



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.4.2014
COM(2014) 165 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

EN SMARTARE VISERINGSPOLITIK FÖR EKONOMISK TILLVÄXT

{SWD(2014) 101 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Utvärdering av genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)

1.	INLEDNING.....	3
2.	MÅL FÖR VISERINGSKODEXEN OCH TIDIGARE BEDÖMNINGAR.....	4
2.1.	Mål för viseringskodexen.....	4
2.2.	Tidigare bedömningar	5.
2.2.1	Tillämpning och utveckling av den gemensamma viseringspolitiken för att främja tillväxt	
2.2.2	Rapport om hur det lokala Schengensamarbetet fungerade under de två första åren av tillämpningen av viseringskodexen.....	5
3.	ÖVERGRIPANDE GENOMFÖRANDE AV VISERINGSKODEXEN.....	6
3.1.	Allmänna överväganden.....	7
3.2.	Brist på statistiska uppgifter.....	7
3.3.	Utvärdering per specifikt mål.....	8
3.3.1.	Förenkling av regelverket	8
3.3.2.	Förstärkning av den rättsliga ramen för att förbättra harmoniseringen av praxis	8
3.3.3.	Stärka rättssäkerhetsgarantierna och säkerställa likabehandling	8
3.3.4.	förbättra den konsulära organisationen och det konsulära samarbetet (också med hänsyn till utvecklingen av informationssystemet för viseringar (VIS)),	13
4.	SLUTSATSER.....	14

1. INLEDNING

En gemensam viseringspolitik är ett grundläggande inslag i processen för att skapa ett gemensamt område utan inre gränser. Det Schengenregelverk på viseringspolitikens område som inrättades inom ramen för det mellanstatliga Schengensamarbetet införlivades med Europeiska unionens institutionella och rättsliga ramar efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget¹.

I viseringskodexen² fastställs harmoniserade förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för kortare vistelse. Kodexen var en "omarbetning" och konsolidering av alla rättsakter om villkor och förfaranden för utfärdande av viseringar för kortare vistelse och upphävde obsoleta delar av "Schengenregelverket". Omarbetningen omfattade de gemensamma konsulära anvisningarna, liksom delar av Schengenkonventionen och elva beslut av verkställande kommittén. Dessutom införlivades den gemensamma åtgärden 96/197/RIF av den 4 mars 1996 om ett system för flygplatstransitering med unionens regelverk.

Ett av syftena med viseringskodexen var att konsolidera och förenkla den rättsliga ramen. Ett annat var att underlätta lagligt resande och ta itu med olaglig invandring genom ytterligare harmonisering av det sätt på vilket medlemsstaternas lokala konsulat behandlar viseringsansökningar. En förutsättning för att uppnå målet att underlätta det lagliga resandet var bland annat att personer som reser ofta och regelbundet och är kända för konsulaten skulle kunna få en visering lättare än okända förstagångssökande.

De viktigaste förenklingarna av förfarandena rör förutsättningarna för utfärdande av viseringar för flera inresor och kraven när det gäller vilka styrkande handlingar som måste kunna visas upp. Viseringskodexen gör det således möjligt att särbehandla vissa sökande utifrån deras "viseringshistorik". Den syftar också till att säkerställa att likartade fall behandlas på ett likartat sätt.

Behovet av att underlätta resor till Europa i en säker miljö har i allt högre grad uppmärksamats politiskt efter antagandet av viseringskodexen. Därför deltar EU för närvarande i dialoger om en liberalisering av viseringspolitiken med ett antal partnerländer, och fler sådana dialoger kommer sannolikt att äga rum under de kommande åren. Dessutom har EU ingått nio avtal om förenklade viseringsförfaranden med partnerländer³. Dessa kan betraktas som ett första steg mot en liberalisering och visar på EU:s engagemang för att främja rörligheten och underlätta resandet till Europa för en vidare krets av tredjelandsmedborgare. Det ligger i EU:s intresse att öppna sig för besökare, eftersom resenärer bidrar till den ekonomiska tillväxten. Dessutom bidrar kontakter mellan människor och kulturer till att främja ömsesidig förståelse och dialog mellan kulturer.

I en nyligen genomförd studie⁴ av de ekonomiska effekterna av ett förenklat utfärdande av viseringar för kortare vistelse dras slutsatsen att antalet resenärer från sex granskade länder som avskräcks från att komma till Schengenområdet till följd av de nuvarande viseringskraven leder till betydande direkta och indirekta BNP-förluster. En försiktig

¹ (artikel 62.2 b; numera fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), artikel 77.2 a.

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

³ Sådana avtal om förenklade viseringsförfaranden är vanligen kopplade till återtagandeavtal.

⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_en.htm

uppskattning ger vid handen att denna årliga förlust uppgår till 4,2 miljarder euro, medan den enligt en trolig uppskattning skulle kunna uppgå till så mycket som 12,6 miljarder euro. Detta motsvarar enligt den försiktiga uppskattningen omkring 80 000 förlorade arbetstillfällen till följd av både direkta och indirekta effekter inom Schengenområdet, men en troligare uppskattning är 250 000 arbetstillfällen.

Viseringskodexen har bidragit till att förbättra viseringsförfarandena inom Schengen sedan den trädde i kraft för tre år sedan, men världen har inte stått stilla och såväl mål som prioriteringar har utvecklats (se t.ex. under 2.2.1 nedan). Behovet av att säkerställa större konsekvens inom EU:s politik (t.ex. ska unionen enligt artikel 167 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördragen) och det rådande ekonomiska läget har lett till att ”generering av tillväxt” har blivit ytterligare ett mål för den gemensamma viseringspolitiken. I detta sammanhang bör bättre överensstämmelse med handelspolitiken också garanteras. Detta skulle exempelvis kunna uppnås genom att hänsyn tas till både handelsförbindelser och handelsavtal beaktas när förhandlingar om avtal om förenklade viseringsförfaranden övervägs. Det är mot den bakgrunden som denna rapport har utarbetats. I rapporten anges ytterligare förbättringar som kan göras för att uppnå en smartare gemensam viseringspolitik, och därigenom också öka EU:s attraktionskraft för näringsidkare, forskare, studerande, konstnärer och kulturarbetare. Förbättringarna ger också förutsättningar att möta befintliga och framtida utmaningar.

2. MÅL FÖR VISERINGSKODEXEN OCH TIDIGARE BEDÖMNINGAR

2.1. Mål för viseringskodexen

Det främsta målet med viseringskodexen är att införa förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom eller vistelser inom Schengenområdet. Det gäller såväl kortare vistelser som transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser. Dessutom är viseringskodexen avsedd att underlätta lagligt resande och skapa förutsättningar att möta olaglig invandring. För att uppnå de mål som anges i motiveringen⁵ till kommissionens förslag från 2006 bör viseringskodexen

- *förbättra den konsulära organisationen och det konsulära samarbetet (också med hänsyn till utvecklingen av informationssystemet för viseringar (VIS))*⁶,
- *stärka rättssäkerhetsgarantierna,*
- *förbättra likabehandlingen av viseringssökande genom att reda ut vissa frågor och därigenom få till stånd en mer harmoniserad tillämpning av lagstiftningen.*

Enligt artikel 57.1 i viseringskodexen ska kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av viseringskodexen två år efter det att alla bestämmelser har blivit tillämpliga (dvs. den 5 april 2013), med en granskning av de uppnådda resultaten i

⁵ KOM(2006) 403 slutlig/2.

⁶ Ursprungligen skulle VIS ha trätt i funktion redan 2007, och därför valde kommissionen att lägga fram ett separat förslag som fastställer standarder för de biometriska uppgifter som ska samlas in och anger en rad alternativ till hur medlemsstaterna praktiskt kan organisera sina diplomatiska och konsulära beskickningar med avseende på registreringen av biometriska uppgifter från viseringssökande. Förslaget omfattar även en rättslig ram för medlemsstaternas samarbete med externa tjänsteleverantörer. Innehållet i den slutligen antagna förordningen (EUT L 131, 28.5.2009, s. 1) införlivades med och anpassades till strukturen i den viseringskodex som antogs i juli 2009.

relation till målen och av tillämpningen av bestämmelserna i förordningen. Genom denna rapport, som bygger på en detaljerad utvärdering av tillämpningen av viseringskodexen som anges i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar⁷, uppfylls det kravet. Samtidigt föreslås olika sätt att ta itu med mål som inte till fullo har uppnåtts och de problem som har konstaterats när det gäller genomförandet.

2.2. Tidigare bedömningar

Kommissionen föregick denna utvärdering av tillämpningen av viseringskodexen genom att i november 2012 offentliggöra meddelandet "Tillämpning och utveckling av den gemensamma viseringspolitiken för att främja tillväxt i EU" och en rapport om hur det lokala Schengensamarbetet fungerade under de två första åren av tillämpningen av viseringskodexen.

2.2.1 Tillämpning och utveckling av den gemensamma viseringspolitiken för att främja tillväxt⁸

Den förklaring som G 20-ministrarna avgav vid sitt möte i Mérida, Mexiko, i maj 2012 om potentialen för tillväxt genom förenklade viseringsförfaranden var utgångspunkt för kommissionens överväganden om viseringspolitikens ekonomiska effekter på EU-ekonomin i stort. Förklaringen var särskilt inriktad på turism, och på hur politiken skulle kunna utformas för att skapa bättre överensstämmelse med tillväxtmålen i Europa 2020-strategin.

Syftet med den gemensamma viseringspolitiken, i samverkan med de gemensamma bestämmelserna om kontroller vid de yttre gränserna, var att stödja avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna, dvs. skapandet av Schengenområdet⁹. Det huvudsakliga målet för viseringspolitiken har varit att underlätta resande för personer som följer regelverket, förhindra irreguljär migration och skydda allmän ordning och säkerhet. Den rådande ekonomiska nedgången har visat på vikten av att den gemensamma viseringspolitiken också tar upp potentialen att skapa ekonomisk tillväxt.

I meddelandet slogs å ena sidan fast att *[v]iseringskodexen utgör ett väsentligt steg framåt i förhållande till situationen innan den antogs, eftersom viseringsförfarandena i hög grad förbättras genom kodexen*. Till stöd för detta angavs en rad viktiga förbättringar av bestämmelserna. Å andra sidan konstaterades dock även att *det finns [...] utrymme för förbättringar, eftersom en optimal tillämpning av kodexen ännu inte har uppnåtts på alla områden och att [d]e flesta problemen kan undanröjas genom att medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar (nedan kallade konsulat) tillämpar viseringskodexen korrekt. Detta bör följas upp av kommissionen*. Meddelandet angav också frågor som bör tas upp vid en framtida översyn av viseringskodexen i syfte att *förbättra och förenkla förfarandena för lagligt resande personer (samtidigt som de risker som den irreguljära migrationen innebär och de säkerhetsrisker som vissa resande ger upphov till beaktas)*.

⁷ SWD(2014) 101.

⁸ COM(2012) 649.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

2.2.2 Rapport om hur det lokala Schengensamarbetet fungerade under de två första åren av tillämpningen av viseringskodexen¹⁰

Bestämmelserna i viseringskodexen är generellt tillämpliga. Medlagstiftarna har dock medgivit behovet av att ta hänsyn till lokala förhållanden och samtidigt säkerställa en harmoniserad tillämpning av allmänna bestämmelser. I artikel 48 i viseringskodexen anges den rättsliga ramen för det lokala konsulära samarbetet inom Schengen, vilket gör ett konsekvent samarbete mellan medlemsstaterna¹¹ på lokal nivå till en viktig del av genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken.

Detta samarbete är för närvarande begränsat till att bedöma behovet av att anpassa vissa bestämmelser till lokala förhållanden, i synnerhet när det gäller vilka styrkande handlingar som de sökande ska lämna in. Vid ett positivt utfall av bedömningen ska kommissionen anta gemensamma lokala regler genom ett genomförandebeslut. Detta arbete rörande det lokala konsulära samarbetets huvudfunktion, som också är mest synlig för allmänheten, nämligen att harmonisera hanteringen av styrkande handlingar, har hittills endast lett till antagande av sex genomförandebeslut från kommissionen, vilka omfattar 15 tredjeländer och en EU-medlemsstat.

Detta visar att den förstärkta rättsliga ramen inte har lett till avsedda resultat. Det finns en brist på förståelse för vilket mervärde som det lokala Schengensamarbetet kan tillföra, och medlemsstaterna behöver uppamma engagemang för denna kollektiva uppgift. Dessa resultat bekräftades av de årsrapporter som sammanställts för perioden 2012–2013. Det är därför viktigt att stärka det lokala Schengensamarbetet, eftersom bristen på överensstämmelse mellan den praxis som tillämpas av olika medlemsstater på samma plats är en betydande källa till klagomål och frustration bland viseringssökande, oavsett nationalitet, yrke eller status.

Kommissionen föreslår införande av bindande regler om harmonisering av styrkande handlingar inom ramen för det lokala Schengensamarbetet. Den nya metoden för utvärdering av Schengensamarbetet, som kommer att börja tillämpas under 2015 och som gör det möjligt att genomföra tematiska utvärderingar, kan visa sig bli av stor betydelse för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om lokalt Schengensamarbete.

För närvarande ska årsrapporter upprättas på varje plats, varefter kommissionen överlämnar dessa till Europaparlamentet och rådet för att garantera fullständig öppenhet.

Kommissionen föreslår att man i stället upprättar en övergripande årlig lägesrapport om det lokala Schengensamarbetet, som överlämnas till medlagstiftarna, för att garantera en konsekvent öppenhet.

¹⁰ COM(2012) 648.

¹¹ OM inte annat anges avses med *medlemsstater* i detta dokument EU-medlemsstater som tillämpar den gemensamma viseringspolitiken fullt ut (samtliga EU-medlemsstater utom Bulgarien, Kroatien, Irland, Cypern, Rumänien och Förenade kungariket) samt de associerade staterna Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

3. ÖVERGRIPANDE GENOMFÖRANDE AV VISERINGSKODEXEN

3.1. Allmänna överväganden

Även om det inte är möjligt att påvisa viseringskodexens direkta verkningar på antalet viseringar för kortare vistelser som sökts och beviljats under perioden 2010–2012, har förtydligandet av den rättsliga ramen bidragit till en betydande ökning av antalet viseringsansökningar. Mellan 2009 och 2012 ökade det sammanlagda antalet ansökningar med 48 %, vilket motsvarar en årlig ökning med omkring 15 %. Med ett fåtal undantag¹² har medlemsstaterna erfarit en ökning av antalet viseringsansökningar som årligen handläggs. Under samma period minskade det totala antalet avslag¹³, även om det förelåg stora skillnader mellan världens regioner¹⁴.

Det övergripande målet att motverka irreguljär invandring anses generellt ha blivit uppfyllt. Varken medlemsstaternas egna iakttagelser eller resultaten av undersökningar och offentliga samråd har visat på säkerhetsrisker eller säkerhetsproblem som uppstått till följd av viseringskodexen eller dess tillämpning. Naturligtvis är det viktigt att säkerställa en hög säkerhetsnivå när man lägger fram förslag om nya förenklade förfaranden för personer som reser lagligt. Hänsyn bör också tas till den ökning av säkerheten som följer av införandet av Informationssystemet för viseringar (VIS), som inleddes i oktober 2011 och bör kunna slutföras i början av 2015.

3.2. Brist på statistiska uppgifter

Adekvat, tillförlitlig och jämförbar statistik är en förutsättning för en faktabaserad utvärdering av genomförandet av lagstiftningen och dess effektivitet och ändamålsenlighet.

I artikel 46 fastställs att medlemsstaterna ska lämna årsstatistik för det föregående året till kommissionen. I bilaga XII anges vilka uppgifter som ska lämnas in (t.ex. typ av visering, antal viseringsansökningar som lämnats in/utfärdats/avslagits, en eller flera inresor).

Även om de uppgifter som lämnats av medlemsstaterna har varit användbara för att bedöma genomförandet av vissa delar av viseringskodexen, gör bristen på uppdelning att det blir svårt att bedöma effekterna av vissa bestämmelser. När det gäller exempelvis viseringar för flera inresor samlas endast uppgifter om totalantalet in, utan hänsyn till giltighetstidens längd. Totalsiffrorna för denna typ av viseringar omfattar således viseringar för perioder från två veckor och upp till fem år. Uppgifterna samlas in utifrån plats (dvs. var viseringen har ansökt om eller utfärdats) och typ av visering som ansökan gäller (kortare vistelse eller visering för flygplatstransitering), men uppgifter om den sökandes nationalitet eller syftet med resan är inte tillgängliga. Detta gör det omöjligt övervaka trender, t.ex. när det gäller antalet viseringsansökningar som ges in för turiständamål.

Kommissionen föreslår en översyn av bilaga XII för att göra det möjligt att samla in mer detaljerade uppgifter och därigenom skapa förutsättningar för korrekta bedömningar av hur målen uppnås i framtiden.

¹² För Österrike var den samlade ökningen under denna period endast 1,5 %, och för Slovenien registrerades en minskning på 58,5 %. Båda situationerna kan sannolikt knytas till avskaffandet av viseringskravet för medborgare i de flesta länderna på västra Balkan under 2009 och 2010. .

¹³ 2010: 5,8 %, 2012: 4,8 %.

¹⁴ Från en avslagsandel på 1 % i Ryska federationen till 44 % i Guinea.

3.3. Utvärdering per specifikt mål

3.3.1. Förenkling av regelverket

Integreringen av all lagstiftning om behandling av ansökningar om visering för kortare vistelse och ändring av utfärdade viseringar i ett enda instrument har klart bidragit till att förenkla lagstiftningen, öka insynen och förbättra rättssäkerheten.

3.3.2. Förstärkning av den rättsliga ramen för att förbättra harmoniseringen av praxis

Målet att införa en tydlig rättslig ram för den gemensamma viseringspolitiken som reglerar vistelser på upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod har i allmänhet blivit uppfyllt. Med tiden har kommissionen emellertid börjat uppmärksamma situationen för tredjelandsmedborgare som har legitima skäl att stanna **längre än 90 dagar under en 180-dagarsperiod** (avsnitt 2.1.9. i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar). Det rör sig om personer som, oavsett om de omfattas av viseringskrav eller ej, vill stanna inom Schengenområdet under en period som överstiger 90 dagar utan att ha för avsikt att stanna i en enskild medlemsstat i längre än 90 dagar.

Denna kategori av personer omfattar typiskt sett liveartister som turnerar i Schengenområdet under en längre period, men också enskilda resenärer, t.ex. konstnärer, kulturarbetare, studerande och pensionärer. Eftersom de inte uppfyller kriterierna för vare sig en nationell visering för längre vistelse eller en Schengenvisering för kortare vistelse eller ett annat tillstånd, befinner de sig i ett rättsligt vakuum. Denna situation kan ofta locka medlemsstaterna till en "kreativ" användning av vissa rättsliga instrument. Hellre än att ignorera sådana metoder föreslår kommissionen att man inför ett särskilt tillstånd som skulle tillgodose behoven hos dessa personer.

Kommissionen föreslår ett rättsinstrument varigenom införs en ny typ av tillstånd för vistelser i Schengenområdet under längre tid än de nuvarande tillåtna 90 dagarna under en 180-dagarsperiod.

3.3.3. Stärka rättssäkerhetsgarantierna och säkerställa likabehandling och öppenhet

Resultaten från det offentliga samrådet¹⁵, den ovannämnda ekonomiska konsekvensbedömningen och enskilda klagomål tyder på att målet att stärka **rättssäkerhetsgarantierna** inte har uppfyllts i tillräcklig utsträckning. Både enskilda sökande och yrkesverksamma har funnit att vissa ansökningsförfaranden är **långdragna, besvärliga och kostsamma**.

Varje viseringsansökan inleds med att den sökande måste komma fram till vilken medlemsstat som är behörig att handlägga ansökan (avsnitt 2.1.1.1, första stycket i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar). Det finns klara och objektiva kriterier för att fastställa vilken medlemsstat som är behörig att pröva en ansökan. I praktiken har dock detta har visat sig vara det en utmaning både för sökande och konsulat i sådana fall där den sökande vill resa till flera medlemsstater på en visering. De nuvarande reglerna är uppenbarligen förvirrande och sökande har ofta en negativ första erfarenhet av viseringspolitiken inom Schengen.

Nästa steg i processen rör ifyllandet av **ansökningsformuläret** (avsnitt 2.1.1.2, punkt 10 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar). Även om formuläret inte generellt ger upphov till några större problem, finns det fortfarande utrymme för förenklingar. Den skulle

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0025_en.htm.

t.ex. vara möjligt att avskaffa kravet att ange sådana uppgifter som faktiskt kommer att finnas tillgängliga i VIS, allteftersom systemet börjar användas. En bättre beskrivning av hur formuläret ska fyllas i skulle också vara till hjälp.

Kommissionen föreslår att reglerna om "behörig" medlemsstat förtydligas och att ansökningsformuläret förenklas.

Kravet på att ansökan ska **lämnas in personligen** (avsnitt 2.1.1.1, punkterna 7–9 i arbetsdokumentet) har konstaterats vara ett stort hinder, eftersom det ofta är en mycket betungande för den sökande. I vissa fall tvingas de sökande att resa till ett närliggande land, eftersom den behöriga medlemsstaten inte är närvarande eller företrädd i deras bosättningsland. En sådan resa medför givetvis merkostnader för de sökande. Även om vissa medlemsstater tillåter att sökande lämnar ansökningar till en extern tjänsteleverantör eller via en kommersiell mellanhand, händer det endast sällan att kända sökande beviljas valfri befrielse från kravet att ansökan ska lämnas in personligen.

Hittills har den allmänna regeln varit att en viseringsansökan ska lämnas in personligen vid ett konsulat eller till en extern tjänsteleverantör. Den gradvisa utbyggnaden av VIS kommer att innebära att förstagångssökande under alla omständigheter behöver gå till ett konsulat eller en extern tjänsteleverantör för att få sina fingeravtryck upptagna.

Men de flesta medlemsstater står inför en ökning av antalet ansökningar, i kombination med nedskärningar av de offentliga utgifterna. Detta har lett till ökad användning av externa tjänsteleverantörer för mottagande av viseringsansökningar, till ackreditering av kommersiella mellanhänder (dvs. resebyråer/researrangörer) som ger in ansökningar på (grupper av) viseringssökandes vägnar och till att enskilda medlemsstater upphäver kravet på personligt ingivande av ansökan för välkända sökande.

Att lämna in ansökan personligen vid konsulatet tycks alltså mer och mer bli ett undantag. Vid vissa konsulat lämnas endast 30 % av ansökningarna in personligen. Att döma av de upplysningar som samlats in i samband med Schengenutvärderingar, är det endast sällan som personliga intervjuer genomförs när en ansökan lämnas in. Å andra sidan tillåter medlemsstaterna i allt större utsträckning att sökande lämnar in sina ansökningar på elektronisk väg, vilket ligger i linje med utvecklingen inom den moderna tekniken.

För närvarande kan sökande lämna in sina ansökningar **tidigast tre månader** före sin planerade resa (avsnitt 2.1.1.1, punkt 5 i arbetsdokumentet). Denna frist medför problem för sjöfarare (se även s. 11) och personer som vill undvika rusningsperioder med långa väntetider. I såväl de sökandes som konsulatens intresse bör det vara tillåtet att lämna in en ansökan upp till sex månader före den planerade resan.

Kommissionen föreslår att regeln om personligt inlämnande avskaffas (utan att det påverkar kraven när det gäller tagande av fingeravtryck för förstagångssökande) samtidigt som möjligheten att genomföra en intervju bibehålls. Kommissionen föreslår också ett klagande av de bestämmelser som möjliggör elektronisk inlämning av ansökningar och att alla sökande tillåts lämna in sina ansökningar upp till sex månader före den planerade resan.

Så snart en ansökan har lämnats in börjar olika tidsfrister löpa. Även om tidsfristen för att fatta beslut vanligtvis följs, kan handläggningen ta längre tid om det berörda tredjelandet är föremål för **föregående samråd** (2.1.1.5, punkt 20 i arbetsdokumentet). Bättre IT-system

möjliggör dock en kortare svarstid vid föregående samråd än den frist på sju kalenderdagar som för närvarande gäller. En kortare tidsfrist för beslut bör också vara möjlig.

Kommissionen föreslår en översyn av de maximala tidsfristerna, däribland svarstiden vid föregående samråd, vilka bör minskas till fem kalenderdagar.

Viseringskodexen innehåller också bestämmelser som syftar till att effektivisera och förkorta förfarandena, och därmed möjliggöra förenklingar av förfarandena för sökande som av konsulatet är kända för sin ”integritet” och ”tillförlitlighet”, däribland korrekt användning av tidigare utfärdade viseringar. Dessa potentiella förenklingar, som bör tillämpas särskilt med avseende på kraven när det gäller styrkande handlingar och utfärdande av viseringar för flera inresor, tillämpas emellertid inte på ett enhetligt och konsekvent sätt av medlemsstaterna.

De flesta sökande ser de som en börda att vid upprepade tillfällen behöva tillhandahålla ett stort antal **styrkande handlingar** (2.1.1.2, punkt 12 i arbetsdokumentet) för att bevisa att de uppfyller kraven för inresa. Många klagar över att kraven skiljer sig från konsulat till konsulat i samma tredje land, även om syftet med resan är detsamma.

Enligt viseringskodexen kan ansökande vilkas ”integritet” och ”pålitlighet” konsulaten känner till komma i åtnjutande av vissa förenklingar i förfarandena (befrielse från kravet att lämna in ansökan personligen och att lämna vissa/alla styrkande handlingar). Medlemsstaterna förefaller dock inte vara systematiska i hur de beviljar undantag för kända sökande. Detta beror huvudsakligen på det faktum att det rör sig om en ”får-klausul” och att kriterierna om integritet och pålitlighet inte har definierats. Dessutom lämnas cirka 70 % av alla ansökningar in via en extern tjänsteleverantör som inte har rätt att göra en bedömning av ansökan/den sökande.

Mervärdet av kravet på ge in bevis på innehav av en **medicinsk reseförsäkring** (2.1.1.2, punkt 14 i arbetsdokumentet) kan ifrågasättas. Detta krav bör därför avskaffas.

Kommissionen föreslår att en uttömmande och förenklad förteckning över styrkande handlingar införs, och att kravet rörande en medicinsk reseförsäkring avskaffas.

Även om viseringskodexens artikel om utfärdande av **viseringar för flera inresor** (2.1.1.6, punkt 24 i arbetsdokumentet) är en ”ska-klausul”, förtas detta av den skönsmässiga bedömningen av de villkor som ska vara uppfyllda för beviljande av en visering för flera inresor, villkor som för övrigt också de omfattar begreppen integritet och pålitlighet. Dessutom visade det offentliga samrådet att medlemsstaternas konsulat förefaller obenägna att utfärda viseringar för flera inresor för längre perioder än sex månader. Så medan konsulat i princip borde utfärda viseringar för flera inresor med en giltighetstid på upp till fem år till de kategorier av personer som anges i artikeln (det rör sig i huvudsak om personer som reser regelbundet och därför ”kända”), medför konsulatens marginal för skönsmässig bedömning, i kombination med deras ovilja att utfärda viseringar för flera inresor med lång, att betydligt färre sådana utfärdas än som skulle kunna vara fallet.

Detta är beklagligt, eftersom en visering för flera inresor är den viktigaste och mest lättillgängliga förenkling som resenärer kan få. Genom att utfärda fler viseringar för flera inresor skulle man också lätta på den administrativa bördan för både sökande och konsulat. En förstärkning av artikeln om viseringar för flera inresor skulle ge lösningar på många av de problem som har konstaterats i samband med det offentliga samrådet och olika undersökningar. I synnerhet skulle sökande inte behöva gå igenom upprepade

ansökningsförfaranden. I praktiken gör konsulaten dock liten eller ingen åtskillnad mellan sökande. Förstagångssökande behandlas ofta på samma sätt som personer som reser regelbundet.

Tillgången till VIS, som på väg att byggas ut gradvis och bör vara i full drift i hela världen under 2015, skulle kunna bidra till att göra åtskillnad mellan sökande, eftersom alla uppgifter som rör deras viseringsansökningar kommer att föras in i systemet och vara åtkomliga för alla medlemsstaters konsulat. Uppgifter lagras i VIS i fem år. Det kommer att vara enkelt att skilja mellan en "okänd" sökande som ansöker för första gången och ännu inte har registrerats i VIS (och därmed saknar "viseringshistorik"), och en sökande som redan tidigare har fått sina uppgifter registrerade.

Ännu en distinktion kan göras mellan personer som är registrerade i VIS, men som inte har erhållit en visering under de 12 månader som föregår ansökan, och personer som har erhållit och på lagligt sätt använt två viseringar under motsvarande period. Det senare skulle kunna definieras som "personer som reser regelbundet" och bör komma i åtnjutande av största möjliga förenklingar i fråga om kraven på styrkande handlingar och giltighetstiden för de viseringar för flera inresor som utfärdas.

På grundval av detta bör man införa bindande bestämmelser om särskilda förenklingar av förfarandet för personer som reser regelbundet. Dessa förenklingar skulle innebära (partiell) befrielse från kraven när det gäller styrkande handlingar och utfärdande viseringar för flera inresor med lång giltighetstid. Konkret innebär detta att sökande som har erhållit och på lagligt sätt använt två viseringar under de närmast föregående 12 månaderna endast bör behöva lämna in styrkande handlingar som visar på syftet med resan. Om detta krav är uppfyllt bör de erhålla en visering för flera inresor som är giltig i tre år. Sökande som har erhållit och lagenligt använt sådana ett treåriga viseringar för flera inresor bör, vid nästa ansökan, erhålla en sådan visering för flera inresor med en giltighetstid på fem år.

Förstagångssökande skulle å andra sidan, fastän de kommer i åtnjutande av generella förenklingar, fortfarande behöva genomgå noggranna kontroller, eftersom de skulle komma i åtnjutande av betydande förenklingar om de ansöker på nytt. Denna kontroll är nödvändig för att bevara säkerheten i systemet.

Kommissionen föreslår bindande regler, på grundval av klart definierade och objektiva kriterier, som gör det möjligt att göra tydlig åtskillnad mellan olika kategorier av sökande. Utgångspunkten bör vara att sökande med en positiv "viseringshistorik" som registrerats i VIS under de 12 månader som föregår ansökan bör komma i åtnjutande av största möjliga förenklingar i fråga om kraven på styrkande handlingar som ska läggas fram och den visering för flera inresor som ska utfärdas.

För att säkerställa att förslagen rörande viseringar för flera inresor med lång giltighetstid (tre och fem år) får största möjliga verkan, bör konsulaten tillåtas att utfärda en visering för flera inresor med en giltighetstid som sträcker sig längre än giltighetstiden för sökandens **resehandling** (2.1.1.2, punkt 11 i arbetsdokumentet).

Kommissionen föreslår införande av bestämmelser som gör det möjligt att utfärda en visering med längre giltighetstid än den resehandling i vilken viseringsmärket har påförts.

Genom viseringskodexen infördes **obligatorisk och valfri befrielse från viseringsavgift** (2.1.1.3, punkt 15 i arbetsdokumentet) för vissa kategorier av sökande. Genomförandet av de

berörda bestämmelserna har avslöjat två problem. För det första är de kategorier av personer som har rätt till undantag på någon av de angivna grunderna inte klart definierade i alla situationer och, för det andra, tillämpar konsulatet på en viss plats sällan valfri befrielse från viseringsavgift på ett konsekvent sätt. Följden blir att få potentiellt berättigade sökande faktiskt kommer i åtnjutande av undantaget.

Kommissionen föreslår att all befrielse från viseringsavgift blir obligatoriska och att de personkategorier som kan komma i fråga för undantag definieras tydligare.

Viseringar får endast i undantagsfall utfärdas vid de yttre gränserna (2.1.1.8, punkt 35 i arbetsdokumentet). Personer som arbetar inom sjöfarten och kryssningsindustrin är på grund av yrkets natur ofta tvungna att ansöka om visering vid gränsen. För dessa sjömän infördes en särskilt artikel och bilaga i viseringskodexen. Trots dessa regler är utfärdandet av viseringar till sjömän fortfarande ett komplicerat förfarande, inte minst på grund av komplexiteten i bilaga IX, som fastställer det formulär som sjömän ska fylla i när de ansöker om visering.

Kommissionen föreslår en översyn av bilaga IX i syfte att förenkla ansökningsformuläret.

Såsom angetts ovan kan viseringar endast i undantagsfall utfärdas vid de yttre gränserna. Kommissionen har dock nyligen godkänt ett pilotprojekt i en medlemsstat som gör det möjligt att utfärda visering för en inresa vid dess yttre gränser för turister under sommarsäsongen, så att de kan göra ett kort besök. Med hänsyn till den gemensamma viseringspolitikens förstärkta roll när de gäller att underlätta resandet för personer som reser lagligt, däribland turister, och därigenom stimulera tillväxten i EU, föreslår kommissionen att denna möjlighet öppnas upp för alla medlemsstater.

Kommissionen föreslår att det införs en bestämmelse i viseringskodexen som möjliggör utfärdande av viseringar för en inresa vid de yttre gränserna för att främja kortare turistbesök.

Även om kommissionen erkänner att en medlemsstat bör ha möjlighet att införa viseringar för flygplatstransitering (avsnitt 2.1.7 arbetsdokumentet) när de ställs inför ett plötsligt och betydande inflöde av irreguljära migranter, bör de nuvarande reglerna ses över för att säkerställa att sådana åtgärder är proportionella i fråga om omfattning och varaktighet.

Kommissionen föreslår att de nuvarande bestämmelserna om viseringar för flygplatstransitering ses över i syfte att säkerställa proportionalitet.

Viseringskodexen gäller de viseringsansökningar som lämnas in av alla tredjelandsmedborgare, inbegripet familjemedlemmar till unionsmedborgare (2.1.5, punkterna 47–52 i arbetsdokumentet). För att underlätta rörligheten bör förenklade viseringsförfaranden genomföras, särskilt genom att underlätta besök från familjen, för tredjelandsmedborgare som är unionsmedborgare bosatta i den medlemsstat där de är medborgare samt för nära anhöriga till unionsmedborgare som är bosatta i ett tredje land och som tillsammans vill besöka den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare. Unionsrätten medger för närvarande inte några särskilda förenklade förfaranden för dessa två situationer. De nyligen ingångna avtalen om förenklade viseringsförfaranden innebär emellertid vissa förenklingar i detta hänseende (t.ex. förenkling av kraven på styrkande handlingar, befrielse från viseringsavgift och

obligatoriskt utfärdande av viseringar för flera inresor). Denna praxis bör generaliseras i viseringskodexen.

I artikel 5.2 i direktiv 2004/38/EG¹⁶ föreskrivs emellertid särskilda förenklingar för dem som omfattas av det direktivet, t.ex. att viseringen utfärdas gratis och på grundval av ett påskyndat förfarande. Kommissionen mottar många klagomål och krav på förtydliganden av förhållandet mellan direktiv 2004/38/EG och viseringskodexen, då förenklingar som föreskrivs för familjemedlemmar till unionsmedborgare på grundval av direktivet uppenbarligen tillämpas på olika sätt i olika medlemsstater. Denna situation leder till osäkerhet för familjemedlemmar. Därför bör samma förenklade viseringsförfaranden som föreslås för tredjelandsmedborgare i de två situationer som nämns ovan åtminstone beviljas familjemedlemmar i situationer som omfattas av direktiv 2004/38/EG.

Kommissionen föreslår att förenklade viseringsförfaranden bör erbjudas tredjelandsmedborgare som besöker nära släktingar som är unionsmedborgare bosatta i den medlemsstat där de är medborgare samt för nära anhöriga till unionsmedborgare som är bosatta i ett tredje land och som tillsammans vill besöka den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare.

Samma förenklade viseringsförfaranden bör åtminstone gälla de familjemedlemmar till EU-medborgare som omfattas av direktiv 2004/38/EG.

3.3.4. *Förbättra den konsulära organisationen och det konsulära samarbetet (också med hänsyn till utvecklingen av informationssystemet för viseringar (VIS)),*

Genom viseringskodexen upprättas en rättslig ram för olika former av **konsulärt samarbete** (2.1.4, punkterna 40–46 i arbetsdokumentet) för att minska kostnaderna för medlemsstaterna och för att förbättra den konsulära täckningen till förmån för de sökande. Det finns dock allvarliga tvivel om effektiviteten och ändamålsenligheten i dessa bestämmelser.

För det första bör medlemsstaterna i princip endast besluta om samarbete med en extern tjänsteleverantör efter att ha övervägt andra samsamarbetsmöjligheter. Det bör vara en ”sista utväg”, eftersom det medför extra kostnader för de sökande, och medlemsstaterna bör bibehålla möjligheten att låta samtliga sökande lämna in ansökningar direkt till de diplomatiska beskickningarna eller konsulatet. I praktiken väljer dock medlemsstaterna i de flesta fall samarbete med en extern tjänsteleverantör utan att överväga andra möjligheter, eftersom entreprenad är det överlägset billigaste, snabbaste och effektivaste sättet att hantera en stor ökning av antalet viseringsansökningar och förbättra den konsulära täckningen. När tjänsterna läggs ut på entreprenad erbjuds ofta inte heller direkt tillgång till konsulatet.

För det andra finns det endast begränsad erfarenhet av de nya former av samarbete som fastställs i viseringskodexen, dvs. begränsad representation (endast för inlämning av ansökningar och biometrisk uppgifter), samlokalisering, gemensamma ansökningscentrum och godkännande av honorärkonsuler för att ta emot ansökningar. Begränsad representation

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 27).

eller samlokalisering har inte alls använts och ansökningscentrum finns endast som hybrider. Några få medlemsstater har tillåtit honorärkonsuler att ta emot ansökningar.

För det tredje måste den konsulära täckningen fortfarande ökas avsevärt, trots att representationsarrangemang och entreprenad lett till framsteg i insamlingen av viseringar och lokal handläggning (s.k. ”konsulär täckning”). Sökande ska inte behöva resa utomlands för att lämna in ansökan, därför att den behöriga medlemsstaten saknar ambassad eller konsulat eller inte är företräd i det land där de är bosatta.

Det kan också vara besvärligt, kostsamt och tidskrävande att ta sig till ett konsulat i tredjeländer där alla eller de flesta medlemsstater har sin representation i huvudstaden, och många sökande måste fortfarande resa långa sträckor för att ta sig dit. Så är det exempelvis i Kina, Indien och Ryssland. Både representationsarrangemang och entreprenad är redan vanliga, men insamlingen och handläggningen av viseringshandlingar är koncentrerad till huvudstäderna och ett fåtal stora städer. I nio tredjeländer, slutligen, där medborgarna avkrävs visering, har ingen medlemsstat någon representation och det finns ingen extern tjänsteleverantör. I dessa länderna skulle det vara idealiskt för medlemsstaterna att samla sina resurser och inrätta gemensamma ansökningscentrum eller andra genomförbara samarbetsformer.

I detta avseende bör det noteras att de delar av fonden för inre säkerhet¹⁷ som avser de yttre gränserna och viseringar kommer att samfinansiera de åtgärder med inriktning på infrastruktur, byggnader och operativ utrustning (inbegripet underhållet av informationssystemet för viseringar) som krävs för handläggning av viseringsansökningar och för utbildning. Ännu viktigare är att utgifterna för konsulatspersonal kommer att berättiga till full finansiering genom driftsstödsposten i fonden för inre säkerhet.

Kommissionen föreslår att de nuvarande definitionerna av konsulärt samarbete ses över i syfte att göra dem flexibla och införa principen om obligatorisk representation.

4. SLUTSATSER

Det övergripande målet med viseringskodexen var att garantera att den gemensamma viseringspolitiken blev verkligt gemensam och på alla platser likadant tillämpad av alla medlemsstater med hjälp av en uppsättning rättsliga bestämmelser och en uppsättning operativa instruktioner. Dessutom skulle de gemensamma bestämmelserna bidra till att underlätta lagligt resande, särskilt för personer som reste ofta och regelbundet, och till att ta itu med den illegala invandringen. Föreliggande utvärdering har visat att det finns ett antal fördelar, men också områden som kräver förbättringar med avseende på förfarandena och villkoren för utfärdande av viseringar.

Fastän underlättandet av lagliga resor automatiskt ger ekonomiska fördelar, var målet att erbjuda förenklade viseringsförfaranden för att främja ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen inte inskrivet i viseringskodexen. Det infördes först i kommissionens meddelande från november 2012 mot bakgrund av behovet att stämma av EU-politiken mot de rådande ekonomiska utsikterna. Därför utvärderar denna rapport i vilken grad det övergripande ursprungsmålet att underlätta lagligt resande och säkerställa lika behandling i

¹⁷ KOM(2011) 750.

snarlika fall har uppnåtts, utan att specifikt bedöma dess faktiska förmåga att bidra till ekonomisk tillväxt.

Jämfört med situationen innan viseringskodexen antogs innebär den generellt att den gemensamma viseringspolitikens rättsliga ram förtydligas och förenklas. Kodexens viseringsförfaranden har genomgått en omfattande uppdatering och standardisering, vilket gör att vissa problem som framhålls i utvärderingen kan lösas, om genomförandet sker på ett korrekt sätt. Genomförandet av lagstiftningen har dock inte varit optimalt. Detta kan till stor del förklaras av det faktum att de flesta inslag av flexibilitet formuleras som alternativ ("får"-klausuler) och inte som tvingande regler.

Bestämmelserna i viseringskodexen för att bevara säkerheten vid de yttre gränserna har visat sig vara konsekventa och effektiva och är fortfarande av central betydelse för syftet med systemet. Men bestämmelserna om att underlätta förfarandena för vissa personkategorier, och som dessutom skulle kunna lätta den administrativa bördan för medlemsstaternas konsulat, har inte haft väntad effekt. Resultatet är otillfredsställande, inte enbart för personer som reser lagligt, utan även för medlemsstaterna och EU som helhet, eftersom ekonomiska fördelar går om intet.

Viseringskodexen är generellt tillämplig och bestämmelserna i den gäller alla personer som är medborgare i länder som omfattas av viseringskrav. Det är därför nödvändigt att anpassa vissa bestämmelser till lokala omständigheter. Men den rättsliga ramen har egentligen aldrig tillämpats på lokal nivå, och varaktigt och fortlöpande samarbete har inte införts på mer än ett fåtal platser. I andra fall har vissa rättsliga krav helt enkelt ignorerats.

För att arbeta för en verkligt gemensam viseringspolitik, föreslår kommissionen en revidering av förordning (EG) nr 810/2009 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex). Resultaten av utvärderingen har använts i en konsekvensbedömning som utarbetats av kommissionen.

Kommissionens förslag till översyn av viseringskodexen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Bestämmelserna i viseringskodexen tillämpas på samma sätt på samtliga sökande, oberoende av deras individuella situation, fastän kodexen erbjuder en rättslig grund för förenklade förfaranden för sökande som är kända av konsulaten. I praktiken skiljer konsulat inte i tillräckligt hög grad mellan okänd sökande och dem som har en positiv viseringshistorik.
- De förenklade förfaranden för kända sökande som kodexen erbjuder tillämpas alltför sällan.
- På grund av den omfattande användningen av entreprenad kan möjligheten till befrielse från kravet på att personligen lämna in viseringsansökan och att undanta den sökande från skyldigheten att tillhandahålla vissa styrkande handlingar helt enkelt inte utnyttjas. Bedömningar av den sökandens ställning med avseende på inherent diskretionära begrepp såsom "integritet" och tillförlitlighet kan inte överlåtas åt externa tjänsteleverantörer. Denna brist på differentiering är en av orsakerna till att sökande – och i viss mån också konsulat – uppfattar nuvarande viseringsförfaranden som långdragna, besvärliga och kostsamma.

Kommissionen föreslår därför följande:

1) Att minska den administrativa bördan för såväl den sökande som konsulatet genom att optimal utnyttja informationssystemet för viseringar och differentiera behandlingen av kända personer/personer som reser regelbundet och okända sökande på grundval av tydliga och objektiva kriterier.

2) Att ytterligare underlätta lagliga resor genom att rationalisera och till fullo harmonisera förfarandena samt genom att göra vissa bestämmelser obligatoriska i fall där konsulaten för närvarande själva bestämmer.

Om de nya reglerna antas, kommer förfaranden på följande områden att avsevärt underlättas för de sökande:

	<i>Ansökan kan lämnas in personligen</i>	<i>Fingeravtryck kan lämnas på plats</i>	<i>Styrkande handlingar</i>	<i>Viseringar som ska utfärdas</i>
<i>Förstagångsökande, ingen tidigare registrering i VIS</i>	JA	JA	Fullständig förteckning över alla inresevillkor	I princip en enda men viseringar för flera inresor också möjligt om konsulatet anser sökanden vara tillförlitlig
<i>VIS-registrerade personer (som inte reser regelbundet)</i>	NEJ	NEJ (om fingeravtryck inte har samlats in under de senaste 59 månaderna)	Fullständig förteckning över samtliga inresevillkor	En enda eller viseringar för flera inresor
<i>VIS-registrerade personer som reser regelbundet och som lagligen använt två viseringar under de 12 månader som föregår ansökan</i>	NEJ	NEJ	Endast handlingar som styrker resans syfte. Den ”positiva viseringshistoriken” låter anta att villkoren för inresa är uppfyllda	Treåriga viseringar för flera inresor
<i>VIS-registrerade personer som reser regelbundet och som lagligt har använt treåriga viseringar för flera inresor</i>	NEJ	NEJ	Endast handlingar som styrker resans syfte.	Femåriga viseringar för flera inresor

Förstagångssökande bör inte automatiskt vara berättigade till viseringar för flera inresor, eftersom deras ansökningar måste undersökas i detalj för att en hög säkerhetsnivå ska kunna upprätthållas inom Schengenområdet. De kommer dock att dra nytta av alla de generella förenklingar av förfarandena som kommissionen föreslår, t.ex. avskaffad medicinsk reseförsäkring, kortare beslutsfrister och en förenklad anmälningsblankett. Dessutom kommer de att dra fördel av sin status som "VIS-registrerade personer som reser regelbundet", med de förenklade viseringsförfaranden som följer därav, om de ansöker om en tredje visering inom 12 månader sedan de lagligt använt sin första visering.

Eftersom viseringarna inte kan lämnas in och handläggas lokalt i många tredjeländer blir det mycket kostsamt och tidskrävande att lämna in en viseringsansökan. Kommissionen föreslår därför följande:

3) Att se över den befintliga ramen för att förbättra det konsulära samarbetet och underlätta ansökningarna om Schengenvisering på så många platser som möjligt.

I enlighet med målet att främja ekonomisk tillväxt genom en smartare viseringspolitik, bör en möjlighet att tillfälligt tillämpa vissa bestämmelser i viseringskodexen för att främja korttidsurism inrättas. Kommissionen föreslår därför följande:

4) Att införa en artikel i viseringskodexen som innebär att tillfälliga viseringar enligt strikta villkor kan utfärdas vid de yttre gränserna.

I syfte att underlätta rörligheten för personer genom att underlätta familjebesök föreslås följande:

5) Att erbjuda förenklade viseringsförfaranden för tredjelandsmedborgare som besöker nära släktingar som är unionsmedborgare bosatta i den medlemsstat där de är medborgare samt för nära anhöriga till unionsmedborgare som är bosatta i ett tredje land och som tillsammans vill besöka den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare.

I syfte att förklara de förenklade förfaranden i viseringskodexen som tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare enligt direktiv 2004/38/EG föreslås följande:¹⁸

6) Att fastslå att förenklade förfaranden som avses i punkt 5) åtminstone bör gälla unionsmedborgares familjemedlemmar för vilka direktiv 2004/38/EG är tillämpligt.

Slutligen ställs tredjelandsmedborgare inför problem eftersom godkända vistelser i Schengenområdet är begränsade till 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Eftersom det saknas lämpliga tillstånd för vistelser längre än 90 dagar, måste de begränsa sina vistelser eller försöker de tillgripa rättsliga instrument som inte är konstruerade för "att förlänga" deras godkända vistelse i Schengenområdet i sådana fall. Därför vill kommissionen se följande:

7) Ett lagstiftningsinitiativ föreslås för att täppa till glappet mellan reglerna om korta vistelser och reglerna om tredjelandsmedborgares inresa till enskilda medlemsstater.

I förslaget till ändring av viseringskodexen tas också hänsyn till andra problem som framhållits i kommissionens arbetsdokument, men som är av mindre betydelse eller huvudsakligen av tekniskt slag.

¹⁸ EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

Om den antas, kommer denna övergripande översyn av viseringskodexen att leda till en verkligt smartare gemensam viseringspolitik, vilket i sin tur kommer att leda till en ökning av antalet besök i EU.

I väntan på att medlagstiftarna antar förslaget till ändring av viseringskodexen är det enligt kommissionen viktigt och nödvändigt att främja harmonisering och genomförande av nuvarande bestämmelser. Kommissionen kommer därför att samarbeta med medlemsstaterna, inom ramen för viseringskommittén och andra relevanta organ, för att säkerställa ett fullständigt genomförande av nuvarande bestämmelser och genom att främja den bästa praxis som konstaterats.

Vad gäller nuvarande bestämmelser, kommer fokus att inriktas mot att utfärda viseringar för flera inresor och att påskynda harmoniseringen av förteckningen över styrkande handlingar i jurisdiktioner där detta ännu inte skett. Vad gäller det sistnämnda, kommer kommissionen att eftersträva att bistå det lokala Schengensamarbetet inom jurisdiktioner med stor politisk och/eller ekonomisk betydelse och som erbjuder störst potential inom turismen. Vad gäller bästa praxis, kan nya förslag till pilotprojekt för att utfärda viseringar vid de yttre gränserna komma att bedömas av kommissionen. Vad gäller framtida ändringar av bilagorna till förordning 539/2001, kommer slutligen ekonomiska och handelsrelaterade överväganden också att beaktas i linje med de nya kriterier för bedömning av befrielse från viseringskrav som medlagstiftarna snart kommer att anta. En ny artikel med följande lydelse kommer att införas i förordning 539/2001: "Syftet med denna förordning är att ange de tredjeländer vilkas medborgare är föremål för eller undantagna från viseringskrav enligt en bedömning från fall till fall av ett antal kriterier som bland annat är kopplade till illegal invandring, den allmänna ordningen och inre säkerheten, ekonomiska fördelar, särskilt med avseende på turism och utrikeshandel, samt unionens yttre förbindelse med berörda tredjeländerna med särskilt avseende på frågor som rör mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt återverkningarna av regional sammanhållning och ömsesidighet."
