och en förteckning över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav.
- (2) Systemet för att tillfälligt upphäva viseringslättnader för medborgare i sådana tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II till förordningen (upphävandemekanismen) bör stärkas genom att göra det lättare för medlemsstaterna att lämna underrättelse om omständigheter som kan komma att leda till upphävning av viseringslättnaderna och genom att ge kommissionen möjlighet att utlösa upphävandemekanismen på eget initiativ.
- (3) Användningen av mekanismen bör i synnerhet underlättas genom ett påskyndat förfarande med hjälp av kortare referensperioder och frister och genom att man breddar de skäl som kan åberopas för att använda upphävandemekanismen, till exempel att väsentligt fler återtagandeförfrågningar avvisats avseende tredjelandsmedborgare som transiterat genom det berörda tredjelandet trots återtagandeavtal mellan unionen eller en av dess medlemsstater och det berörda tredjelandet. Kommissionen bör även ha möjlighet att använda upphävandemekanismen om ett tredjeland inte samarbetar i fråga om återtagande, i synnerhet när återtagandeavtal ingåtts mellan det berörda tredjelandet och unionen.

---

<sup>8</sup> Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav, EGT L 81, 21.3.2001, s. 1.

- (4) Denna förordning utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar i enlighet med rådets beslut 2000/365/EG<sup>9</sup>. Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av denna förordning och är inte bundet av den och omfattas inte av dess tillämpning.
- (5) Denna förordning utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG<sup>10</sup>. Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Irland.
- (6) När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1.B i rådets beslut 1999/437/EG<sup>11</sup>.
- (7) När det gäller Schweiz innebär denna förordning, i den mening som avses i avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en vidareutveckling av bestämmelser i Schengenregelverket vilka omfattas av det område som avses i artikel 1.B i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG<sup>12</sup>.
- (8) När det gäller Liechtenstein utgör denna förordning, i enlighet med protokollet som undertecknats av Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1.B i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2011/350/EU<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket, EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

<sup>10</sup> Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket, EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

<sup>11</sup> Rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

<sup>12</sup> Rådets beslut 2008/146/EG av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, EUT L 53, 27.2.2008, s. 1.

<sup>13</sup> Rådets beslut 2011/350/EU av den 7 mars 2011 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet, EUT L 160, 18.6.2011, s. 19.



## HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### *Artikel 1*

Artikel 1a i förordning (EG) nr 539/2001 ska ändras på följande sätt:

(1) I punkt 1 ska följande utgå:

”som en sista utväg” och ”vid nödsituationer”.

(2) Punkt 2 ska ersättas med följande:

”2. En medlemsstat får underrätta kommissionen om den, under en tvåmånadersperiod i jämförelse med samma tidsperiod under föregående år eller med de senaste två månaderna innan undantaget från viseringskravet för medborgare i ett tredjeland som anges i bilaga II började tillämpas, ställs inför en eller flera av följande omständigheter som leder till en nödsituation som den inte själv kan avhjälpa, nämligen

a) en betydande ökning av antalet medborgare i det berörda tredjelandet vilka konstaterats vistas på medlemsstatens territorium utan att ha rätt till det,

b) en betydande ökning av antalet asylansökningar från medborgare i det berörda tredjelandet där andelen godkända ansökningar är låg,

c) en betydande ökning av antalet avvisade återtagandeförfrågningar från medlemsstaterna till det berörda tredjelandet avseende dess egna medborgare eller avseende tredjelandsmedborgare som transiterat genom det berörda tredjelandet, när återtagandeaftal ingåtts mellan unionen eller en av dess medlemsstater och det berörda tredjelandet.

Den underrättelse som avses i första stycket ska ange vilka skäl den grundas på och innehålla relevanta uppgifter och statistik samt en detaljerad redogörelse för de preliminära åtgärder som den berörda medlemsstaten har vidtagit för att avhjälpa situationen. Kommissionen ska informera Europaparlamentet och rådet omedelbart om sådana underrättelser.”

(3) Följande punkt ska införas som punkt 2a:

”2a. Om kommissionen har konkreta och tillförlitliga uppgifter om de situationer som avses i punkt 2a, 2b eller 2c, alternativt om det berörda tredjelandet inte samarbetar i fråga om återtagande, i synnerhet om återtagandeaftal ingåtts mellan det berörda tredjelandet och unionen, till exempel genom att landet:

- avvisar eller inte besvarar ansökningar om återtagande,
- inte utfärdar resehandlingar för återtagande inom de tidsfrister som anges i avtalet eller inte godtar europeiska resehandlingar som utfärdats efter utgången av den frist som anges i avtalet,
- säger upp eller suspenderar avtalet,

får kommissionen på eget initiativ underrätta Europaparlamentet och rådet. Denna underrättelse ska jämföras med en sådan underrättelse som görs enligt punkt 2.”

(4) Punkt 3 ska ersättas med följande:

”3. Kommissionen ska bedöma underrättelser som görs i enlighet med punkt 2 i följande hänseenden:

a) Förekomsten av någon av de situationer som avses i punkterna 2 eller 2a.

b) Antalet medlemsstater som påverkas av någon av de situationer som avses i punkterna 2 eller 2a.

c) Den övergripande effekten av de ökningar som avses i punkt 2 på migrationssituationen i unionen, enligt uppgifter som lämnas av medlemsstaterna eller som står till kommissionens förfogande.

d) De rapporter som utarbetas av [Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser], Europeiska stödkontoret för asylfrågor eller Europeiska polisbyrån (Europol) om omständigheterna i ett givet fall så kräver.

e) Den övergripande frågan om allmän ordning och inre säkerhet, i samråd med den berörda medlemsstaten.

Kommissionen ska informera Europaparlamentet och rådet om resultaten av sin bedömning.”

(5) I punkt 4 ska ”tre månader” ersättas med ”en månad”.

#### *Artikel 2*

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdad i Bryssel den

*På Europaparlamentets vägnar*  
*Ordförande*

*På rådets vägnar*  
*Ordförande*