



Förordning om gemenskapskodex om viseringar

Justitiedepartementet

2007-03-14

Dokumentbeteckning

KOM(2006) 403

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar

Sammanfattning

Som ett led i den gemensamma viseringspolitiken finns det en strävan att sammanföra regler som gäller viseringar i en förordning/gemenskapskod. I dag är de gemensamma reglerna för visering spridda i ett antal förordningar och andra rättsakter och brukar ofta refereras till som "Schengenregelverket" på viseringsområdet. Exempel på var dessa olika bestämmelser finns är förutom Schengenkonventionen den gemensamma konsulära instruktionen (CCI) och den gemensamma konsulära handboken. Det är också nödvändigt att revidera/uppdatera det nuvarande regelverket inte minst beroende på införandet av informationssystemet för viseringar (VIS). Detta kräver bl.a. regler för hur biometri (ansiktsbild, fingeravtryck) skall upptas på utlandsmyndigheterna och hur medlemsstaterna skall låta sig representeras av varandra, gemensamma viseringskontor och outsourcing. Enligt förslaget till viseringskodex skall handläggningen av viseringsansökningar utföras av medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar. Vidare föreslås att sökande som nekas visering skall ha rätt att överklaga. Syftet med förslaget till viseringskodex är att förbättra lagstiftningen om den gemensamma viseringspolitiken och öka harmoniseringen. Viseringskodexen skall enbart omfatta bestämmelser om utfärdande av viseringar för kortare vistelse, transitviseringar och viseringar för flygplatstransitering. I anvisningarna om den praktiska tillämpningen av viseringskodexen anges harmoniserade arbetsmetoder och förfaranden som medlemsstaternas beskickningar skall följa när de handlägger viseringsansökningar. Anvisningarna som kommer att utarbetas inom ramen för förfarandet i avdelning V i förordningen är av rent operativ natur. De kommer att vara färdigställda den dag förordningen träder i kraft.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

1.1.1 Bakgrund

Inom ramen för Schengensamarbetet har en gemensam viseringspolitik befunnits vara en grundläggande förutsättning när det gäller att skapa ett gemensamt område utan kontroller vid de inre gränserna.

Schengenbestämmelserna om viseringspolitiken, inklusive de gemensamma konsulära anvisningarna, som utarbetades inom ramen för det mellanstatliga Schengensamarbetet, införlivades med Europeiska unionens institutionella och rättsliga ram i samband med att Amsterdamfördraget trädde i kraft. Schengenbestämmelserna om viseringspolitik har tilldelats en rättslig grund (artikel 62.2 b) och är därför fullt ut en del av gemenskapslagstiftningen. De gemensamma konsulära anvisningarna är för närvarande det grundläggande instrument som reglerar förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för kortare vistelse, transitviseringar och viseringar för flygplatstransitering, även om vissa principer också följer av själva Schengenkonventionen och ett antal bestämmelser förekommer i andra särskilda beslut.

I Haagprogrammet framhålls ”nödvändigheten av att ytterligare utveckla den gemensamma viseringspolitiken som en del av ett mångsidigt system som syftar till att underlätta lagligt resande och ta itu med olaglig invandring genom ytterligare harmonisering av nationell lagstiftning och hanteringsförfaranden vid lokala konsulära beskickningar”. Därför uppmanades kommissionen bland annat att ”göra en översyn av de gemensamma konsulära anvisningarna”. För att skapa förutsättningar att infria Haagprogrammets målsättningar och göra den gemensamma viseringspolitiken mer konsekvent när det gäller att utfärda ovan nämnda typer av viseringar kommer den föreslagna förordningen att ha följande uppgifter. Förslaget till viseringskodex skall införliva alla rättsakter som reglerar villkor och förfaranden för utfärdande av visering, förbättra insynen och klargöra befintliga regler, införa åtgärder som syftar till att öka harmoniseringen av förfaranden samt stärka den rättsliga förutsebarheten och rättssäkerheten. Detta syftar till att garantera en fullt utvecklad gemensam politik med likabehandling av viseringssökande.

Förordningsförslaget omfattar fem avdelningar. I den första avdelningen anges förordningens *allmänna bestämmelser*, syfte, tillämpningsområde och definitioner. Den andra avdelningen behandlar *mottagande och handläggning av viseringsansökningar* och preciserar behörighetskrav för de myndigheter som medverkar vid handläggningen av viseringsansökningar. Dessa bestämmelser har överförts från de gemensamma konsulära anvisningarna och Schengenkonventionen. Handläggningen, det vill säga prövningen av viseringsansökningar, skall utföras av medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar. Förordningens andra avdelning innehåller även regler om tidsfrister för *samråd*, avtal om *representation*, praktiska förutsättningar för *ingivande av ansökan* samt krav på *upptagande av biometri*. Den andra avdelningen innehåller dessutom regler för *prövning av ansökan*, *avvisning*, *beslut* och *avslag* samt bestämmelser om *visering med begränsad territoriell giltighet*, *visering för flygplatstransitering*, *visering som utfärdas vid gräns* samt regler för *förlängning*, *återkallande* och *upphävande*. Sökande som nekas visering skall ha rätt att överklaga. Formerna för överklagandet skall regleras i nationell rätt. I förslagets tredje avdelning regleras förutsättningar för *förvaltning och organisation*. Avsikten är att införa en rättslig ram som ger medlemsstaterna möjlighet att välja bland ett antal sätt att organisera *insamlingen av biometriska uppgifter* från viseringssökande. Särskilda bestämmelser skall följas om medlemsstaterna beslutar att samarbeta med *externa tjänsteleverantörer*. Dessutom definieras de uppgifter som *kommersiella mellanhänder* får utföra. Det bör noteras att kommersiella mellanhänder enligt förslaget inte får samla in biometriska uppgifter från sökande och att "förstagångsansökningar" därför inte kan ges in via sådana mellanhänder. I förslagets fjärde avdelning anges bestämmelser för *lokalt konsulärt samarbete vid medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar*. Förordningsförslaget klargör vilka uppgifter som skall utföras av vem och hur ofta, mot bakgrund av rapporterna om s.k. riktade besök - targeted missions, och med godkännande av relevanta rådsorgan. Bestämmelser finns även om hur det konsulära samarbetet kan göras mer effektivt, också med hänsyn till gemenskapens institutionella ram. Förslagets femte avdelning innehåller *slutbestämmelser*, inklusive *undantagsordningar*, *kommittéförfarande*, *rättsakter som upphävs* samt en standardbestämmelse om *ikraftträdande och direkt tillämplighet*. Till förordningen finns fjorton *bilagor*. De nuvarande gemensamma konsulära anvisningarna innehåller arton bilagor. För att klargöra dessa bilagors rättsliga status har kommissionen föreslagit att endast behålla de bilagor som är direkt kopplade till genomförandet av bestämmelserna i huvudtexten, det vill säga bilagorna I-XIII till förordningen, bilaga XIV innehåller en jämförelsetabell. Dessa bilagor kommer i fortsättningen att ändras genom ett kommittéförfarande, i enlighet med artikel 202 i EG-fördraget samt rådets beslut 1999/468/EG, (EGT nr L 184, 17/07/1999 s. 0023-0026), eftersom kommissionen anser att dessa praktiska bestämmelser faktiskt är åtgärder som syftar till att genomföra principerna i avdelning V i förordningen.

1.2 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa

Förslaget innehåller bl.a. bestämmelser som berör skydd för personuppgifter och lagring av dessa, sekretess, handläggning av viseringsansökningar samt upptagande av biometriska uppgifter. Olika former för samarbete i samband med mottagandet och handläggningen av viseringsansökningar preciseras. Medlemsstaterna kan enligt förslaget inleda följande former av samarbete: samlokalisering, gemensamma ansökningscentrum och samarbete med externa tjänsteleverantörer. Dessutom berörs vissa bestämmelser om viseringar i utlänningslagstiftningen. Förslaget som innebär att sökande som nekas visering skall ha rätt att överklaga är en ordning som vi i svensk lagstiftning inte har idag. Enligt förslaget till viseringskodex skall handläggningen av viseringsansökningar alltid utföras av medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar. Migrationsverket samt Regeringskansliet utesluts därmed. Ett genomförande av skyldigheterna enligt förordningen kräver kompletterande lagstiftning i Sverige.

1.3 Budgetära konsekvenser

Förslaget påverkar inte gemenskapens budget. Ett införande av viseringskodexen kommer dock med all sannolikhet att medföra ökade kostnader på statsbudgeten. En omständighet som kan nämnas är att som förslaget för närvarande ser ut kommer lokalanställd personal inte att kunna delta i hanteringen av viseringsärenden eftersom tillgången till VIS och SIS samt andra konfidentiella uppgifter skall inskränkas till ett begränsat antal vederbörligen bemyndigade och fast anställda medarbetare. Lokalanställda utesluts från hanteringen på detta sätt och bestämmelsen kan således ge upphov till utökade arbetsuppgifter för utsänd personal på de diplomatiska och konsulära beskickningarna. Vidare finns förslag om att en sökande som nekas visering skall få rätt att överklaga beslutet. Förutsättningarna för att kunna beräkna de budgetära konsekvenserna av en sådan ordning föreligger inte för närvarande. År 2006 tog de svenska utlandsmyndigheterna emot cirka 200 000 viseringsansökningar, av dessa avslogs cirka 18 800. Det är svårt att uppskatta hur många sökande som hade överklagat beslutet om detta varit möjligt men det skulle kunna röra sig om mellan 6 000-9 000 överklaganden. Möjligheten för utlandsmyndigheterna att ompröva sina beslut finns alltså kvar. Man måste också beakta att enligt förordningsförslaget skall icke kompletta ansökningar avvisas och det är idag inte känt hur många avslag som beror på att ansökan inte är komplett. Det finns även en osäkerhet ifråga om de budgetära konsekvenser som kan följa av utökat konsulärt samarbete i form av att en medlemsstat genom avtal om representation kan företrädas av en annan medlemsstat och om den

företrädande medlemsstaten beslutar att samarbeta med kommersiella mellanhänder eller lägger ut delar av handläggningen av viseringsansökningar på entreprenad

2006/07:FPM56

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar att förordningsförslaget nu har lagts och ställer sig positivt till att en viseringskodex inrättas. Viseringskodexen kommer att bidra till en bättre hantering av och förutsättningar för den gemensamma viseringspolitiken. Ytterligare överväganden krävs bl.a. vad gäller förslaget som innebär rätt att överklaga viseringsbeslut.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen har presenterat sitt förslag och medlemsstaterna har påbörjat diskussionen om artiklarna i förordningen. Medlemsstaterna har generellt varit positiva till förslaget men flera har varit kritiska till den artikel i förslaget som innebär rätt att överklaga negativa viseringsbeslut.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Flera remissinstanser anser att ytterligare överväganden krävs bl.a. vad gäller förslaget att överklaga viseringsbeslut.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas under det tyska ordförandeskapet våren 2007. Beslut kan förväntas tidigast under våren eller sommaren 2007.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har angivit den rättsliga grunden till artikel 62.2 b ii och artikel 62.2 a i EG-fördraget. Detta innebär medbeslutande för Europaparlamentet och att beslutet i rådet fattas med kvalificerad majoritet.

-