



Bryssel den 14.3.2018
COM(2018) 251 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Anpassning av den gemensamma viseringspolitiken till nya utmaningar

1. INLEDNING

EU:s gemensamma viseringspolitik¹ är en väsentlig del av Schengenregelverket och en av de mest värdesatta resultaten av den europeiska integreringen. Viseringspolitiken är och bör förbli ett sätt att underlätta turism och affärsverksamhet, men samtidigt förebygga säkerhetshot och risker för irreguljär migration till EU.

Grundprinciperna för handläggningen av viseringsansökningar har inte setts över sedan viseringskodexen² trädde i kraft 2010 och Informationssystemet för viseringar (VIS)³ togs i drift 2011, trots att den situation där viseringspolitiken genomförs drastiskt har förändrats. De senaste årens migrations- och säkerhetsutmaningar har medfört att den politiska debatten om Schengenområdet i allmänhet och viseringspolitiken i synnerhet har utmynnat i en omvärdering av balansen mellan migrations- och säkerhetsfrågor, ekonomiska överväganden och allmänna yttre förbindelser.

Den påtagliga tekniska utvecklingen ger samtidigt nya möjligheter till förenklingar av viseringshandläggningen både för de sökande och för konsulaten. Viseringspolitikens betydelse i EU:s yttre förbindelser har under årens lopp vuxit.

Av alla dessa orsaker är det nu dags att åter se över den gemensamma viseringspolitiken och anpassa den till dagens utmaningar och möjligheter, samtidigt som de två huvudsakliga målen med den måste uppnås, nämligen att underlätta det legitima resandet och att tackla irreguljär migration och säkerhetshot.

Kommissionen föreslog år 2014 en omarbetning av viseringskodexen⁴, främst för att vidare underlätta resor för legitima resenärer. Förhandlingarna ledde dock inte någon vart eftersom Europaparlamentet och rådet lade fram motstridiga ståndpunkter. Med tiden har de accentuerade utmaningarna på säkerhets- och migrationsområdet inneburit att vissa aspekter av det omarbetade förslaget nu är föråldrade. Kommissionen beslöt därför att ersätta det med ett nytt målinriktat förslag om ändring av viseringskodexen.

Det i dag, jämte föreliggande meddelande, framlagda nya förslaget om ändring av viseringskodexen är tänkt som en aktualisering av viseringsförfarandena för att de bättre ska svara mot den förändrade migrations- och säkerhetssituationen, bl.a. genom att koppla samman viseringspolitiken med samarbete rörande återtagande. Genom förslaget åtgärdas även ett antal brister i nuvarande regler för att underlätta legitima resenärers viseringansökningar för resor till EU. I det nya förslaget finns också en del användbara aspekter hämtade från det tillbakadragna förslaget om omarbetning av viseringskodexen. Bland annat bestämmelserna om ökad flexibilitet för de viseringssökande och en bättre organisation av arbetet på konsulaten.

¹ I den gemensamma viseringspolitiken ingår flera harmoniserade regler som avser olika aspekter: i) de gemensamma viseringsförteckningarna över de länder vars medborgare behöver visering för resor till EU och de länder vars medborgare är undantagna från detta krav, ii) viseringskodexen, där förfaranden och villkor fastställs som gäller vid utfärdande av viseringar för kortare vistelse, iii) den enhetliga utformningen av viseringsmärket, och iv) Informationssystemet för viseringar (VIS) där alla viseringsansökningar och medlemsstaternas beslut finns registrerade, bl.a. sökandenas personuppgifter, fotografier och fingeravtryck.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), EUT L 243, 15.9.2009, s. 1.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 (VIS-förordningen), EUT L 218, 13.8.2008, s. 60.

⁴ COM(2014) 164, 1.4.2014.

Förutom de viktigaste aspekterna av förslaget om ändring av viseringskodexen redogör föreliggande meddelande också för målsättningarna för de ändringar av Informationssystemet för viseringar (VIS) som ska presenteras senare under våren sedan pågående tekniska undersökningar och konsekvensanalyser slutförts.

Tillsammans med de nya systemen för säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering – exempelvis det nyligen antagna in- och utresesystemet⁵, som bl.a. erbjuder möjligheter till bättre kontroll av att viseringsvillkoren följs, samt EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd⁶ (Etias) som föreslagits av kommissionen – håller grunden på att läggas för en viseringspolitik som är bättre lämpad att hantera säkerhets- och migrationsutmaningar. Detta kommer ytterligare att stärka förslaget rörande interoperabilitet⁷ vars syfte är att förbättra möjligheterna att utbyta uppgifter och dela information via EU:s informationssystem för gränsförvaltning, säkerhet och migrationshantering.

Slutligen innehåller meddelandet utblickar mot framtiden i form dels av en undersökning av hur bättre synergier kan skapas mellan EU:s viseringspolitik och EU:s yttre förbindelser och dels av underlag för debatten om digitaliseringen av viseringshandläggningen.

2. ÖVERGRIPANDE MÅL

Dagens förslag avser ändringar av flera bestämmelser i viseringskodexen. Det övergripande syftet med ändringarna är att stärka viseringspolitiken så att den blir ett effektivare verktyg för att hantera de ökade migrations- och säkerhetsrelaterade utmaningar som EU står inför. Genom förslaget underlättas också handläggningen av viseringar för legitima resenärer som bidrar till EU:s ekonomiska tillväxt eller till EU:s sociala och kulturella utveckling.

Det övergripande målet att klara av migrationsrelaterade utmaningar ska uppnås genom en ny strategi som sammanför viseringspolitiken och samarbetet med tredjeländer i fråga om återtagande (se avsnitt 3.1). Obligatoriska regler för utfärdande av viseringar för flera inresor kan också indirekt bidra till detta mål (se avsnitt 3.3).

Säkerheten i samband med handläggningen av viseringar ska stärkas, främst genom en översyn av Informationssystemet för viseringar (VIS), som ska presenteras senare under våren (se kapitel 4). I förslaget om översyn av VIS är avsikten också att till fullo utnyttja de möjligheter interoperabiliteten ger. Interoperabiliteten har en avgörande roll att spela för ytterligare förbättring av de uppgifter som finns tillgängliga för konsulaten när de handlägger viseringsansökningar. Det blir samtidigt lättare att identifiera personer som kan innebära hot mot säkerheten eller risk för irreguljär migration och som bör få avslag på sina viseringsansökningar. På samma sätt blir det enklare att igenkänna resenärer med ärligt uppsåt, vars viseringsförfaranden skulle kunna underlättas.

3. ÄNDRING AV VISERINGSKODEXEN

3.1. Sammankoppling av viseringspolitiken och återvändandepolitiken

Under de senaste åren har viseringskodexens mål att förhindra irreguljär migration och säkerhetshot kommit i mycket skarpare fokus. En viktig pullfaktor för irreguljära migrationsflöden till EU är att medlemsstaterna har stora svårigheter att skicka tillbaka gripna irreguljära migranter till deras ursprungsländer på grund av bristande samarbetsvilja från

⁵ In- och utresesystemet inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2266 som antogs den 30 november 2017.

⁶ COM(2016) 731, 16.11.2016.

⁷ COM(2017) 793, 12.12.2017.

myndigheternas sida i dessa länder när det gäller att besvara en medlemsstats begäran om återtagande.

Viseringspolitiken har nämnts som ett område som borde ingå mer i EU:s samarbete med tredjeland, särskilt i fråga om migrationshantering, med tanke på att en viss del av de irreguljära migranterna som ska återsändas hade rest in i EU lagligt med visering, men sedan stannat trots att giltigheten löpt ut. Europeiska rådet uttalade sig således i juni 2017 för en omprövning vid behov av viseringspolitiken gentemot tredjeländer som ett sätt att nå verkliga framsteg inom återvändande- och återtagandepolitiken.

Kommissionen föreslår därför ett regelverk med strängare villkor vid handläggningen av viseringar i fall där ett tredjeland inte på ett tillfredsställande sätt samarbetar i fråga om återtaganden. EU:s övergripande förbindelser med det berörda tredjelandet kommer i detta sammanhang också att beaktas.

3.2. Översyn av viseringsavgiften

Den standardiserade viseringsavgiften har inte setts över sedan 2006. Kommissionen föreslår en avgiftshöjning för att det ska gå att effektivisera handläggningen av det ökande antalet viseringsansökningar och för att medlemsstaterna ska kunna behålla en tillräckligt stor konsultspersonal för snabbast möjlig handläggning av ansökningarna⁸. Höjningen av avgiften är motiverad för att täcka kostnaderna för personal (både utlandsstationerad och lokalanställd personal), lokaler, utrustning, utbildning av personal och utveckling och underhåll av it-system.

En höjning av viseringsavgiften behövs också för att i) effektivisera handläggningen av viseringsansökningar så att säkerhetshot och risker som rör irreguljär migration kan upptäckas, ii) ytterligare uppgradera medlemsstaternas it-utrustning och programvara, och iii) kunna erbjuda snabba och klientvänliga förfaranden för viseringssökande. Höjningen skulle också bidra till en bibehållen vidsträckt konsulär täckning över hela världen. Kommissionen föreslår även en flexiblare metod för översyn av viseringsavgiften i framtiden.

Den föreslagna höjningen av den gemensamma viseringsavgiften är dock blygsam och syftar till att ge medlemsstaterna rimliga intäktsökningar för att skydda viseringshandläggningens integritet och säkerhet, utan att vara avskräckande för det överväldigande flertalet av viseringssökande.

3.3. Införande av ett harmoniserat tillvägagångssätt för beviljande av viseringar för flera inresor med lång giltighet

Viseringar för flera inresor innebär att innehavaren upprepade gånger kan resa in i EU under viseringens giltighetstid. Dessa frekventa besök bidrar positivt till EU:s ekonomi och tillväxt och till direkta personkontakter och kulturutbyten. I nuvarande bestämmelser om viseringar för flera inresor ges emellertid medlemsstaternas konsulat ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid utfärdandet av dem. Detta kan leda till att konkurrens uppstår mellan medlemsstaterna på attraktiva (turist-) marknader, till bilaterala avtal och överenskommelser med tredjeländer och till ”viseringsshopping”. Det undergräver grundprinciperna för en gemensam viseringspolitik och gynnar inte handel och ekonomi. En orsak till detta är att affärsmän som är tillförlitliga och ofta på resande fot kan behöva ansöka om visering varje gång de ska resa. Den osäkerhet som de sökande upplever i samband med sin ansökan om visering för flera inresor kan dessutom fungera som ett incitament för dem att manipulera sin

⁸ Det totala antalet viseringsansökningar ökade från 10,2 miljoner 2009 till 15,2 miljoner 2016.

ansökan. Kommissionen föreslår därför att obligatoriska regler införs för utfärdande av viseringar för flera inresor som ger sökande med en god viseringshistorik möjlighet att beviljas viseringar för flera inresor med allt längre giltighet från ett år upp till högst fem år om de ansöker om visering flera gånger i rad.

3.4. Mer strömlinjeformade viseringsförfaranden och underlättande av kortare turistbesök

Ett av viseringspolitikens allmänna mål, nämligen underlättat resande för legitima resenärer, bör också tas upp. Härvidlag föreslår kommissionen att man behåller flera av förslagen från omarbetningen av viseringskodexen som är avsedda att förenkla viseringsförfarandena, bland annat möjligheten att ansöka om visering en längre tid i förväg, att fylla i och underteckna ansökningsformuläret elektroniskt samt kortare tidsfrister för besluten om ansökningarna.

Kommissionen föreslår också viss flexibilitet för sökande med ärligt uppsåt som ett sätt att främja kortare turistbesök och stimulera ekonomisk tillväxt i EU. Bland annat skulle medlemsstaterna kunna utfärda viseringar för en enda inresa vid de yttre gränserna på tillfällig basis enligt en särskild ordning och på strikta villkor. Viseringar som utfärdats enligt detta system skulle endast vara giltiga i den utfärdande medlemsstaten för en inresa och för en vistelse på högst 7 dagar.

4. FÖRBÄTTRAD SÄKERHET GENOM ÖVERSYN AV INFORMATIONSSYSTEMET FÖR VISERINGAR SAMT EN FULLSTÄNDIG ANVÄNDNING AV INTEROPERABILITETEN MELLAN SYSTEMEN

En annan viktig komponent i regelverket för viseringspolitiken är Informationssystemet för viseringar (VIS). Sedan 2011 har VIS⁹ fungerat som den tekniska lösning som underlättar viseringsförfarandena och hjälper medlemsstaternas myndigheter att i) snabbt och effektivt kontrollera nödvändig information om tredjelandsmedborgare som behöver visering för resor till EU, och ii) fatta beslut om viseringsansökningar. In- och utresesystemet, i drift från och med 2020 och som tagits fram med fullständig interoperabilitet med VIS, ska förbättra funktionen av VIS genom att tillhandahålla information om hur tredjelandsmedborgare använder sina viseringar, och kommer att hjälpa till att fastställa att viseringsinnehavare som redan har rest in i Schengenområdet gjort så med ärligt uppsåt.

VIS var också en del av en bredare reflexionsprocess avseende interoperabiliteten mellan informationssystem. Processen utmynnade i interoperabilitetsförslagen som går ut på att EU:s it-system för säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering ska kunna fungera ihop på ett smartare och effektivare sätt. Interoperabilitetens själva kärna består av en sammanhållen plattform för in- och utresesystemet, Etias och VIS, som kommer att utgöra ett stort steg framåt i insamlingen av uppgifter och utbyte av information för viseringar, säkerhet samt gränsförvaltning och migrationshantering. En sammanhållen sökplattform (europeiska sökportalen) gör det möjligt att med en enda sökning få resultat från olika system. Detta kommer i sin tur att ge bättre bakgrundskontroller av viseringssökande, och på så sätt bidra till ökad säkerhet inom Schengenområdet. Den kommande översynen av VIS-regelverket¹⁰

⁹ Fram till i januari 2018 hade över 52 miljoner viseringsansökningar och nästan 45 miljoner fingeravtryck registrerats i VIS.

¹⁰ Översynen kommer att gälla följande rättsakter: Rådets beslut 2004/512/EG av den 8 juni 2004 om inrättande av Informationssystemet för viseringar (VIS), rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 (*beslutet om åtkomst till VIS i brottsbekämpningssyfte*), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 (*VIS-förordningen*) och viseringskodexen.

som ska presenteras under våren kommer att innefatta specifika interoperabilitetsåtgärder för att effektivisera handläggningen av viseringsansökningar (se avsnitt 4.1). Förslaget kommer förmodligen också att beröra andra frågor som lyftes fram i VIS-utvärderingen 2016 (se avsnitten 4.2 och 4.3). Förberedelser pågår inför VIS-förslaget, bl.a. tekniska studier och en konsekvensbedömning, som även ska analysera konsekvenserna för de grundläggande rättigheterna.

4.1. Bättre kontroller vid viseringshandläggning tack vare interoperabiliteten

Enligt nu gällande bestämmelser är konsulaten endast skyldiga att i Schengens informationssystem (SIS) kontrollera resenärer som omfattas av viseringskrav för att fastställa om de är föremål för ett inreseförbud. Det finns för närvarande inte någon skyldighet att kontrollera viseringssökande i andra tillgängliga databaser (t.ex. Eurodac) eller i Interpols databaser över stulna och förkomna resehandlingar och resehandlingar som är föremål för ett meddelande¹¹. När Etias tagits i bruk kommer bakgrundskontroll att krävas för viseringsbefriade personer som reser till EU i alla relevanta EU-databaser.

För att bättre förebygga säkerhetshot och migrationsrelaterade risker – samtidigt som principen om EU-åtgärders nödvändighet och proportionalitet iakttas – tänker kommissionen undersöka om reglerna för handläggning av viseringsansökningar bör ändras så att bakgrundskontrollerna åtminstone är jämförbara mellan resenärer som måste ha visering och de som inte behöver det.

Med den europeiska sökportalen väl införd kan behöriga myndigheter – bl.a. viseringsutfärdande myndigheter – göra en samlad sökning och att få resultat från alla system har åtkomst till (bl.a. Eurodac, in- och utresesystemet samt europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister - tredjelandmedborgare) i stället för separata slagningar i varje enskilt system. Den europeiska sökportalen blir ett verktyg som underlättar upptäckt av säkerhetshot och risk för irreguljär migration eftersom viseringstjänstemännen då kan göra snabba och effektiva bakgrundskontroller av viseringssökande.

Tanken med interoperabilitetsförslaget är också att det ska vara lättare att upptäcka multipla identiteter och motverka identitetsbedrägeri. Genom interoperabilitetsfunktionen underrättas den handläggande viseringsmyndigheten automatiskt om den sökande är känd under andra identiteter och kommer då att kunna vidta lämpliga åtgärder.

4.2. Kvarvarande informationsluckor i fråga om gränsförvaltning och säkerhet: viseringar för längre vistelser samt uppehållshandlingar ska ingå i VIS

I slutrapporten från expertgruppen¹² påpekas att det på EU-nivå finns en informationslucka gällande handlingar som tillåter tredjelandmedborgare att stanna inom en viss EU-medlemsstats territorium längre än 90 dagar inom en 180-dagarsperiod¹³. I dagsläget insamlas inte några uppgifter om dessa handlingar och deras innehavare och uppgifterna kan inte kontrolleras via något av EU:s stora it-system för gränsförvaltning och säkerhet (med undantag för SIS, i begränsad utsträckning). Vissa medlemsstater anser att nuvarande

¹¹ Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (SLTD) och databas för resehandlingar som är föremål för ett meddelande (TDAWN) innehåller uppgifter om resehandlingar kopplade till personer som är föremål för ett Interpolmeddelande.

¹² Expertgruppen inrättades av kommissionen i juni 2017 som ett rådgivande organ för att förbättra EU:s uppgiftshanteringsstruktur för gränskontroll och säkerhet. Gruppens slutrapport antogs den 11 maj 2017.

¹³ T.ex. viseringar för längre vistelser och uppehållshandlingar (som omfattar både uppehållstillstånd och uppehållskort).

hantering av dessa handlingar skapar problem som gör att tredjelandsmedborgare får svårigheter att passera den yttre gränsen och därefter röra sig fritt inom Schengenområdet. Kommissionen har således av dessa medlemsstater ombetts bedöma om en central EU-databas med information om viseringar för längre vistelse och uppehållsviseringar är nödvändig, genomförbar och proportionerlig för att komma till rätta med den nuvarande bristande informationen om dessa kategorier av tredjelandsmedborgare¹⁴.

En teknisk studie av genomförbarheten för en central EU-databas med information om viseringar för längre vistelse och uppehållshandlingar slutfördes i september 2017. Studiens slutsats var att en databas som ingår i VIS vore den mest genomförbara lösningen vad gäller it-säkerhet, enkelhet i genomförandet och kostnadseffektivitet.

4.3. Kvarvarande informationsluckor i fråga om handläggningen av viseringar för kortare vistelse: ålderssänkning för tagande av sökandes fingeravtryck samt lagring av kopior av resehandlingar i VIS

Kommissionen bedömer även följande frågor:

- Kan åldern för tagande av fingeravtryck för barn som omfattas av viseringskrav sänkas, och kan fingeravtrycken lagras i VIS. Detta skulle ge barn bättre skydd och bekämpa människohandel och irreguljär migration, samtidigt som barnets bästa sätts i centrum.
- Möjligheten att i VIS lagra kopior av resehandlingar som inlämnats av viseringssökande under viseringsförfarandet. Detta skulle göra det möjligt att genomföra fördjupade kontroller av dessa handlingar och effektivisera återvändandeförfarandena. Denna åtgärd skulle understödja EU:s återvändandepolitik, men skulle vara beroende av VIS för att kunna genomföras.

5. ÖKAD SAMSTÄMMIGHET MELLAN EU:s VISERINGSPOLITIK OCH ÖVRIGA POLITIKOMRÅDEN

EU:s gemensamma viseringspolitik utgör en allt viktigare del av EU:s yttre förbindelser i en globaliserad värld. Att landets medborgare kan få viseringsfria resor eller att upprätthålla viseringsfria resor till EU är för många partnerländer en central politisk prioritering i förbindelserna med EU.

Samstämmigheten mellan viseringspolitiken och åtaganden som gjorts inom andra politikområden, främst handelsavtal, bör studeras, liksom även samstämmigheten mellan den gemensamma viseringspolitiken och bilaterala avtal om undantag från viseringskrav som medlemsstaterna har ingått med vissa tredjeländer.

I EU:s nya generation av handelsavtal som för närvarande håller på att förhandlas fram innefattas ofta tjänstesektorn, vilket gör det möjligt för enskilda personer att investera i och tillhandahålla tjänster på motpartens territorium. I sin preliminära analys i samband med kontrollen av ändamålsenligheten av direktiven om laglig migration har kommissionen – i fråga om dessa personers tillfälliga närvaro på medlemsstaternas territorium – bekräftat att vissa kategorier av tjänsteleverantörer som omfattas av handelsavtal (t.ex. tjänsteleverantörer som kan beviljas vistelser på upp till 6 månader per 12 månader) varken omfattas av viseringskodexen eller av gällande lagstiftning om laglig migration. Kommissionen kommer

¹⁴ Färdplan för förbättring av informationsutbytet och informationshanteringen, inbegripet interoperabilitetslösningar på området för rättsliga och inrikes frågor, godkänd av rådet den 9 juni 2016.

att analysera hur synergieffekterna kan förstärkas mellan, å ena sidan, åtaganden i handelsavtal och, å andra sidan, EU:s politik vad gäller visering och laglig migration med tanke på dessa kategorier av tjänsteleverantörer.

Ytterligare analyser behövs dessutom av de bilaterala avtal om undantag från viseringskrav som en del medlemsstater ingått med tredjeland före Amsterdamfördragets ikraftträdande 1999 då EU:s viseringspolitik blev gemensam. Dessa bilaterala avtal är fortfarande i kraft eftersom medlemsstaterna och berörda tredjeländer sätter stort värde på dem, främst av historiska och politiska skäl. Ändock passar sådana bilaterala avtal inte in i ett politikområde som är gemensamt. De är också omaka i strukturellt hänseende eftersom de tredjelandsmedborgare som omfattas av dem skulle kunna förlänga sin vistelse i Schengenområdet nästan i oändlighet¹⁵. Enligt förordningen om in- och utresesystemet ska en utvärdering göras av dessa avtal tre år efter in- och utresesystemets driftsstart. Kommissionen kommer i detta sammanhang att inleda en reflexionsprocess avseende form och tillämpningsområde för ett framtida EU-instrument som ska ersätta dessa, bl.a. genom att undersöka alternativ för viseringsfria vistelser över 90 dagar inom Schengenområdet för medborgare från vissa utvalda tredjeländer.

En översyn gjordes nyligen av den upphävningsmekanism som gör det möjligt att tillfälligt upphäva undantag från viseringskrav för medborgare i tredjeland som anges i förteckningen i bilaga II till förordning (EG) nr 539/2001¹⁶. Nya informationssystem för gränsförvaltning och migrationshantering, t.ex. in- och utresesystemet och Etias, samt relevanta databasers interoperabilitet sinsemellan kommer också parallellt att bidra till att minska den irreguljära migrationen och säkerhetshoten. Mot bakgrund av detta anser kommissionen att framtida förslag om att överföra tredjeland till bilaga II måste bedömas särskilt i ljuset av risken för irreguljär migration och säkerhetshot. Vid behov ska sådana förslag, från fall till fall, vara förknippade med villkor om att de berörda tredjeländerna redan ska ha vidtagit vissa åtgärder, t.ex. att de ska utfärda biometriska pass eller ingå avtal om återtagande. Dessa åtgärder skulle arbetas fram i linje med kriterierna i förordning (EG) nr 539/2001¹⁷.

6. PÅ VÄG MOT DIGITALA VISERINGAR¹⁸

Kommissionen har för avsikt att inleda en reflexionsprocess om huruvida EU bör röra sig i riktning mot digitala viseringar.

Trots de stora tekniska framsteg som gjorts sedan antagandet av viseringskodexen handläggs viseringsansökningar fortfarande till största del i enlighet med förfaranden från tiden före den digitala revolutionen. Förfarandena är visserligen numera redan delvis elektroniska, eftersom ansökningar och beslut finns registrerade i VIS, men två viktiga steg är fortfarande pappersbaserade, nämligen inlämnandet av viseringsansökan tillsammans med styrkande handlingar samt det faktiska utfärdandet av viseringsmärket. Det är i dessa två steg som

¹⁵ Det finns t.ex. minst ett tredjeland som har ingått 16 bilaterala avtal om undantag från viseringskrav med Schengenländer, som gör det möjligt för dessa länders medborgare, åtminstone i teorin, att lagligen vistas inom Schengenområdet i upp till 51 månader (16 x 3 + 1 x 3).

¹⁶ 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.

¹⁷ Kommissionen antar i dag också ett förslag om kodifiering av denna förordning. Kodifieringen föreslås för att förbättra denna lagstiftnings tillgänglighet och transparens utan att ändra materiella bestämmelser i linje med kodifieringspraxis.

¹⁸ I detta dokument omfattar begreppet ”digitala viseringar” både digitala viseringar och ansökningar på nätet.

sökandena är mest direkt involverade, eftersom de måste infinna sig på konsulatet eller hos en extern tjänsteleverantör: i) vid inlämning av ansökan och, för förstagångssökande, för att lämna fingeravtryck, och ii) när de hämtar sin resehandling i slutet av förfarandet. Flera länder (t.ex. USA, Australien och Turkiet) har redan börjat röra sig mot e-viseringsprogram och några medlemsstater har också infört (delvis) elektroniska ansökningsförfaranden.

Under andra halvåret 2017 inleddes i rådet diskussioner om en digitalisering av viseringsförfarandet med medlemsstaterna med tanke på ytterligare förbättring och underlättande av nuvarande viseringshandläggningspraxis¹⁹. Diskussionerna fokuserades på två konkreta möjligheter: i) att det fysiska viseringsmärket ersätts med en ”digital visering”, ii) att den nuvarande pappersbaserade ansökan ersätts med ett ansökningsförfarande på nätet.

De flesta medlemsstater är intresserade av att använda digitala viseringar. Sänkta kostnader för konsulatet och ett snabbare, effektivare och mer klientvänligt ansökningsförfarande återfanns bland de potentiella fördelar som de framfört. Det framkom dock även att många aspekter kräver ytterligare djupgående utvärderingar och studier och att prioritet bör ges till utvecklingen och införandet av in- och utresesystemet, Etias samt interoperabilitetsförslagen.

Kommissionen tror också att digitala viseringar är vägen framåt långsiktigt och avser därför att senast i slutet av 2018 påbörja genomförbarhetsstudier. Mot bakgrund av detta anser kommissionen en debatt behövs med berörda parter om hur den tekniska utvecklingen kan utnyttjas för att ytterligare strömlinjeforma och förenkla viseringshanteringen till hjälp för de sökande och för konsulatet. Denna debatt kommer att inbegripa bedömningar av alternativ och genomförande av pilotprojekt, vilket skulle bereda vägen för framtida förslag. Resultaten från pilotprojekt i vissa medlemsstater kan i detta sammanhang ge bidrag till den politiska debatten.

Vissa medlemsstater har dessutom redan börjat överföra beslutsfattandet angående viseringsansökningar från konsulatet till centrala myndigheter. En debatt bör inledas om huruvida, och under vilka omständigheter, viseringshandläggningens integritet och säkerhet kan garanteras i sådana fall. I diskussionerna behöver man ta upp dels vikten av kunskap om lokala förhållanden i migrationsriskbedömningen i samband med varje beslut om en viseringsansökan, och dels fördelarna med en centralisering i effektivitets- och öppenhetshänseende.

7. SLUTSATS

EU:s gemensamma viseringspolitik är en väsentlig komponent för att garantera Schengenområdets säkerhet och korrekta funktion. Den har underlättat legitima resor till EU och gjort mycket för harmoniseringen av medlemsstaternas viseringspraxis. Viseringspolitiken har dessutom utvecklats från att vara en intern fråga till att bli ett allt viktigare verktyg för EU:s yttre förbindelser.

Trots denna solida resultatlista behöver viseringspolitikens regelverk anpassas till dagens utmaningar, särskilt de ökade riskerna för irreguljär migration och hoten mot säkerheten. Kommissionen föreslår därför i dag ett antal ändringar av viseringskodexen och uppmanar Europaparlamentet och rådet att snabbt anta dem. Ändringar av VIS-regelverket kommer att följa senare under våren.

Kommissionen avser parallellt att tillsammans med den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik arbeta med att uppnå samstämmighet mellan EU:s viseringspolitik och

¹⁹ Se I/A Item note 14616/17, 23.11.2017, för sammanfattande rapport.

EU:s yttre förbindelser så att EU:s intressen tjänas på ett bättre sätt, däribland att skapa enhetlighet mellan viseringspolitiken med övriga politikområden.

Framöver kommer kommissionen att inleda diskussioner med Europaparlamentet, medlemsstaterna och andra berörda parter om ytterligare digitalisering av handläggningen av viseringsansökningar. Studier som ska påbörjas före slutet av 2018 kommer också att bidra till diskussionen. Behovet av tillräckliga ekonomiska resurser blir en viktig faktor att beakta i den fleråriga budgetramen för perioden efter 2020.