



Bruxelles, den 14.3.2018
COM(2018) 251 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om tilpasning af den fælles visumpolitik til de nye udfordringer

DA

DA

1. INDLEDNING

EU's fælles visumpolitik¹ er en vigtig del af Schengenreglerne og et af de vigtigste resultater af integrationen i EU. Visumpolitikken er og bør forblive et middel til at fremme turismen og erhvervslivet, samtidig med at den skal forebygge sikkerhedsrisici og risikoen for irregulær migration til EU.

De grundlæggende principper i visumbehandlingen er ikke blevet revideret, siden visumkodeksen² trådte i kraft i 2010 og VIS³ blev indført i 2011, hvorimod de vilkår, som visumpolitikken skal fungere under, har ændret sig drastisk. De migrations- og sikkerhedsmæssige udfordringer, der har præget de senere år, har ændret den politiske debat om området uden kontrol ved de indre grænser generelt, og visumpolitikken i særdeleshed, således, at den nu handler mere om at finde den rette balance mellem hensynet til migrations- og sikkerhedsspørgsmål, økonomien og de eksterne forbindelser generelt.

Samtidig giver den omfattende teknologiske udvikling nye muligheder for at gøre visumbehandlingen lettere både for ansøgerne og konsulaterne. Visumpolitikken har gennem årene spillet en stadig større rolle i EU's forbindelser udadtil.

Af alle disse grunde bør den fælles visumpolitik nu tages op til fornyet overvejelse, således at den kan tilpasses til de aktuelle udfordringer og muligheder og samtidig tjene sine to vigtigste formål, nemlig at gøre det lettere at rejse lovligt og at bekæmpe irregulær migration og sikkerhedstrusler.

I 2014 foreslog Kommissionen en omarbejdning af visumkodeksen⁴ primært for at gøre det lettere at rejse for lovligt rejsende. Da Parlamentet og Rådet imidlertid indtog forskellige holdninger til forslaget, skete der dog ingen fremskridt i forhandlingerne. De øgede sikkerheds- og migrationsudfordringer betød også, at visse aspekter af forslaget til en omarbejdning var blevet utidssvarende. Kommissionen besluttede derfor at trække forslaget til omarbejdning tilbage og fremsætte et nyt målrettet forslag om ændring af visumkodeksen.

Det nye forslag om ændring af visumkodeksen, som fremsættes i dag sammen med denne meddelelse, skal ajourføre visumprocedurerne, således at de i højere grad svarer til den nye migrations- og sikkerhedssituation, bl.a. ved at skabe sammenhæng mellem visumpolitikken og tilbagetagelsessamarbejdet. Det skal også afhjælpe en række mangler i de gældende regler for at gøre det lettere for lovligt rejsende at opnå visum til at rejse til EU. Det nye forslag viderefører også nogle nyttige aspekter fra det forslag til omarbejdning af visumkodeksen, der blev trukket tilbage. Det drejer sig bl.a. om bestemmelser, der giver ansøgere større fleksibilitet, når de skal ansøge om visum, og sikrer en bedre tilrettelæggelse af konsulaternes arbejde.

¹ Den fælles visumpolitik er et sæt harmoniserede regler, der regulerer forskellige aspekter: i) de fælles "visumlister" over de lande, hvis statsborgere skal have visum for at rejse ind i EU, og de lande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, ii) visumkodeksen om procedurer og betingelser for udstedelse af visa til kortvarigt ophold, iii) den ensartede udformning af visummærkatene og iv) visuminformationssystemet (VIS), hvori alle visumansøgninger og medlemsstaternes afgørelser registreres, bl.a. ansøgernes personoplysninger, fotografier og fingeraftryk.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeksen) (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1).

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 (VIS-forordningen) (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60).

⁴ COM(2014) 164 af 1.4.2014.

I meddelelsen præsenteres de vigtigste aspekter af forslaget om ændring af visumkodeksen, men derudover redegøres også for formålet med de ændringer af visuminformationssystemet, som vil blive foreslået senere i foråret, når de igangværende tekniske undersøgelser og konsekvensanalyser er afsluttet.

Sammen med de nye sikkerhedssystemer og nye systemer til grænse- og migrationsstyring, såsom det nyligt vedtagne ind- og udrejsesystem (EES)⁵, som bl.a. muliggør bedre kontrol af, at visumbetingelserne overholdes, og EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)⁶, som Kommissionen har foreslået, lægges grundlaget for en visumpolitik, som er bedre egnet til at klare sikkerheds- og migrationsudfordringerne. Dette vil blive styrket yderligere af forslaget om interoperabilitet⁷, som skal forbedre muligheden for at benytte EU-informationssystemerne inden for grænsekontrol, sikkerhed og migrationsstyring til at udveksle data og dele oplysninger.

Endelig ser Kommissionen længere frem ved at undersøge, hvordan der kan skabes bedre synergi mellem EU's visumpolitik og EU's eksterne forbindelser, og ved at indlede en debat om digitaliseringen af visumbehandlingen.

2. OVERORDNEDE MÅL

Det forslag, der fremlægges i dag, ændrer adskillige bestemmelser i visumkodeksen. Det overordnede formål med disse ændringer er at styrke visumpolitikken, så den bliver et mere effektivt værktøj til at håndtere de stigende migrations- og sikkerhedsudfordringer, EU står overfor. Forslaget vil også sikre, at det bliver lettere at behandle visa for lovligt rejsende, som bidrager til EU's økonomiske vækst eller til EU's sociale og kulturelle udvikling.

Hvad angår det overordnede mål om at tackle migrationsudfordringerne, vil dette ske ved en ny tilgang, som skaber sammenhæng mellem visumpolitikken og tilbagetagelsessamarbejdet med tredjelande (jf. afsnit 3.1). De obligatoriske regler for udstedelsen af visa til flere indrejser kan også bidrage indirekte til dette mål (jf. afsnit 3.3).

Sikkerheden i forbindelse med visumbehandlingen vil blive øget, navnlig ved et forslag om ændring af visuminformationssystemet (VIS), som vil blive fremsat senere på foråret (jf. kapitel 4). Forslaget om at revidere VIS vil også tage sigte på fuldt ud at udnytte de muligheder, interoperabilitet giver. Interoperabilitet er en vigtig forudsætning for at forbedre de data, de konsulære embedsmænd har til rådighed, når de skal vurdere en visumansøgning. Det vil gøre det lettere for dem at identificere personer, der kan udgøre en sikkerhedsrisiko eller en risiko for irregulær migration, og som bør nægtes visum. Det vil ligeledes gøre det lettere at identificere rejsende i god tro, for hvem visumprocedurerne kan gøres lettere.

3. ÆNDRING AF VISUMKODEKSEN

3.1. Samordning af visum- og tilbagesendelsespolitikken

I de senere år er der blevet meget større fokus på visumkodeksens mål om at forhindre risici for irregulær migration og sikkerhedsrisici. I forbindelse med de store irregulære migrationsstrømme til EU er det en stor pullfaktor, at det er meget vanskeligt for medlemsstaterne at sende irregulære migranter, som er blevet pågrebet, tilbage til deres

⁵ Ind- og udrejsesystemet blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2266, som blev vedtaget den 30.11.2017.

⁶ COM(2016) 731 af 16.11.2016.

⁷ COM(2017) 793 af 12.12.2017.

oprindelsesland på grund af manglende samarbejdsvilje hos myndighederne i de relevante lande med hensyn til at imødekomme tilbagetagelsesansøgninger fra medlemsstaterne.

I den forbindelse har der været udtrykt ønske om at lade visumpolitikken spille en større rolle i EU's samarbejde med tredjelande, især om migrationsstyring, også i betragtning af at en vis del af de irregulære migranter, som skal sendes tilbage, er rejst lovligt ind i EU ved at få et visum, men er blevet i EU efter visummet udløb. På Det Europæiske Råds møde i juni 2017 opfordrede man ligeledes til "efter behov at tage visumpolitikken over for tredjelande op til fornyet vurdering", som et middel til at gøre reelle fremskridt inden for tilbagesendelses- og tilbagetagelsespolitikken.

Kommissionen foreslår på den baggrund en ramme for at indføre strengere betingelser for at behandle visumansøgninger i de tilfælde, hvor et tredjeland ikke i tilstrækkelig grad samarbejder om tilbagetagelse. I den forbindelse vil EU's overordnede forbindelser til et givent tredjeland også blive taget i betragtning.

3.2. Revision af visumgebyret

Standardvisumgebyret ikke er blevet ændret siden 2006. Kommissionen foreslår, at gebyret sættes op for at effektivisere behandlingen af det stigende antal visumansøgninger og for at gøre det muligt for medlemsstaterne at fastholde tilstrækkeligt mange ansatte på konsulaterne til at sikre en hurtigere behandling af ansøgningerne⁸. Det er berettiget at øge gebyret for at dække udgifter til personale (både udsendte og lokalt ansatte), lokaler, udstyr, uddannelse af personale og udvikling og vedligeholdelse af IT-systemer.

Det er også nødvendigt at øge visumgebyret for at: i) gøre visumbehandlingen mere effektiv, hvad angår konstatering af sikkerhedsrisici og risici for irregulær migration, ii) opgradere medlemsstaternes IT-udstyr og software yderligere og iii) sikre visumansøgere hurtige og brugervenlige procedurer. Dette vil også bidrage til at bevare den konsulære dækning verden over. I den forbindelse foreslår Kommissionen også, at der fremover anvendes en mere fleksibel metode til at revidere visumgebyret på.

Den stigning i det fælles visumgebyr, som Kommissionen foreslår, er dog beskeden og skal føre til en fornuftig indtægtsstigning for medlemsstaterne for at styrke integriteten i visumbehandlingen og sikkerheden uden dog at virke afskrækkende for størstedelen af visumansøgerne.

3.3. Indførelse af en harmoniseret tilgang til udstedelsen af visa til flere indrejser med lang gyldighed

Et visum til flere indrejser gør det muligt for indehaveren at rejse flere gange til EU i visummets gyldighedsperiode. Sådanne hyppige besøg bidrager positivt til EU's økonomi og vækst, den mellemfolkelige kontakt og den kulturelle udveksling. De gældende regler for visum til flere indrejser giver dog medlemsstaternes konsulater en stor skønsmargen i forbindelse med udstedelsen. Dette kan føre til konkurrence blandt medlemsstaterne om attraktive (turist)markeder, til bilaterale aftaler eller ordninger med tredjelande og til "visumshopping". En sådan praksis undergraver de grundlæggende principper i en fælles visumpolitik og virker ikke befordrende for handelen og økonomien. Det skyldes bl.a., at forretningsfolk, der rejser regelmæssigt, og som der er tillid til, kan ende med at skulle søge om visum hver eneste gang, de skal rejse. Dertil kommer, at den usikkerhed, som ansøgere oplever, når de skal indgive en ansøgning om visum til flere indrejser, kan være et incitament

⁸ Det samlede antal visumansøgninger steg fra 10,2 millioner i 2009 til 15,2 millioner i 2016.

for dem til at snyde med deres ansøgning. Kommissionen foreslår derfor obligatoriske regler for udstedelsen af visa til flere indrejser, som gør det muligt for ansøgere med en positiv visumhistorik at få udstedt visa til flere indrejser med en stadig længere gyldighed fra et år op til højst fem år, når de søger om efterfølgende visa.

3.4. Visumprocedurerne skal strømlines og kortidsturismen fremmes

Der bør også tages fat på visumpolitikken generelle mål, nemlig at gøre det lettere at rejse for lovligt rejsende. I den forbindelse foreslår Kommissionen at bevare en række forslag fra omarbejdningen af visumkodeksen, som har til formål at forenkle procedurerne for ansøgning om visum. Der er bl.a. tale om at kunne ansøge om et visum længere tid i forvejen, om elektronisk udfyldelse og underskrivelse af visumansøgningen og om kortere frister for at træffe afgørelse om en ansøgning.

Kommissionen foreslår også at indføre en vis fleksibilitet for ansøgere i god tro for at fremme kortere turistophold og fremme den økonomiske vækst i EU. Dette vil indebære, at medlemsstaterne ved de ydre grænser kan udstede visa til en enkelt indrejse efter en særlig ordning på et midlertidigt grundlag og på strenge betingelser. Et visum, der er udstedt efter denne ordning, vil kun være gyldigt til én indrejse i den udstedende medlemsstat og et ophold på højst 7 dage.

4. EN REVISION AF VISUMINFORMATIONSSYSTEMET OG FULD UDNYTTELSE AF INTEROPERABILITETEN SKAL ØGE SIKKERHEDEN

Visuminformationssystemet (VIS) er en anden vigtig del af den struktur, der understøtter visumpolitikken. Siden 2011 har VIS⁹ tjent som den teknologiske løsning, der fremmer visumproceduren og hjælper medlemsstaterne med: i) hurtigt og effektivt at kontrollere de nødvendige oplysninger om tredjelandsstatsborgere, som skal have visum for at rejse til EU, og ii) at træffe afgørelser om visumansøgninger. Ind- og udrejsesystemet, som bliver operationelt fra 2020, og som er konstrueret til at være fuldt ud interoperabelt med VIS, vil gøre VIS mere velfungerende, fordi det indeholder oplysninger om, hvilken brug tredjelandsstatsborgere gør af deres visa, og bidrage til at godtgøre, om visumindehavere, som allerede har besøgt Schengenområdet, skal have status af rejsende i god tro.

VIS var også en del af nogle mere generelle overvejelser om IT-systemernes interoperabilitet. Disse overvejelser førte til et forslag om interoperabilitet med henblik på at få EU's IT-systemer på sikkerhedsområdet og inden for grænse- og migrationsstyring til at samarbejde bedre og mere effektivt. Centralt for interoperabiliteten er en fælles platform for ind- og udrejsesystemet, ETIAS og VIS, som vil være et stort skridt fremad, hvad angår indsamling af data og udveksling af oplysninger med henblik på visa, sikkerhed og grænseforvaltning og migrationsstyring. Ved hjælp af en fælles platform (den europæiske søgeportal) vil det være muligt at foretage en søgning og få resultater fra forskellige systemer. Dette vil igen gøre det lettere at foretage en mere effektiv baggrundskontrol af visumansøgere, hvilket bidrager til øget sikkerhed i området uden kontrol ved de indre grænser. I den forbindelse vil det kommende forslag til revision af VIS-reglerne¹⁰, som skal fremlægges i foråret, omfatte

⁹ Pr. januar 2018 var over 52 millioner visumansøgninger og næsten 45 millioner fingeraftryk registreret i VIS.

¹⁰ Revisionen vedrører følgende retsakter: Rådets beslutning 2004/512/EF af 8. juni 2004 om indførelse af visuminformationssystemet (*beslutningen om indførelse af VIS*), Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 (*afgørelsen om adgang til søgning i VIS*), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 (*VIS-forordningen*) og visumkodeksen.

specifikke interoperabilitetsforanstaltninger, som skal gøre visumbehandlingen mere effektiv (se afsnit 4.1). Forslaget vil sandsynligvis også behandle andre spørgsmål, som blev rejst i den evaluering af VIS, der blev foretaget i 2016 (se afsnit 4.2 og 4.3). Arbejdet med at forberede VIS-forslaget er i gang, bl.a. tekniske undersøgelser og en konsekvensanalyse, hvori der også vil blive set på konsekvenserne for de grundlæggende rettigheder.

4.1. Bedre kontrol i visumbehandlingen ved hjælp af interoperabilitet

Ifølge de gældende regler er konsulaterne kun forpligtede til at kontrollere rejsende, der er omfattet af et visumkrav, i Schengeninformationssystemet (SIS) for at afgøre, om en visumansøger er genstand for et indrejseforbud. Der er i øjeblikket ingen forpligtelse til at kontrollere visumansøgere i andre EU-databaser (f.eks. Eurodac) eller i Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter (SLTD) og Interpols database over rejsedokumenter med tilknyttede notifikationer (TDAWN)¹¹. Når ETIAS er oprettet, skal rejsende, som visumfrit kan rejse til EU, underkastes baggrundskontrol i alle relevante EU-databaser.

For i højere grad at forhindre sikkerheds- og migrationsrisici vil Kommissionen derfor undersøge, om reglerne for visumbehandling bør ændres, således at det sikres, at der i det mindste foretages en sammenlignelig baggrundskontrol af rejsende med og uden visumpligt, idet nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet naturligvis skal overholdes i forbindelse med en EU-indsats.

Når den europæiske søgeportal er på plads, vil de kompetente myndigheder – herunder de visumudstedende myndigheder – kunne foretage én søgning og få resultater fra alle de systemer, de har adgang til (bl.a. Eurodac, ind- og udrejsesystemet og det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre – tredjelandstatsborgere) i stedet for at skulle søge i de enkelte systemer hver for sig. Den europæiske søgeportal vil bidrage til at klarlægge sikkerhedsrisici og risici for irregulær migration i visumproceduren, idet den sætter visummedarbejderne i stand til hurtigt og effektivt at foretage baggrundskontrol af visumansøgerne.

Forslaget om interoperabilitet sigter også mod at gøre det lettere at opdage tilfælde af flere identiteter og bekæmpe identitetssvig. Ved hjælp af interoperabiliteten vil den myndighed, som behandler en visumansøgning, automatisk blive underrettet, hvis ansøgeren er kendt under forskellige identiteter, og vil kunne træffe de nødvendige foranstaltninger.

4.2. Informationshuller skal lukkes af hensyn til grænseforvaltningen og sikkerheden: Visa med lang gyldighed og opholdsdokumenter skal indgå i VIS

Den endelige rapport fra ekspertgruppen på højt plan¹² har påpeget informationshuller på EU-plan med hensyn til de dokumenter, der giver tredjelandstatsborgere tilladelse til at opholde sig på en given EU-medlemsstats område i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage¹³. I dag indhentes der ikke oplysninger om disse dokumenter og deres indehavere, og oplysningerne kan ikke kontrolleres i nogle af de EU-omspændende IT-systemer vedrørende grænser og sikkerhed (med undtagelse af SIS i et begrænset omfang). Medlemsstaterne

¹¹ Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter og over rejsedokumenter med tilknyttede notifikationer indeholder oplysninger om rejsedokumenter, der er knyttet til personer, som er genstand for en Interpol-bemærkning.

¹² Ekspertgruppen på højt niveau blev nedsat af Kommissionen i juni 2017 som et rådgivende organ for at forbedre EU's dataforvaltningsstruktur med henblik på grænsekontrol og sikkerhed. Dens endelige rapport blev vedtaget den 11. maj 2017.

¹³ F.eks. visa med lang gyldighed og opholdsdokumenter (både opholdstilladelser og opholdskort).

mener, at den aktuelle forvaltning af disse dokumenter modvirker de foranstaltninger, der skal lette tredjelandstatsborgeres grænsepassage og deres efterfølgende frie bevægelighed i området uden kontrol ved de indre grænser. Medlemsstaterne har derfor bedt Kommissionen vurdere, om det er nødvendigt, muligt og på sin plads at indføre et centralt register over oplysninger om visa med lang gyldighed og opholdsvisa for at lukke det aktuelle informationshul, hvad angår disse kategorier af tredjelandstatsborgere¹⁴.

I september 2017 blev der foretaget en teknisk undersøgelse af muligheden for at oprette et centralt EU-register over oplysninger om visa med lang gyldighed og opholdsdokumenter. Ifølge undersøgelsen ville det for så vidt angår IT-sikkerhed, gennemførelse og omkostningseffektivitet være lettest at oprette et register som en del af VIS.

4.3. Informationshuller i behandlingen af ansøgninger om visum til kortvarigt ophold skal lukkes: Alderen for optagelse af ansøgeres fingeraftryk skal sættes ned, og kopier af rejsedokumenter skal lagres i VIS

Kommissionen ser også på følgende spørgsmål:

- Muligheden for at sænke alderen for, hvornår der kan optages fingeraftryk af børn, som har visumpligt, og at lagre fingeraftryksoplysningerne i VIS. Dette ville bidrage til at beskytte børnene og bekæmpe handel med børn og irregulær migration, samtidig med at hensynet til barnets tarv forbliver i fokus.
- Muligheden for at lagre VIS-kopier af rejsedokumenter, der er indgivet af visumansøgere i løbet af visumproceduren. Dette ville give mulighed for at foretage bedre kontrol af disse dokumenter og gøre tilbagesendelsesprocedurerne mere effektive. Foranstaltningen vil understøtte EU's tilbagesendelsespolitik, men dens gennemførelse afhænger af VIS.

5. STØRRE SAMMENHÆNG MELLEM EU'S VISUMPOLITIK OG DE ØVRIGE POLITIKKER

EU's fælles visumpolitik bliver i stigende grad en vigtigere del af EU's eksterne forbindelser i en globaliseret verden. For mange partnerlande har det i deres forbindelser med EU høj politisk prioritet at sikre deres borgere visumfrie rejser til EU eller bevare denne ret.

Der bør ses på sammenhængen mellem visumpolitikken og de tilsagn, der er givet på andre politikområder, bl.a. handelsaftaler, samt på sammenhængen mellem den fælles visumpolitik og de bilaterale visumfritagelsesaftaler, som medlemsstaterne har indgået med bestemte tredjelande.

Den nye generation af EU-handelsaftaler, som der i øjeblikket føres forhandlinger om, omfatter typisk servicesektoren, som giver personer mulighed for at investere og yde tjenester på den anden parts område. Hvad angår disse personers midlertidige ophold på medlemsstaternes område, bekræfter den indledende analyse, der er foretaget som led i Kommissionens kvalitetskontrol af direktiverne om lovlig migration, at visse kategorier af de tjenesteudbydere, der er omfattet af handelsaftalerne (f.eks. tjenesteudbydere, der har lov til at opholde sig i op til seks måneder i hver periode på 12 måneder) ikke er omfattet af hverken visumkodeksen eller af den gældende lovgivning om lovlig migration. Kommissionen vil

¹⁴ Køreplan til styrkelse af informationsudveksling og informationsstyring, herunder interoperabilitetsløsninger på området for retlige og indre anliggender, godkendt af Rådet den 9. juni 2016.

undersøge, hvordan synergierne mellem på den ene side de tilsagn, der er givet i handelsaftaler, og på den anden side EU's visumpolitik og politik for lovlig migration kan styrkes, hvad angår disse tjenesteudbydere.

Der er desuden brug for flere undersøgelser af de bilaterale visumfritagelsesaftaler, som medlemsstaterne har indgået med visse tredjelande, før Amsterdamtraktaten trådte i kraft i 1999, hvor den fælles visumpolitik blev indført. Disse bilaterale aftaler gælder stadig, fordi medlemsstaterne og de pågældende tredjelande tillægger dem stor betydning primært af historiske og politiske årsager. Sådanne bilaterale aftaler hører dog egentlig ikke hjemme i en sand fælles visumpolitik, og rent strukturelt passer de heller ikke ind, da de tredjelandstatsborgere, som er omfattet af aftalerne, nærmest uendeligt kan forlænge deres ophold i området uden kontrol ved de indre grænser¹⁵. I forordningen om ind- og udrejsesystemet fastsættes det, at der vil blive foretaget en vurdering af disse aftaler, tre år efter at ind- og udrejsesystemet bliver operationelt. I den forbindelse vil Kommissionen indlede nogle drøftelser af, hvordan en kommende EU-retsakt, der skal erstatte dem, kunne se ud, og hvilket anvendelsesområde den bør have, bl.a. ved at undersøge mulighederne for at indrømme statsborgere fra bestemte tredjelande visumfrie ophold af mere end 90 dages varighed inden for området uden indre grænser.

Suspensionsmekanismen, som giver mulighed for midlertidigt at suspendere fritagelsen for visumkravet for statsborgere fra et tredjeland, der er opført i bilag II til forordning (EF) nr. 539/2001¹⁶, er for nylig blevet ændret. Sideløbende hermed vil udviklingen af nye IT-systemer til grænseforvaltning og migrationsstyring, såsom ind- og udrejsesystemet og ETIAS, og interoperabiliteten mellem de relevante databaser også bidrage til at begrænse risici for irregulær migration og sikkerhedsrisici. I betragtning heraf mener Kommissionen, at alle fremtidige forslag om at flytte et tredjeland til listen i bilag II især skal vurderes i lyset af risikoen for irregulær migration og sikkerhedstrusler. Om nødvendigt skal sådanne forslag efter en vurdering af det konkrete tilfælde gøres betinget af, at de pågældende tredjelande allerede har indført visse foranstaltninger, såsom udstedelsen af biometriske pas, eller at de indgår en tilbagetagelsesaftale. Sådanne foranstaltninger vil skulle fastlægges efter kriterierne i forordning (EF) nr. 539/2001¹⁷.

6. DIGITALE VISA¹⁸

Kommissionen agter at indlede en debat, som skal bane vejen for overvejelser om, hvorvidt den skal gå over til digitale visa.

På trods af at der er gjort store tekniske fremskridt, siden visumkodeksen blev vedtaget, behandles visumansøgninger i vidt omfang stadig efter procedurer fra tiden før den digitale revolution. Selv om den aktuelle visumbehandling allerede delvis er elektronisk, eftersom ansøgninger og afgørelser registreres i VIS, er to vigtige etaper stadig papirbaserede, nemlig indgivelsen af visumansøgningen samt den dertil hørende dokumentation og den faktiske udstedelse af visummærkatet. Det er de to etaper, hvori ansøgerne er mest direkte

¹⁵ Der er f.eks. mindst et tredjeland, der har 16 bilaterale aftaler om visumfritagelse med Schengenlande, som i det mindste teoretisk giver landets statsborgere mulighed for lovligt ophold inden for området uden kontrol ved de indre grænser i op til 51 måneder (16x3 + 1x3).

¹⁶ Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT L 81 af 21.3.2001, s. 1).

¹⁷ Kommissionen vedtager også i dag et forslag om at kodificere nævnte forordning. Kodificeringen foreslås for at gøre den mere tilgængelig og gennemsigtig uden at ændre dens materielle regler i overensstemmelse med almindelig kodifikationspraksis.

¹⁸ I denne meddelelse forstås ved "digitale visa" både digitale visa og onlineansøgninger.

involverede, idet de selv skal møde op på konsulatet/hos den eksterne tjenesteudbyder: i) når de indgiver ansøgningen, og, hvis der er tale om førstegangsansøgere, når de skal have taget fingeraftryk, og ii) når de afhenter rejsedokumentet efter behandlingens afslutning. Adskillige lande (f.eks. USA, Australien og Tyrkiet) er allerede begyndt at gå over til e-visumprogrammer, og nogle medlemsstater har også indledt (delvis) elektroniske visumansøgningsprocedurer.

I anden halvdel af 2017 begyndte drøftelserne med medlemsstaterne i Rådet om at digitalisere visumbehandlingen for at forbedre og forenkle den aktuelle praksis i forbindelse med visumbehandling¹⁹. Der blev i drøftelserne fokuseret på to konkrete muligheder: i) at erstatte den fysiske visummærkat med et "digitalt visum" og ii) at erstatte den aktuelle ansøgning i papirform med en onlineansøgning.

De fleste medlemsstater er interesserede i brugen af digitale visa. Blandt de potentielle fordele, der er blevet nævnt, er lavere omkostninger for konsulaterne og en hurtigere, mere effektiv og brugervenlig ansøgningsprocedure. Der var dog også generel enighed om, at mange aspekter vil kræve en grundig vurdering og nærmere undersøgelser, og at der bør gives prioritet til at udvikle og gennemføre ind- og udrejsesystemet, ETIAS og forslagene om interoperabilitet.

Det er også Kommissionens opfattelse, at digitale visa er vejen frem på længere sigt, og den vil derfor indlede gennemførlighedsundersøgelser i slutningen af 2018. Set i dette lys mener Kommissionen, at der bør indledes en debat med interesserede parter om, hvordan den teknologiske udvikling kan udnyttes til at strømline og forenkle visumbehandlingen til gavn for ansøgere og konsulater. Debatten skal indebære en vurdering af forskellige løsningsmuligheder og fremme pilotprojekter, som kan lægge grunden for fremtidige forslag. I den forbindelse kan resultaterne af de pilotprojekter, som nogle medlemsstater allerede er i gang med at gennemføre, bidrage til den politiske debat.

Nogle medlemsstater er også allerede begyndt at lade beslutningstagningen i forbindelse med visumansøgninger overgå fra konsulaterne til de centrale myndigheder. Der bør derfor indledes en debat om, hvorvidt og under hvilke omstændigheder integriteten og sikkerheden i visumbehandlingen kan garanteres i sådanne tilfælde. I debatten skal det på den ene side overvejes, hvor vigtigt det er at have kendskab til de lokale forhold i forbindelse med den vurdering af migrationsrisikoen, der skal foretages som led i enhver afgørelse om en visumansøgning, og på den anden side, hvilke fordele der er ved en centraliseret tilgang i form af effektivitet og gennemsigtighed.

7. KONKLUSION

EU's fælles visumpolitik spiller en vigtig rolle for sikringen af, at området uden kontrol ved de indre grænser er sikkert og fungerer godt. Den har gjort det lettere at rejse lovligt til EU og har et langt stykke af vejen bidraget til at harmonisere medlemsstaternes praksis for visumudstedelse. Derudover har visumpolitikken udviklet sig fra en intern politik til et værktøj, der i stigende grad har betydning for EU's eksterne forbindelser.

På trods af de gode resultater bør de retsregler, der ligger til grund for visumpolitikken, tilpasses til de aktuelle udfordringer, især de øgede migrations- og sikkerhedsrisici. Derfor foreslår Kommissionen i dag en række ændringer af visumkodeksen og opfordrer Parlamentet og Rådet til at vedtage dem hurtigst muligt. Senere i foråret vil der blive fremsat forslag til ændring af retsreglerne for VIS.

¹⁹ Se I/A-punktsnote 14616/17 af 23.11.2017 for sammenfattende rapport.

Samtidig vil Kommissionen sammen med den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik tilstræbe at skabe sammenhæng mellem EU's visumpolitik og EU's eksterne forbindelser for at tjene EU's interesser bedre, bl.a. ved at skabe sammenhæng mellem visumpolitikken og politikkerne på andre områder.

På lidt længere sigt vil Kommissionen indlede drøftelser med Parlamentet, medlemsstaterne og andre berørte parter om den kommende digitalisering af visumbehandlingen. Der vil i slutningen af 2018 blive indledt undersøgelser, hvis resultater også skal indgå i drøftelserne. Det er vigtigt at tage behovet for tilstrækkelige finansielle midler i betragtning i den flerårige finansielle ramme efter 2020.