



Revidering av EU:s viseringskodex

2017/18:FPM71

Justitiedepartementet

2018-04-18

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 252 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)

KOM (2018) 251 slutlig

Meddelande från kommission till Europaparlamentet och rådet om att anpassa den gemensamma viseringspolitiken till nya utmaningar

Tidigare faktapromemoria i ämnet: 2013/14:FPM77 och 2006/07:FPM56

Sammanfattning

EU:s viseringskodex, som beslutades 2009, fastställer gemensamma regler för utfärdande av viseringar till Schengenområdet. Reglerna syftar till att förenkla för de viseringssökande och underlätta för de lagliga resenärerna, samtidigt som irreguljär migration motverkas. Viseringskodexen har bidragit till ett mer harmoniserat utfärdande av viseringar till Schengenområdet. Samma regler och krav gäller oavsett vilken medlemsstat som hanterar och beslutar om en visering.

De ändringar i viseringskodexen som kommissionen nu föreslår syftar till att ytterligare förenkla viseringsprocessen för sökande med god viseringshistorik genom bl.a. krav på kortare handläggningstider och harmonisering av utfärdande av långtidsviseringar som gäller för flera inresor. För att främja återtagande av tredjelandsmedborgare som befinner sig olagligen i EU föreslås en koppling mellan viseringspolitik och återtagande. En gradvis och pragmatisk ansats där gemensamma EU insatser inom ramen för viseringskodexen föreslås vidtas mot tredjeland som inte samarbetar på återtagandeområdet. Vidare föreslås att viseringsavgiften höjs från 60 till 80 euro för att bättre ta hänsyn till inflationen och den faktiska kostnaden för att utfärda viseringar.

Regeringen delar kommissionens bedömning kring behovet av en reviderad viseringskodex i syfte att ytterligare harmonisera utfärdandet av viseringar och möta nya migrations- och säkerhetsutmaningar. Det är positivt med effektiva viseringsprocesser för sökande med god viseringshistorik. Samtidigt är det nödvändigt att balansen upprätthålls mellan förenklingar och systemets syfte när det gäller att motverka risker för irreguljär migration och upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten samt motverka missbruk av viseringsreglerna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

En gemensam viseringspolitik är grundläggande för att kunna skapa ett gemensamt område utan inre gränser. EU:s viseringskodex, som antogs 2009, fastställer harmoniserade förfaranden och villkor för utfärdanden av viseringar för kortare vistelse. Viseringskodexen syftar till att förenkla och konsolidera regelverket, samtidigt som lagligt resande underlättas och irreguljär migration motverkas.

Kommissionen presenterade i april 2014 ett förslag till översyn av viseringskodexen. Förslaget innebar bl.a. ytterligare förenklingar i samband med viseringsutfärdande för sökande med god viseringshistorik. Efter att rådet våren 2016 uppnått en gemensam rådposition kunde förhandlingar med Europaparlamentet inledas. Europaparlamentets främsta prioritering handlade om möjlighet att utfärda s.k. asylviseringar i syfte att skapa en laglig väg till EU för asylsökande. Att detta skulle genomföras inom ramen för viseringskodexen motsatte sig såväl kommissionen som rådet i linje med EU-domstolen som prövat frågan och förhandlingarna avbröts. I sitt arbetsprogram för 2018 aviserade kommissionen att man skulle dra tillbaka förslaget om en översyn av viseringskodexen och återkomma med ett nytt förslag om en moderniserad viseringspolitik.

Kommissionens meddelande om att anpassa den gemensamma viseringspolitiken till nya utmaningar (KOM (2018) 251) beskriver behovet av att revidera EU:s gemensamma viseringspolitik i ljuset av en förändrad migrations- och säkerhetssituation. Utöver motiveringar av förslagen till en reviderad viseringskodex tar kommissionen också upp kommande förslag till ändringar i förordningen om informationssystemet för viseringar (VIS) samt det pågående arbetet med interoperabilitet för att säkerställa effektivare utnyttjande av informationen i de olika EU-gemensamma systemen för polis- och rättsligt samarbete, asyl och migration samt för gränser och viseringar. Vidare för kommissionen ett resonemang kring digitalisering och framtida utveckling av ett system för e-viseringar, vikten av försiktighet med att ingå nya viseringsfrihetsavtal och kopplingen mellan viseringar och handelsavtal. Mot bakgrund av detta presenterade kommissionen den 14 mars 2018 ett förslag till reviderad viseringskodex.

De ändringar i viseringskodexen som kommissionen nu föreslår syftar till att ytterligare förenkla viseringsprocessen för sökande med god viseringshistorik genom bl.a. kravet på handläggningstid i normalfallet sänks från 15 till tio kalenderdagar och att en möjlighet att lämna in ansökan tidigast sex månader innan avresa införs istället för som i dag tidigast tre månader innan avresa. Utfärdandet av viseringar med lång giltighetstid som gäller för flera inresor föreslås harmoniseras, med vissa undantagsregler, enligt följande gradvisa ansats där tidigare viseringshistorik är avgörande:

- (a) Multipel visering giltigt **ett år** för sökande som beviljats och uppfyllt villkoren för tre viseringar de senaste två åren;
- (b) Multipel visering giltigt **två år** för sökande som beviljats och uppfyllt villkoren för en ett-årig multipel visering;
- (c.) Multipel visering giltigt **fem år** för sökande som beviljats och uppfyllt villkoren för en två-årig multipel visering;

Enligt förslaget ska sökande som lämnat fotografi och fingeravtryck de senaste 59 månaderna normalt inte behöva inställa sig personligen vid en utlandsmyndighet eller en extern tjänsteleverantör för att lämna in viseringsansökan.

För att främja återtagande av tredjelandsmedborgare som befinner sig olagligen i EU föreslås att kopplingen mellan viseringspolitik och återtagande tydliggörs i viseringskodexen. Förslaget innebär att länder som enligt objektiva kriterier inte samarbetar på återtagandeområdet inte ska omfattas av de generella reglerna om lättnader från krav på stöddokument, undantag från eller reducerade viseringsavgifter för innehavare av diplomatpass eller tjänstepass, tidsfrister för beslut samt utfärdande av multipel visering med lång giltighetstid. De mer restriktiva reglerna ska specificeras av kommissionen i en genomförandeakt.

Viseringsavgiften föreslås höjas från 60 till 80 euro för att bättre ta hänsyn till inflationen och den faktiska kostnaden för att utfärda viseringar. Viseringsavgiften för barn höjs från 35 till 40 euro och en viseringsavgift på 160 euro införs för länder som inte samarbetar på återtagandeområdet. Vidare föreslås en ny mekanism för att se över viseringsavgiften vartannat år.

I syfte att främja kortare turistbesök föreslår kommissionen också att det ska vara möjligt att utfärda korta viseringar giltiga sju dagar direkt vid vissa gränsövergångsställen enligt särskilda arrangemang. Enligt dagens regler är det endast möjligt att utfärda viseringar vid gränsen i undantagsfall.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2017/18:FPM71

En EU-förordning har allmän giltighet och är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Vissa ändringar i utlänningslagstiftningen som kompletterar förordningen kan dock bli aktuella.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget påverkar inte EU:s budget. Förslaget kan dock innebära konsekvenser för statsbudgeten. Förslaget att höja viseringsavgiften med 20 euro innebär ökade intäkter i form av ansökningsavgifter för viseringar. Samtidigt innehåller förslaget delar som kan föranleda krav på ökade resurser vid svenska utlandsmyndigheter och för polisen vid gränsövergångsställen.

Kostnaderna för viseringsprocessen ska som regel finansieras av ansökningsavgiften. De budgetära konsekvenserna för förslaget i sin helhet är svårbedömda och beror på hur många som söker visering till Sverige. En bättre fungerande gemensam europeisk viseringspolitik bör i förlängningen få positiva konsekvenser för den svenska statsbudgeten.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys som presenteras i dokument SWD(2018) 77 final. Analysen identifierade tre problemområden som behöver åtgärdas; otillräckliga intäkter för att handlägga viseringsansökningar, upprepade viseringsprocesser för regelbundna resenärer samt otillräckligt återvändande till vissa ursprungsländer av personer som befinner sig olagligen i EU. Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens bedömning kring behovet av en reviderad viseringskodex i syfte att ytterligare harmonisera utfärdandet av viseringar och möta nya migrations- och säkerhetsutmaningar. Det är positivt med effektiva viseringsprocesser för sökande med god viseringshistorik. Samtidigt är det nödvändigt att balansen upprätthålls mellan förenklingar och systemets syfte när det gäller att motverka risker för irreguljär migration och upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten samt motverka missbruk av viseringsreglerna.

Regeringen stödjer en höjning av viseringsavgiften som innebär ett närmande mot full kostnadstäckning samt förslaget att avgiften i framtiden justeras vartannat år med delegerade akter.

Regeringen anser inte att Sverige bör ställa sig bakom förslaget att tidsfristen för beslut sänks från femton till tio dagar mot bakgrund av att det kan vara resurs- och kostnadsdrivande. Genomsnittstiden för beslut i EU är dock väsentligt lägre vilket är betryggande för exempelvis affärsresenärer eller

anhöriga som med kort varsel behöver resa till EU. Givetvis ska tiderna inte vara längre än vad som krävs för en fullgod kontroll i det enskilda fallet.

Eventuella utgifter på statens budget eller på EU-budgeten ska hanteras genom omprioriteringar inom beslutade ekonomiska ramar.

Vidare välkomnar regeringen ambitionen att harmonisera utfärdande av multipla viseringar med lång giltighetstid. Ett sådant förfarande gynnar såväl den enskilde samt lättar den administrativa bördan på utlandsmyndigheterna.

Regeringen ställer sig avvaktande till förslaget om att kunna utfärda kortare visering vid gräns då det kan finnas säkerhetsrisker med förslaget som inte har beaktats.

Regeringen stödjer förslaget om att kodifiera användning av viseringspolitiska åtgärder för att främja återtagandet med tredjeländer. Det är viktigt med samordnande och välavvägda EU-åtgärder som tar i beaktande den långsiktiga och särskilda relationen med det aktuella tredjelandet, inklusive återvändandesituationen och viseringspolitiska konsekvenser. Regeringen anser att i första hand ska åtgärderna riktas mot diplomater och tjänstepassinnehavare samt deras familjemedlemmar, men om dessa inte får avsedd effekt kan mer generella åtgärder i vissa fall behöva aktualiseras. Det är viktigt att följa att åtaganden verkligen genomförs och förslagen om regelbunden uppföljning ligger i linje med detta.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har vid den inledande förhandlingen ställt sig generellt positiva till förslaget. Dock har många medlemsstater ställt sig kritiska till att det föreslås införas en möjlighet att utfärda korta viseringar vid gräns, samt att tidsfristen för beslut sänks till tio dagar.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Berörda myndigheter (Migrationsverket och Polismyndigheten) kommer dock att ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket kräver kvalificerad majoritet i rådet samt enighet med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2017/18:FPM71

Syftet med förslaget, att vidareutveckla EU:s gemensamma viseringspolitik och anpassa den till nya migrations- och säkerhetsutmaningar, kan endast uppnås genom EU-gemensam lagstiftning. Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgrupp. Ordförandeskapets målsättning är att nå en politisk överenskommelse vid RIF-rådets möte i juni 2018.

4.2 Fackuttryck/termer