

Bryssel den 19.12.2018
COM(2018) 855 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Lägesrapport och det fortsatta arbetet vad gäller den icke-ömsesidiga situationen på
viseringspolitikens område**

I. INLEDNING

Den 12 april 2016 lade kommissionen fram ett meddelande om lägesrapport och tänkbara lösningar i fråga om den icke-ömsesidiga situationen med vissa tredjeländer när det gäller viseringspolitik¹. I meddelandet konstaterades att det stora flertalet anmälningar om bristande ömsesidighet med avseende på åtta tredjeländer kunnat lösas med kommissionens aktiva stöd. I meddelandet påpekades dock att kommissionen, om det berörda tredjelandet inte hade upphävt viseringskravet senast den 12 april 2016, ska anta en delegerad akt för att under en tolv månadersperiod tillfälligt upphäva viseringslättnaderna för medborgare i detta tredjeland², i enlighet med rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1289/2013 av den 11 december 2013 (nedan kallad *förordningen*). Förordningen kräver också att kommissionen beaktar följderna av upphävande av undantaget från viseringskravet för EU:s och medlemsstaternas yttre förbindelser.

I meddelandet från april 2016 bedömdes vilka följder och vilken inverkan upphävandet av undantaget från viseringskravet skulle få för EU:s medborgare och företag samt för tredjelandsmedborgare från de berörda länderna, och Europaparlamentet och rådet uppmanades att diskutera det lämpligaste sättet att gå vidare. Kommissionen lade fram fyra uppföljande meddelanden i juli 2016³ och december 2016⁴ samt i maj 2017⁵ och december 2017⁶. I det senaste meddelandet om ömsesidighet i fråga om viseringar från december 2017 gav kommissionen en överblick över läget och tänkbara lösningar på situationen med bristande ömsesidighet med Förenta staterna (som meddelats av Bulgarien, Cypern, Kroatien, Polen och Rumänien) vilket är det enda återstående fallet av bristande ömsesidighet⁷.

När det senaste meddelandet lades fram i Europaparlamentet uppmanade några ledamöter av Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor kommissionen att anta en delegerad akt om tillfälligt upphävande av undantaget från viseringskravet för medborgare i Förenade staterna, medan andra ledamöter var eniga med kommissionen om att ett sådant upphävande skulle påverka de transatlantiska förbindelserna, och noterade de pågående insatserna för att uppnå ömsesidighet i fråga om viseringar. Såsom tidigare rapporterats i meddelandena har rådet inte diskuterat frågan under de senaste tolv månaderna.

I detta meddelande görs en bedömning av vilka framsteg som sedan december 2017 gjorts mot ömsesidighet i fråga om viseringar med Förenta staterna.

¹ COM(2016) 221 final av den 12 april 2016.

² Denna bestämmelse finns nu i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 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 (kodifiering), EUT L 303, 28.11.2018, s. 39.

³ COM(2016) 481 final av den 12 juli 2016.

⁴ COM(2016) 816 final av den 21 december 2016.

⁵ COM (2017) 227 final av den 2 maj 2017.

⁶ COM(2017) 813 final av den 20 december 2017.

⁷ I det senaste meddelandet gavs en överblick över alla åtgärdade fall med bristande ömsesidighet: år 2014 mottog kommissionen underrättelser om situationer med bristande ömsesidighet från fem medlemsstater, nämligen Bulgarien, Cypern, Kroatien, Polen och Rumänien. Dessa underrättelser rörde Kanada, Förenta staterna, Australien, Brunei och Japan. Situationerna med bristande ömsesidighet med Kanada, Australien, Brunei och Japan har alla lösts genom att fullständig ömsesidig viseringsfrihet har uppnåtts. Den 6 november 2018 informerade Japan Rumänien om att undantaget från viseringskrav för innehavare av rumänska pass, inklusive tillfälliga pass, som gäller till och med den 31 december 2018, kommer att bli permanent från och med den 1 januari 2019.

II. UTVECKLINGEN PÅ SENARE TID

1. Kraven i Förenta staternas program för viseringsundantag och utvecklingen

Kraven i programmet för viseringsundantag fastställs av Förenta staterna och föreskrivs antingen i Förenta staternas lagstiftning, vilket särskilt gäller andelen avslag på viseringsansökningar, eller ingår i de exekutiva krav som införts av Department of Homeland Security.

Programmet för viseringsundantag betraktas av Förenta staterna inte enbart som ett program för att underlätta resor, men också som ett säkerhetsprogram. Förenta staterna har stärkt säkerhetsinslagen i programmet för viseringsundantag genom att i december 2017 göra vissa ytterligare förbättringar av programmet. Förbättringarna infördes av Department of Homeland Security och gällde främst överskridande av tillåten vistelsetid, luftfartsskydd och skärpta säkerhetskrav, som i synnerhet kräver ett fullständigt genomförande av de befintliga arrangemangen för informationsutbyte för att systematiskt kontrollera resenärer mot Förenta staternas information avseende terrorismbekämpning⁸. Kommissionen följer noga denna utveckling, som gäller för både nuvarande medlemmar i programmet för viseringsundantag och för kandidatländer till programmet, och som nu ska betraktas som ”grundläggande krav”.

För att de fem berörda medlemsstaterna ska kunna komma i fråga för utnämning i programmet för viseringsundantag, har Förenta staterna vid bedömningen av dem särskilt fokuserat på följande krav:

Andelen avslag på viseringsansökningar

Såsom fastslås i Förenta staternas lag om immigration och nationalitet ska de länder som är kandidater till programmet för viseringsundantag ha en andel avslag på ansökningar om icke-immigrationsviseringar vilken är mindre än 3 % per år eller i genomsnitt mindre än 2 % under två års tid. Enligt statistik om avslag på viseringsansökningar för 2017 ligger fyra av fem medlemsstater över den tröskel på 3 % som krävs (Bulgarien: 14,97 %, Kroatien: 5,1 %, Polen: 5,92 % och Rumänien: 11,76 %). De berörda medlemsstaterna arbetar aktivt för att minska andelen avslag. Det noteras att framsteg har gjorts eftersom andelen avslag på viseringsansökningar för flera berörda medlemsstater har minskat jämfört med siffrorna för 2016. Bulgarien har uppvisat en stadig minskning av andelen avslag på viseringsansökningar under de senaste åren, och avslagen minskade från 17,3 % år 2015 och 16,9 % år 2016 till 14,97 % år 2017. Andelen avslag för Kroatiens del minskade också från 6,8 % år 2016 till 5,1 % år 2017. Cypern har fortsatt legat under tröskelvärde på 3 %, och andelen avslag minskade från 2 % 2016 till 1,69 % 2017⁹. Medan andelen avslag på viseringsansökningar för Polens del visade en liten ökning 2017 jämfört med föregående år (5,4 % år 2016), visar de övergripande siffrorna en stadigt nedåtgående trend under de senaste åren. Andelen avslag på viseringsansökningar för Rumäniens del har varit stabil under de senaste åren men 2017 skedde en liten ökning i andelen avslag jämfört med 2016 (11,4 %).

Flera medlemsstater har genomfört informationskampanjer med ekonomiskt stöd från EU och aktivt deltagande från Förenta staternas lokala konsulära avdelningar, som ett sätt att öka

⁸ <https://www.dhs.gov/news/2017/12/15/secretary-kirstjen-nielsen-announces-targeted-security-enhancements-visa-waiver>

⁹ Cypern uppfyller visserligen redan kravet på 3 % för andelen avslag på viseringsansökningar, men Förenta staterna meddelade att man beaktar alla relevanta omständigheter sammantagna och att delningen av ön härvid kvarstår som en särskild utmaning.

medvetenheten om villkoren för att resa till Förenta staterna, vilket följaktligen minskat andelen avslag på viseringsansökningar (detta gäller särskilt för Kroatien, Bulgarien och Rumänien under 2017). Andra berörda medlemsstater har också genomfört informationsinsatser. Bulgarien har samarbetat med Förenta staternas lokala konsulära avdelning för att utarbeta riktlinjer där man förklarar Förenta staternas förfarande för en viseringsansökan, inbegripet viseringsintervjun. Andra berörda medlemsstater har också genomfört liknande informationsinsatser tidigare.

I detta avseende har en detaljerad fördelning av andelen viseringsavslag begärts från de amerikanska myndigheterna avseende de berörda medlemsstaterna för att dessa bättre ska kunna rikta sina informationskampanjer.

Genomförande av avtalet om förebyggande och bekämpning av grov brottslighet

Utöver att underteckna avtalet om förebyggande och bekämpning av grov brottslighet, har det genom de riktade förbättringar som infördes av Förenta staternas Department of Homeland Security 2017 blivit obligatoriskt att fullt ut genomföra avtalet för att ett land ska kunna komma i fråga för utnämning i programmet för viseringsundantag. Alla berörda medlemsstater har gjort framsteg i arbetet med att uppfylla detta kriterium. Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien har undertecknat och ratificerat denna typ av avtal med Förenta staterna och har arbetat med att genomföra avtalet fullt ut för att uppfylla de krav som fastställts av Förenta staterna för programmet för viseringsundantag.

Vid trepartsmötet i maj 2018 (se avsnitt II.2 nedan) tillkännagav Polen sin avsikt att återuppta förhandlingarna med Förenta staterna om att underteckna avtalet om förebyggande och bekämpning av grov brottslighet, som hade paraferats 2013 men som ännu inte hade undertecknats. Vid trepartsmötet i oktober fokuserade diskussionerna på hur man kan påskynda arbetet för undertecknande och ingående av avtalet om förebyggande och bekämpning av grov brottslighet mellan Förenta staterna och Polen, där slutet av 2018 fastställdes som måldatum för en översyn av det paraferade avtalet. Kommissionen stöder ett snabbt ingående och genomförande av avtalet eftersom detta är ett krav som fastställts av Förenta staterna för att kunna komma ifråga för utnämning.

Genomförandet av presidentdirektiv 6 om inrikes säkerhet och avtalet om Terrorist Screening Center¹⁰

Utöver att underteckna presidentdirektiv 6 om inrikes säkerhet och avtalet om Terrorist Screening Center har de exekutiva ändringar som i december 2017 gjorts av Department of Homeland Security i programmet för viseringsundantag på ett liknande sätt inneburit att det blivit obligatoriskt att fullt ut genomföra detta avtal. Alla berörda medlemsstater har undertecknat och ratificerat detta avtal. För att kunna anse att detta avtal har genomförts fullt ut kräver Förenta staterna dock en mer frekvent rapportering och att information som tillhandahålls av Förenta staterna systematiskt används. Alla berörda medlemsstater har arbetat för att uppfylla detta krav, exempelvis genom att inrätta ett operativt informationsutbyte mellan sina nationella myndigheter och Förenta staternas Terrorist Screening Center.

¹⁰ Presidentdirektiv 6 om inrikes säkerhet och avtalet om Terrorist Screening Center är ett säkerhetsavtal med arrangemang för informationsutbyte om kända eller misstänkta terrorister mellan ett land som är medlem i programmet för viseringsundantag och Förenta staternas Terrorist Screening Center.

Rapportering av borttappade och stulna pass

Som en säkerhetsåtgärd kräver Förenta staterna att alla länder som deltar i programmet för viseringsundantag rapporterar borttappade och stulna pass till multilaterala organisationer, såsom Interpol, senast 24 timmar efter att ha blivit medvetna om att de tappats bort eller stulits. De flesta av de berörda medlemsstaterna har redan infört automatiserade lösningar för en daglig rapportering. Cypern rapporterar borttappade och stulna pass dagligen manuellt och arbetar för närvarande med att införa automatisk rapportering under 2019.

Utöver de åtgärder som anges ovan bör framstegen från de fem berörda medlemsstaternas sida med att uppfylla kriterierna också ses som en del av EU:s övergripande arbete på områden som luftfartsskydd, kampen mot terrorismen och dokumentsäkerhet, där EU och Förenta staterna arbetar gemensamt på global nivå för att stärka den globala säkerheten mot gemensamma hot.

När det slutligen gäller den övergripande utvecklingen av programmet för viseringsundantag ska det noteras att det i Förenta staternas lag om immigration och nationalitet fastslås att när Förenta staternas system för kontroller vid utresa (Air Exit System) är på plats skulle ministern för inrikes säkerhet åter ha rätt att göra avsteg från tröskelvärdet på 3 % avslag på viseringsansökningar. I detta fall skulle länder som har en andel på mindre än 10 % i avslag på viseringsansökningar kunna komma ifråga för utnämning i programmet för viseringsundantag, förutsatt att de uppfyller alla övriga krav. Kommissionen noterar också att det biometrisk systemet för kontroller vid utresa har flaggats som en viktig fråga av många lagstiftare i Förenta staterna. Förenta staternas myndigheter har dock hänvisat till budgetbegränsningar som en orsak till att systemet för kontroller vid utresa ännu inte har införts. Pilotprojekt har lanserats endast på vissa flygplatser. I kontakterna med Förenta staterna har kommissionen påpekat att EU har antagit ett liknande system (in- och utresesystemet) som för närvarande håller på att genomföras, och att EU är beredd att dela med sig av sina erfarenheter med Förenta staterna.

Vad gäller de återstående kraven för programmet för viseringsundantag är det huvudsakliga rättsliga hindret för fyra av medlemsstaterna fortfarande andelen avslag på viseringsansökningar. Enligt Förenta staternas myndigheter hade andra krav i programmet för viseringsundantag, t.ex. daglig rapportering till Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar samt undertecknande och fullständigt genomförande av avtalet om förebyggande och bekämpning av grov brottslighet, dock ännu inte genomförts fullt ut av vissa av de berörda medlemsstaterna.

2. Översikt över kontakterna mellan EU och Förenta staterna

Under de senaste 12 månaderna har de politiska och tekniska kontakterna intensifierats avsevärt och kommissionen har fortsatt att uppmana Förenta staterna vid alla tänkbara tillfällen att samarbeta ytterligare med de fem berörda medlemsstaterna och att påskynda framstegen mot fullständig ömsesidighet i fråga om viseringar. I sina kontakter med Förenta staterna påpekade kommissionen också, i samordning med de fem berörda medlemsstaterna, att dessa insatser bör leda till intensifierade och konkreta åtgärder på alla sidor, på grundval av objektiva kriterier.

Ömsesidighet i fråga om viseringar diskuterades vid alla officiella möten mellan EU och Förenta staterna, särskilt under de två mötena mellan EU:s och Förenta staternas ministrar för rättsliga och inrikes frågor, vilka hölls i Sofia i maj och i Washington D.C. i november, under

mötena mellan EU:s och Förenta staternas högre tjänstemän för rättsliga och inrikes frågor i februari och september 2018 och vid trepartsmötena mellan kommissionen, Förenta staterna och de fem berörda medlemsstaterna i Washington D.C. i maj och därefter i Bryssel i oktober 2018.

Trepartsmötet i Washington D.C.

Efter att sex trepartsmöten hållits i Bryssel hölls för första gången ett trepartsmöte i Washington D.C. i början av maj 2018. Från Förenta staterna deltog en rad olika experter och diskussioner med högre tjänstemän ägde rum, vilket gav de fem berörda medlemsstaterna och kommissionen möjlighet att diskutera med viktiga samtalspartner från Förenta staterna. De fem berörda medlemsstaterna fyllde i en självutvärdering från Department of Homeland Security om i vilken utsträckning kraven i programmet för viseringsundantag uppfyllts, i syfte att bedöma på vilka områden det hade gjorts framsteg och påskynda arbetet med de krav som återstår enligt Förenta staternas myndigheters bedömning (se avsnitt II.1 ovan).

Möten vid sidan om med olika intressenter ägde också rum i Washington D.C., bland annat med tjänstemän från kongressen, för att höja medvetenheten om frågan om ömsesidighet vad gäller viseringar och om de omfattande åtgärder som vidtagits av EU, inbegripet de fem berörda medlemsstaterna, för att förbättra säkerheten och stärka förvaltningen av de yttre gränserna.

Mötet mellan EU:s och Förenta staternas ministrar för rättsliga och inrikes frågor i Sofia

Under mötet mellan EU:s och Förenta staternas ministrar för rättsliga och inrikes frågor som hölls den 22–23 maj betonade både det bulgariska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd och kommissionen att det är angeläget att snarast uppnå fullständig ömsesidighet i fråga om viseringar mellan EU och Förenta staterna. Förenta staterna upprepade sin ståndpunkt, dvs. att alla länder måste uppfylla Förenta staternas lagstadgade krav för att ansluta sig till programmet för viseringsundantag, vilket ännu inte är fallet för de fem berörda medlemsstaterna, och att Förenta staterna fortsätter att samarbeta med dessa medlemsstater om denna fråga. **I det gemensamma uttalandet efter ministermötet konstaterades att Europeiska unionen och Förenta staterna hade gjort en bedömning av Europeiska unionens och Förenta staternas fortsatta framsteg, inbegripet de fem berörda EU-medlemsstaternas framsteg, för att uppfylla de lagstadgade kraven i programmet för viseringsundantag för att komma i fråga för utnämning.**

Trepartsmötet i Bryssel

Nästa trepartsmöte ägde rum i oktober i Bryssel. Arbetet med att följa upp varje medlemsstats framsteg fortsatte på grundval av den uppdaterade självbedömningsmatrisen. Det noterades att framsteg hade gjorts sedan det föregående trepartsmötet i maj och fokus låg på insatserna för att minska andelen avslag på viseringsansökningar, arbetet för att fullständigt genomföra de relevanta säkerhetsavtalen och erhålla tydlig och objektiv vägledning från Förenta staterna om vad som återstår att göra för att uppfylla de återstående kraven. Slutsatsen av detta trepartsmöte var att några av de berörda medlemsstaterna hade gjort framsteg mot ett fullständigt genomförande av de relevanta avtalen, vilket ingår i kraven.

Mötet mellan EU:s och Förenta staternas ministrar för rättsliga och inrikes frågor i Washington D.C.

Mötet mellan EU:s och Förenta staternas ministrar för rättsliga och inrikes frågor ägde rum i Washington D.C. den 9 november 2018. Kommissionen och det österrikiska rådsordförandeskapet framförde åter starka krav på framsteg avseende ömsesidighet i fråga om viseringar. Kommissionen upprepade att det behövs konkreta och objektiva riktmärken så att de berörda medlemsstaterna bättre kan fokusera sina insatser för att uppfylla kraven i programmet för viseringsundantag. **I det gemensamma uttalandet efter ministermötet betonades att båda parter var eniga om att det, inom deras respektive rättsliga ramar, är viktigt att göra framsteg mot ömsesidigt resande utan viseringskrav. Efter det senaste trepartsmötet om ömsesidighet i fråga om viseringar välkomnades de framsteg som gjorts av de fem berörda medlemsstaterna för att uppfylla de lagstadgade kraven i programmet för viseringsundantag för att komma i fråga för utnämning i programmet.** Ministermötet noterade att framsteg gjorts och resulterade i ett åtagande från Förenta staternas sida att arbeta med de berörda medlemsstaterna för att ge ytterligare vägledning i det pågående arbetet med att uppfylla kraven i programmet för viseringsundantag.

III. KOMMISSIONENS FORTSATTA ENGAGEMANG OCH NÄSTA STEG

1. Stöd till och samordning med de berörda medlemsstaterna

Trots att de flesta krav i programmet för viseringsundantag som fastställts av Förenta staterna omfattas av det bilaterala samarbetet mellan Förenta staterna och respektive berörd medlemsstat, är ömsesidighet en grundläggande princip i EU:s viseringspolitik, och kommissionen kommer att fortsätta att aktivt stödja de fem berörda medlemsstaterna och samarbeta nära med dem för att hjälpa dem att uppfylla kraven för utnämning i Förenta staternas program för viseringsundantag.

Förutom att underlätta regelbundna möten i det fastställda formatet för trepartsmöten samordnar och utbyter kommissionen kontinuerligt information med de fem berörda medlemsstaterna för att säkerställa lämplig uppföljning inom de berörda områdena och har också vid behov tillhandahållit ekonomiskt stöd. Ekonomiskt stöd har tillhandahållits inom ramen för de nationella programmen för fonden för inre säkerhet. Den senaste tidens samtliga initiativ för att stärka förvaltningen av de yttre gränserna och utvecklingen mot en verklig och effektiv säkerhetsunion inom EU-området är också mycket relevanta i detta sammanhang. Det regelbundna informationsutbytet mellan de berörda medlemsstaterna och kommissionen gör det möjligt att följa de framsteg som de fem berörda medlemsstaterna gjort i sitt arbete för att uppfylla kriterierna i programmet för viseringsundantag.

2. Framtida kontakter med Förenta staterna

De framtida kontakterna på alla nivåer, inbegripet på teknisk och politisk nivå – i både trepartssammanhang och bilaterala sammanhang, kommer att ge möjligheter och tillfällen att följa upp de framsteg som gjorts. I dessa kontakter ingår nästa möte mellan EU:s och Förenta staternas högre tjänstemän inom rättsliga och inrikes frågor som äger rum i början av 2019 samt nästa trepartsmöte.

Nästa ministermöte mellan EU och Förenta staterna på området rättsliga och inrikes frågor som väntas äga rum senare under våren 2019 i Bukarest, Rumänien, kommer att ge tillfälle till

att föra arbetet vidare. De fem berörda medlemsstaterna bör också utnyttja alla tillfällen på bilateral nivå för att samarbeta med Förenta staterna och göra framsteg.

IV. SLUTSATSER

Kommissionen håller fast vid sitt åtagande att som en prioriterad fråga uppnå fullständig ömsesidighet i fråga om viseringar för alla medlemsstater. När det gäller Förenta staterna som är det enda återstående fallet av bristande ömsesidighet, är kommissionen engagerad i en resultatorienterad process.

Kommissionen kommer att fortsätta sitt samarbete med Förenta staterna och de fem berörda medlemsstaterna för att påskynda framstegen mot fullständig ömsesidighet i fråga om viseringar. För närvarande vidhåller kommissionen sin ståndpunkt att samarbete och gemensamma diplomatiska insatser, där kommissionen nära samordnar arbetet med de fem berörda medlemsstaterna, fortfarande är det lämpligaste sättet att gå vidare.

Därför anser kommissionen allttjämt att antagandet av en delegerad akt om tillfälligt upphävande av undantaget från viseringskravet för medborgare i Förenta staterna skulle vara kontraproduktivt i detta skede, och det skulle inte gagna målet om viseringsfritt resande för samtliga EU-medborgare. Denna ståndpunkt kan ses över mot bakgrund av utvecklingen.

I detta sammanhang är det viktigt att fortsatt säkerställa att EU talar med en röst i denna viktiga fråga. Kommissionen kommer att fortsätta det nära samarbetet med Europaparlamentet och rådet för att uppnå fullständig ömsesidighet i fråga om viseringar och kommer att rapportera om den vidare utvecklingen i september 2019.