



Digitalisering av viseringsförfarandet

2021/22:FPM92

Justitiedepartementet

2022-05-24

Dokumentbeteckning

COM(2022) 658 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009 och (EU) 2017/2226, rådets förordningar (EG) nr 1683/95, (EG) nr 333/2002, (EG) nr 693/2003 och (EG) nr 694/2003 och konventionen om tillämpning av Schengenavtalet vad gäller digitalisering av viseringsförfarandet

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att en EU-gemensam digital plattform för ansökan om korttidsvisering till Schengenområdet och en digital visering ska inrättas. Plattformen ska utgöra en EU-gemensam ingång till viseringsansökningsprocessen där sökande bland annat ska kunna fylla i, betala för och bevaka sin ansökan om visering. När beslut om att utfärda en visering har fattats ska en digital visering utfärdas genom informationssystemet för viseringar (VIS) i stället för dagens fysiska viseringsmärke. Förslaget syftar till att modernisera, förenkla och harmonisera viseringsprocessen. Vidare ska det göra viseringen mer säker samtidigt som kostnader för både medlemsstaterna och sökande minskar. Enligt kommissionens tidsplan ska plattformen kunna användas fullt ut av samtliga medlemsstater år 2031.

Regeringen ställer sig positiv till kommissionens förslag och delar bedömningen av behovet av att utnyttja moderna hjälpmedel för att stärka viseringsförfarandet och möta nya migrations- och säkerhetsutmaningar. Det är också positivt att förslaget innebär förenklade förfaranden för resenärer och kan antas bidra till ökad rörlighet. Förslaget bör inte påverka eu-LISA:s andra uppgifter negativt.

1.1 Ärendets bakgrund

Frågan om att digitalisera viseringsförfarandet har varit aktuell på EU-nivå under ett flertal år. Diskussioner inleddes under det estniska ordförandeskapet 2017 varefter EU-kommissionen nämnde idén om så kallade "e-viseringar" i sitt meddelande 2018 om anpassning av den gemensamma viseringspolitiken till nya utmaningar (COM(2018) 251). Inom ramen för revideringen av EU:s viseringskodex år 2019 uttalade både Europaparlamentet och rådet målsättningen att utveckla en gemensam lösning för att digitalisera viseringsprocessen. Vidare slogs målet att viseringsförfarandet ska digitaliseras fullt ut fast i förslaget om en asyl- och migrationspakt från 2020.

Viseringsförfarandet är redan i dag till viss del digitaliserat då ansökningar och beslut registreras i informationssystemet för viseringar (VIS). Ansökningsprocessen är dock fortfarande pappersbaserat och viseringsmärket i pappersformat. Den pappersbaserade processen kräver dessutom att den sökande personligen besöker ansvarigt konsulat eller tjänsteleverantör för att lämna in sin ansökan och att den sökande måste lämna ifrån sig sin resehandling under handläggningstiden. Det nu aktuella förslaget innebär att ansökningsförfarandet i princip digitaliseras fullt ut. Vissa undantag för pappersbaserade ansökningar kommer dock fortsatt kunna göras.

Syftet med förslaget är att bättre kunna bemöta migrations- och säkerhetsutmaningar, samtidigt som tekniska lösningar för att förenkla ansökningsförfarandet för både utlandsmyndigheterna och sökande utnyttjas. Vidare avser förslaget bidra till ett mer harmoniserat förfarande bland medlemsstaterna där också handläggningstiderna blir kortare och kostnaderna minskar. Genom den EU-gemensamma plattformen avser man även minska risken för så kallad "visa-shopping", det vill säga att sökande väljer den medlemsstat som hanterar ärendet snabbast eller där prövningen genomförs mindre strikt och inte den medlemsstat man har för avsikt att besöka. Ett gemensamt system förväntas bidra till besparingar eftersom det innebär att medlemsstaterna inte behöver utveckla och underhålla varsitt eget system. Vidare bedöms dagens fysiska viseringsmärke innebära en större risk för förfalskning, missbruk och stöld än en digital visering. I förslaget nämns även att ett antal tredjeländer redan har digitaliserat sina ansökningsförfaranden för visering, bland annat Nya Zeeland och Australien.

1.2 Förslagets innehåll

En person som vill ha en visering ska enligt förslaget kunna ansöka om visering digitalt via en EU-gemensam plattform. Samma plattform ska användas för samtliga Schengenländer. Genom plattformen ska den sökande kunna fylla i och skriva under ansökan, ladda upp stödjande dokument,

kontrollera om biometri behöver uppges och eventuellt boka tid för detta samt betala ansökningsavgiften. Plattformen ska även ge den sökande information om viseringen såsom villkor och förfaranden. Vilken medlemsstat som är behörig att pröva ansökan avgörs automatiskt genom plattformen, vilket därefter kontrolleras av utsedd medlemsstat. Plattformen kommer även innehålla en säker elektronisk kommunikationskanal mellan den sökande och den behöriga utlandsmyndigheten om ytterligare handlingar eller en intervju krävs. Endast förstagångssökande, sökande som har en ny resehandling som måste verifieras eller sökande som måste lämna ny biometri kommer behöva infinna sig personligen vid utlandsmyndigheten eller hos en extern tjänsteleverantör.

Förslaget innehåller ett antal ändringar i relevanta rättsakter på viseringsområdet för att möjliggöra upprättandet av den EU-gemensamma plattformen, för den digitala hanteringen av viseringsansökningar och för utfärdande av viseringar i digitalt format. Det digitala formatet föreslås även användas för viseringar för längre vistelse. Förslaget innehåller även en möjlighet för medlemsstaterna att utnyttja en övergångsperiod om fem år för att ansluta sig till plattformen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En EU-förordning har allmän giltighet och är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det kan bli aktuellt med ändringar i svenska författningar. En analys kommer fortsatt göras under förhandlingarnas gång.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Den EU-gemensamma plattformen kommer att utvecklas och underhållas av Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA). Kostnaden för inrättandet av plattformen kommer, enligt förslaget, att uppgå till 33,8–41,2 miljoner EUR, och kommer finansieras på EU-nivå. Drifts- och underhållskostnaderna uppskattas därefter att uppgå till en årlig kostnad på 10,5–12,8 miljoner EUR. Varje medlemsstat kommer behöva ansluta sig till och uppdatera sina nationella system så att de kan använda tjänsterna på plattformen. Kostnaden för detta uppskattas till mellan 270 000–330 000 EUR per medlemsstat. När de nationella systemen är anslutna måste de lagra de mottagna ansökningarna så att de kan prövas senare. Kommissionen bedömer att investeringar om 2,5–3 miljoner EUR (i genomsnitt) per medlemsstat krävs för att inrätta nödvändig infrastruktur. Underhållet för de nationella systemen kommer därefter uppgå till en årlig kostnad på mellan 460 000–570 000 EUR per medlemsstat. Givet stordriftsfördelar väntas ovannämnda kostnader bli lägre än om varje medlemsstat utvecklade varsin digital plattform för viseringsansökningar.

Kostnaden för den digitala viseringen på central nivå ingår i den ovannämnda kostnaden för plattformen för viseringsansökningar. Uppgifter

om utfärdade viseringar lagras redan nu digitalt i VIS. Digitaliseringen av viseringar innebär därmed inte några ökade kostnader för EU-budgeten. För medlemsstaterna bedöms den digitala viseringen föranleda försumbara kostnader.

De investeringar som krävs på EU-nivå och på medlemsstatsnivå rymms inom den fleråriga budgetramen för 2021–2027 med användningen av instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI) för att finansiera dessa investeringar. Kostnader för medlemsstaterna kan komma att finansieras under nationella BMVI program.

Förslaget innebär att kostnaderna för en visering kommer att minska med i genomsnitt 31 euro (från 74 euro) vilket skulle kunna möjliggöra för en sänkning av ansökningsavgiften. Detta kan bidra till ökat resande till EU och ökat bidrag till BNP. Förslaget innebär även resursbesparingar på utlandsmyndigheterna då färre frågor från viseringssökande kommer behöva besvaras, samt att hanteringen av pappersbaserade ansökningar och viseringsmärken minskar betydligt.

En eventuell risk är att eu-LISA inte kommer ha möjlighet att avsätta nödvändiga resurser för att inrätta och underhålla EU-plattformen på grund av omfattande arbete med genomförandet av interoperabilitetspaktet.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till kommissionens förslag och delar bedömningen av behovet av att utnyttja moderna hjälpmedel för att stärka viseringsförfarandet och möta nya migrations- och säkerhetsutmaningar. Det är också positivt att förslaget innebär förenklade förfaranden för resenärer och kan antas bidra till ökad rörlighet. Förslaget bör inte påverka eu-LISA:s andra uppgifter negativt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna ställer sig generellt positiva till digitalisering av viseringsförfarandet och införande av en digital visering.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Förslaget har inte remitterats. Berörda myndigheter kommer dock att ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden utgörs av artikel 77.2 och 79.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket kräver kvalificerad majoritet i rådet samt enighet med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Syftet med förslaget kan endast uppnås genom EU-gemensam lagstiftning och kan inte uppnås ensamt av en enskild medlemsstat. Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer börja behandlas i ansvarig rådsarbetsgrupp i maj 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

VIS: informationssystemet för viseringar

Eu-LISA: Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa

Föreslagna ändringar rör:

Viseringskodex: förordning nr 810/2009.

VIS-förordningen: förordning (EG) Nr 276/2008.

EES-förordningen: förordning (EU) 2017/2226.

Bestämmelser om enhetlig utformning av visumhandlingar som utfärdas till medborgare i länder utanför EU: förordning (EG) Nr 1683/95.

2021/22:FPM92

Förordning (EG) nr 333/2002 om fastställande av en enhetlig modell för blad för påförande av visering som utfärdas av medlemsstaterna för personer som innehar resehandlingar som inte erkänns av den medlemsstat som utfärdar bladet.

Förordning (EG) nr 694/2003 om en enhetlig utformning av de dokument för förenklad transitering (FTD) och dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD) som det föreskrivs om i förordning (EG) nr 693/2003.