



Bruxelles, den 1.4.2014
COM(2014) 165 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EN MERE INTELLIGENT VISUMPOLITIK FOR ØKONOMISK VÆKST

{SWD(2014) 101 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

Evaluering af gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)

1.	INDLEDNING	3
2.	MÅLENE MED VISUMKODEKSEN OG TIDLIGERE VURDERINGER.....	4
2.1.	Målene med visumkodeksen	
2.2.	Tidligere vurderinger	5
2.2.1	Gennemførelse og videreudvikling af den fælles visumpolitik for at styrke væksten.....	5
2.2.2	Rapport om, hvordan det lokale Schengensamarbejde har fungeret i de første to år af gennemførelsen af visumkodeksen.....	5
3.	DEN OVERORDNEDE GENNEMFØRELSE AF VISUMKODEKSEN.....	6
3.1.	Generelle betragtninger	7
3.2.	Mangel på statistiske data.....	7
3.3.	Evaluerings af de specifikke mål	8
3.3.1.	Forenkling af de retlige rammer	8
3.3.2.	Styrkelse af de retlige rammer for at øge harmoniseringen af praksis.....	8
3.3.3.	Styrkelse af de processuelle garantier samt sikring af ligebehandling	8
3.3.4.	Forbedring af den konsulære organisation og det konsulære samarbejde (også i betragtning af implementeringen af visuminformationssystemet)	13
4.	KONKLUSIONER	14

1. INDLEDNING

En fælles visumpolitik er et grundlæggende element i indførelsen af et fælles område uden indre grænser. Schengenreglerne om visumpolitik, der er indført inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde, blev indarbejdet i Den Europæiske Unions institutionelle og retlige rammer efter ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten¹.

Visumkodeksen fastsætter harmoniserede procedurer og betingelser for udstedelse af visum til kortvarigt ophold². Kodeksen var en "omarbejdning" og konsolidering af alle retsakter vedrørende betingelser og procedurer for udstedelse af visum til kortvarigt ophold, og den ophævede forældede dele af "Schengenreglerne". Omarbejdningen omfattede de "fælles konsulære instrukser" samt dele af Schengenkonventionen og 11 af "Schengen eksekutivkomitéens" afgørelser. Derudover blev den fælles aktion 96/197/RIA af 4. marts 1996 om en ordning for lufthavnstransit indarbejdet i EU-retten.

En konsolidering og derfor forenkling af den retlige ramme var et af målene med visumkodeksen. Et andet mål gik på at lette lovlig rejseaktivitet og bekæmpe ulovlig indvandring via en yderligere harmonisering af måden, hvorpå de lokale konsulære missioner i medlemsstaterne behandler visumansøgninger. Målet om at lette lovlig rejseaktivitet skulle opnås bl.a. ved, at folk der rejste hyppigt og regelmæssigt, og som var kendte af konsulaterne, nemmere skulle kunne få et visum end ukendte førstegangsansøgere.

De vigtigste proceduremæssige lempelser vedrører udstedelsen af visa til flere indrejser og en lempelse af dokumentationskravene. Visumkodeksen giver således mulighed for en differentieret behandling af ansøgere på grundlag af deres "visumansøgningshistorie". Den har også til formål at sikre, at ens sager behandles ens.

Behovet for at gøre det lettere at rejse til Europa i et sikkert miljø har fået øget politisk opmærksomhed siden vedtagelsen af visumkodeksen. Til det formål deltager EU i øjeblikket i dialoger om visumliberalisering med en række partnerlande, og flere af den type dialoger vil sandsynligvis finde sted i de kommende år. Derudover har EU indgået ni visumlempelsesaftaler med partnerlande³. Aftalerne kan ses som et første skridt i retning hen imod en liberalisering af visumreglerne og viser, at EU er engageret i at fremme mobilitet og gøre det lettere at rejse til Europa for flere tredjelandstatsborgere. Det er i EU's interesse at være "åben" for besøgende, da tilrejsende bidrager til den økonomiske vækst. Endvidere fremmer mellemfolkelig og kulturel kontakt gensidig forståelse og interkulturel dialog.

I en nylig undersøgelse⁴ af den økonomiske effekt af visumlempelse for kortvarige ophold konkluderes det, at antallet af rejsende fra de seks tredjelande, der blev undersøgt, som afskrækkes fra at søge til Schengen-området med de nuværende visumkrav, udgør et betydeligt direkte, indirekte og afledt tab af bidrag til bruttonationalproduktet. Et forsigtigt

¹ (artikel 62, stk. 2, litra b). Nu traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 77, stk. 2, litra a).

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

³ Disse aftaler om lempelse af visumreglerne er typisk forbundet med aftaler om tilbagetagelse.

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

skøn er, at dette årlige tab udgør 4,2 mia. EUR, mens et sandsynligt skøn er 12,6 mia. EUR. Det indebærer et tab af ca. 80 000 arbejdspladser som et resultat af såvel direkte som afledte effekter i Schengenområdet ifølge det forsigtige skøn og ca. 250 000 ifølge det sandsynlige scenario.

Visumkodeksen har i høj grad forbedret Schengenvisaprocedurene, siden den trådte i kraft for tre år siden, men verden har forandret sig, og målene og prioriteterne har udviklet sig (se for eksempel 2.2.1 nedenfor). Behovet for at opnå en bedre sammenhæng mellem EU's politikker (f.eks. bør Unionen, ifølge artikel 167 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, tage hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i forhold til andre bestemmelser i traktaterne) samt de nuværende økonomiske udsigter har ført til en tilføjelse af "skabelse af vækst" som et andet mål for den fælles visumpolitik. I forbindelse hermed bør der tillige sikres en bedre sammenhæng med handelspolitiske initiativer. Det sidstnævnte kunne eksempelvis opnås ved at medtænke handelsforbindelser, herunder handelsaftaler, i overvejelserne om en forhandling om visumlempelsesaftaler. Denne rapport er udarbejdet på den baggrund. Den identificerer yderligere forbedringer med det formål at opnå en mere intelligent fælles visumpolitik, noget som tillige vil øge EU's tiltrækningskraft for forretningsrejsende, forskere, studerende, kunstnere og kulturarbejdere, og som imødekommer de aktuelle og fremtidige udfordringer.

2. MÅLENE MED VISUMKODEKSEN OG TIDLIGERE VURDERINGER

2.1 Målene med visumkodeksen

Hovedmålet med visumkodeksen er at fastlægge de betingelser og procedurer, der skal gælde for udstedelse af visa til transit gennem eller til forventede ophold i Schengenområdet for såvel korte ophold som transit gennem de internationale transitområder i lufthavne. Hertil kommer, at visumkodeksen har til formål at lette lovlig rejseaktivitet og bekæmpe ulovlig indvandring. For at opfylde sit mål, som anført i begrundelsen⁵ til Kommissionens forslag fra 2006, bør visumkodeksen:

- *"forbedre den konsulære organisation og det konsulære samarbejde (også set i lyset af udbygningen af visuminformationssystemet (VIS))"*⁶
- *styrke de proceduremæssige garantier*
- *sikre en højere grad af ligebehandling af visumansøgerne ved at præcisere en række spørgsmål og derved en mere ensartet anvendelse af retsbestemmelserne."*

⁵ KOM(2006) 403 endelig/2.

⁶ Oprindeligt skulle visuminformationssystemet/VIS blive operationelt i 2007, og derfor valgte Kommissionen at fremsætte et særskilt forslag til retsakt, hvori standarderne for de biometriske identifikatorer, der skal indsamles, fastsættes, og som indeholder bestemmelser om en række mulige måder, hvorpå medlemsstaternes diplomatiske og konsulære repræsentationer praktisk kan organiseres med henblik på registrering af biometriske data fra visumansøgere, samt regler for medlemsstaternes samarbejde med eksterne tjenesteydere. Indholdet af den endeligt vedtagne forordning (EUT L 131 af 28.5.2009, s. 1) blev indsat i og tilpasset strukturen i visumkodeksen, som blev vedtaget i juli 2009.

Ifølge artikel 57, stk. 1, i visumkodeksen skal Kommissionen aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om visumkodeksens anvendelse to år efter, at samtlige bestemmelser er trådt i kraft (dvs. den 5. april 2013), med en gennemgang af de opnåede resultater i forhold til målsætningerne og gennemførelsen af forordningens bestemmelser. Denne rapport, som bygger på en detaljeret evaluering af visumkodeksens gennemførelse, der er beskrevet i Kommissionens arbejdsdokument⁷, efterkommer denne forpligtelse, og der fremsættes forslag til, hvad man kan gøre ved de målsætninger, som ikke helt er blevet opfyldt, og de problemer som er konstateret i forbindelse med gennemførelsen.

2.2 Tidligere vurderinger

Forud for denne evaluering af gennemførelsen af visumkodeksen udsendte Kommissionen i november 2012 en meddelelse om "Gennemførelse og videreudvikling af den fælles visumpolitik for at styrke væksten" samt en "Rapport om, hvordan det lokale Schengensamarbejde har fungeret i de første to år af gennemførelsen af visumkodeksen".

2.2.1 Gennemførelse og videreudvikling af den fælles visumpolitik for at styrke væksten⁸

I lyset af erklæringen fra G 20-landenes ministre på mødet i Mérida, Mexico, i maj 2012 om mulighederne for vækst via en lempelse af visumprocedurerne tog Kommissionen initiativ til drøftelser om de økonomiske virkninger af visumpolitikken på EU's økonomi i et bredere perspektiv. Kommissionen fokuserede især på turisme og på, hvordan politiske tiltag kan udformes med det formål at sikre en bedre sammenhæng med vækstmålene i Europa 2020-strategien.

Den fælles visumpolitik tager sammen med de fælles regler for kontrol ved de ydre grænser sigte på at støtte en ophævelse af kontrollen ved de indre grænser og dermed oprettelsen af "Schengenområdet".⁹ Det primære mål med visumpolitikken har været at lette rejseaktiviteterne for lovligt rejsende, forhindre ulovlig indvandring og opretholde den offentlige orden og sikkerhed. Den nuværende økonomiske afmatning har imidlertid sat fokus på behovet for, at der i den fælles visumpolitik også fokuseres på potentialet for at skabe økonomisk vækst.

I Meddelelsen fastslås på den ene side, at "*Hvis man sammenligner med situationen før visumkodeksens vedtagelse, er der sket grundlæggende fremskridt, der i høj grad forbedrer visumprocedurerne*", hvorefter der opstilles en række betydelige forbedringer med hensyn til de retlige bestemmelser. Det konkluderes imidlertid på den anden side, at "*der er ... plads til forbedringer, da visumkodeksen endnu ikke anvendes optimalt over hele linjen.*", og at "*de fleste forhindringer [for at lette visumudstedelsesproceduren] kan fjernes, hvis medlemsstaternes konsulater anvender visumkodeksen korrekt, og Kommissionen sikrer overvågning*". I meddelelsen er der tillige nævnt nogle emner, der skal tages op i en kommende revision af visumkodeksen, for at "*forbedre og lette procedurerne for bona fide-rejsende, samtidig med at man takler risici i forbindelse med visse rejsende, hvad angår ulovlig indvandring og sikkerhed*".

⁷ Kommissionens arbejdsdokument (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, hvordan det lokale Schengensamarbejde har fungeret i de første to år af gennemførelsen af visumkodeksen¹⁰

Bestemmelserne i visumkodeksen gælder for alle. Europa-Parlamentet og Rådet har dog erkendt, at det er nødvendigt at tage hensyn til lokale forhold og samtidig sikre en ensartet anvendelse af de generelle retlige bestemmelser. I artikel 48 i visumkodeksen fastsættes de retlige rammer for det lokale konsulære Schengensamarbejde, således at et sammenhængende samarbejde mellem medlemsstaterne på lokalt plan gøres til et væsentligt element i gennemførelsen af den fælles visumpolitik.¹¹

Samarbejdet er i øjeblikket begrænset til, at der foretages en vurdering af behovet for at tilpasse visse bestemmelser til lokale forhold, navnlig i forbindelse med den dokumentation, som ansøgere skal indgive. I tilfælde af en positiv vurdering skal de fælles "lokale" regler vedtages af Kommissionen via en gennemførelsesafgørelse. Arbejdet med den centrale opgave for det lokale konsulære Schengensamarbejde om harmonisering af støttedokumenter, der også er den mest synlige for offentligheden, har hidtil kun ført til Kommissionens vedtagelse af seks gennemførelsesafgørelser for 15 tredjelande og for en enkelt EU-medlemsstat.

Det viser, at den styrkede lovgivningsmæssige ramme ikke har haft de forventede resultater. Der er en manglende forståelse for merværdien af det lokale konsulære Schengensamarbejde, og medlemsstaterne er nødt til at forpligte sig til denne fælles opgave. Disse konklusioner blev bekræftet af de årlige rapporter, der er udarbejdet for perioden 2012-2013. Det er derfor af afgørende betydning at styrke den retlige ramme for det lokale konsulære Schengensamarbejde, da de forskellige medlemsstaters manglende konsekvens i udøvelsen af praksis på samme geografiske område er en betydelig kilde til klager og frustrationer for visumansøgere, uanset nationalitet, erhverv eller status.

Kommissionen foreslår, at der indføres obligatoriske regler for harmonisering af dokumentation inden for rammerne af det lokale konsulære Schengensamarbejde. Den nye Schengenevalueringsmekanisme, som træder i kraft i 2015, og som giver mulighed for tematiske evalueringer, kan få afgørende betydning for håndhævelsen af bestemmelserne om det lokale konsulære Schengensamarbejde.

I øjeblikket skal de årlige rapporter udfærdiges hvert sted og Kommissionen skal fremsende rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet for at sikre fuld åbenhed.

Kommissionen foreslår, at der udarbejdes en omfattende årlig situationsrapport om det lokale konsulære Schengensamarbejde, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet, for at sikre en konsekvent gennemsigtighed.

¹⁰ COM(2012) 648.

¹¹ I hele dette dokument, med mindre andet er angivet, henviser "medlemsstater" til EU's medlemsstater, som anvender den fælles visumpolitik fuldt ud (alle EU's medlemsstater med undtagelse af Bulgarien, Kroatien, Irland, Cypern, Rumænien og Det Forenede Kongerige) samt de associerede stater, Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

3. DEN OVERORDNEDE GENNEMFØRELSE AF VISUMKODEKSEN

3.1. Generelle betragtninger

Selv om det ikke er muligt at fastslå visumkodeksens direkte indvirkning på antallet af ansøgninger og udstedelser af visa til kortvarigt ophold i perioden 2010–2012, har en afklaring af den retlige ramme bidraget til en betydelig stigning i antallet af visumansøgninger. Mellem 2009 og 2012 steg det samlede antal ansøgninger med 48 %, med en årlig stigning på ca. 15 %. Medlemsstaterne har, med nogle få undtagelser¹², oplevet en stigning i antallet af visumansøgninger, som hvert år behandles. I samme periode faldt den samlede procentvise andel af afslag¹³, selv om der var store forskelle mellem verdens regioner¹⁴.

Det overordnede mål, som er at forhindre ulovlig indvandring, anses generelt for at være opfyldt. Hverken medlemsstaterne eller resultaterne af undersøgelserne og den offentlige høring identificerede sikkerhedsmæssige risici eller problemer opstået som følge af visumkodeksen og dens gennemførelse. Naturligvis er det nødvendigt at opretholde et højt sikkerhedsniveau, når der fremsættes forslag om lempelser af visumreglerne for legitime rejsende. Det sikkerhedsmæssige bidrag fra indførelsen af visuminformationssystemet, der startede i oktober 2011, og burde være afsluttet i løbet af 2015, bør også tages i betragtning.

3.2. Mangel på statistiske data

Relevante, pålidelige og sammenlignelige statistikker er en forudsætning for en evidensbaseret evaluering af gennemførelsen af lovgivningen og dens nyttevirkninger og gennemslagskraft.

Artikel 46 i TEUF fastsætter, at medlemsstaterne skal indsende årlige statistikker for det foregående år til Kommissionen. BILAG XII indeholder de data, der skal indsendes, (f.eks. visumtype, antallet af Visa ansøgt om/udstedt/nægtet, enkelte eller flere indrejser).

Selv om oplysningerne fra medlemsstaterne har været nyttige, når der skulle foretages en vurdering af gennemførelsen af visse elementer af visumkodeksen, gør den manglende opsplitning det vanskeligt at vurdere virkningerne af visse bestemmelser. F.eks. indsamles kun det samlede antal af visa til flere indrejser, uden at der tages hensyn til gyldighedsperioden. Så det samlede antal dækker over visa til flere indrejser med varierende gyldighed fra to uger op til fem år. Dataene indsamles på grundlag af lokalisering (dvs. hvor visummet er ansøgt om/udstedt) og den type visum, der søges om (kortvarigt ophold eller lufthavnstransitvisum), men der er ingen oplysninger om ansøgerens nationalitet eller formålet med rejsen. Så det er umuligt at overvåge tendenser, f.eks. i antallet af visumansøgninger med turisme som formål.

Kommissionen foreslår at revidere bilag XII for at sikre indsamlingen af mere detaljerede data, som giver mulighed for at iværksætte evaluering af gennemførelsen af målene i

¹² For Østrigs vedkommende var den samlede stigning i denne periode kun på 1,5 %, og for Slovenien blev der registreret et fald på 58,5 %. Begge tilfælde hænger efter alt at dømme sammen med afskaffelsen af visumpligten for statsborgere fra de fleste lande på Vestbalkan i 2009 og 2010.

¹³ 2010: 5,8 %; 2012: 4,8 %.

¹⁴ Fra en afslagsprocent på 1 % i den Russiske Føderation til 44 % i Guinea.

3.3. Evaluering af de specifikke mål

3.3.1. Forenkling af de retlige rammer

Integrationen af al lovgivning, der vedrører behandlingen af ansøgninger om visum til kortvarigt ophold og ændring af udstedte visa, i en enkelt retsakt har tydeligvis bidraget til en forenkling af lovgivningen, en forbedring af gennemsigtigheden og en øget retssikkerhed.

3.3.2. Styrkelse af de retlige rammer for at øge harmoniseringen af praksis

Målet om at indføre en tydelig retlig ramme for den fælles visumpolitik for ophold på op til 90 dage for hver periode på 180 dage er generelt blevet opfyldt. Kommissionens opmærksomhed er imidlertid i årenes løb blevet henledt på situationen for tredjelandsstatsborgere, som har legitime grunde til at opholde sig i landet i over 90 dage for hver periode på 180 dage (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.9.). Der er tale om personer, som hvad enten de er visumpligtige eller ej, ønsker at opholde sig i Schengenområdet i en periode på over 90 dage, men som ikke ønsker at opholde sig i en bestemt medlemsstat i mere end 90 dage.

Denne kategori af personer omfatter typisk kunstnere, der er på live-turné i Schengenområdet i en længere periode, men også individuelle rejsende, f.eks. kunstnere, kulturaktører, studerende og pensionister. Da de hverken er berettigede til et nationalt visum til længerevarende ophold eller et Schengen-visum til kortvarigt ophold eller nogen anden form for tilladelse, befinder de sig i et juridisk tomrum. Det forhold foranlediger ofte medlemsstaterne til en "kreativ" brug af visse retsakter. Hellere end at vende det blinde øje til den form for praksis foreslår Kommissionen, at der bliver indført en særlig tilladelse, som ville tage højde for disse personers behov.

Kommissionen foreslår en retsakt om en ny tilladelse til ophold i Schengenområdet, som er længere end den nuværende begrænsning på 90 dage pr. 180 dage.

3.3.3. Styrkelse af de processuelle garantier samt sikring af ligebehandling og åbenhed

Resultaterne af den offentlige høring¹⁵, undersøgelsen af de økonomiske virkninger, som der blev henvist til ovenfor, og individuelle klager tyder på, at målene for **de processuelle garantier** ikke i tilstrækkelig grad er blevet opfyldt. Både individuelle ansøgere og professionelle interessenter har opfattet visse ansøgningsprocedurer som langvarige, besværlige og bekostelige.

Ved hver specifik visumansøgning må ansøgeren allerførst fastslå hvilken medlemsstat der er kompetent til at behandle ansøgningen (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.1,

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

punkt 1)). Der er klare og objektive kriterier, som fastsætter, hvilken medlemsstat der er kompetent til at behandle en ansøgning. Men i praksis har det dog vist sig at være noget af en udfordring for både ansøgere og konsulater i de tilfælde, hvor ansøgeren ønsker at rejse til flere medlemsstater på ét og samme visum. De nuværende regler virker åbenbart forvirrende, og ansøgernes første møde med Schengen-visum politikken er ofte af en negativ karakter.

Det næste skridt i processen består i at udfylde ansøgningskemaet (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.2, punkt 10)). Selv om formularen typisk ikke giver anledning til ret mange problemer, kan den stadig forenkles. Den kan f.eks. revideres med henblik på at opgive det nuværende krav om oplysninger, der faktisk er tilgængelige i visuminformationssystemet, således at der tages hensyn til indførelsen af systemet. En bedre forklaring til ansøgerne om, hvordan man udfylder formularen, ville også hjælpe.

Kommissionen foreslår, at bestemmelserne om "kompetente" medlemsstater gøres tydeligere, og at ansøgningskemaet forenkles.

Kravet om "**personlig indgivelse**" (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.1, punkt 7) — 9)) er blevet udpeget som en væsentlig hindring, fordi det ofte er meget besværligt. I visse tilfælde kræver det, at ansøgere rejser til et naboland, fordi den kompetente medlemsstat ikke er repræsenteret i deres eget hjemland. Sådanne rejser forhøjer naturligvis de samlede omkostninger for ansøgerne. Selv om medlemsstaterne giver ansøgerne mulighed for at indgive ansøgningen hos en ekstern tjenesteyder eller via en kommerciel formidler, gives kendte ansøgere sjældent dispensation for kravet om "personlig indgivelse".

Hidtil har den generelle regel været, at en ansøgning om visum skulle indgives personligt på et konsulat eller hos en ekstern tjenesteyder. Den gradvise udbredelse af visuminformationssystemet vil betyde, at førstegangsansøgere under alle omstændigheder skal opøge et konsulat eller en ekstern tjenesteyder for at få taget deres fingeraftryk.

De fleste medlemsstater står imidlertid over for en stigning i antallet af ansøgninger, kombineret med nedskæringer i de offentlige udgifter. Det har ført til en øget brug af eksterne tjenesteydere til indsamling af visumansøgninger, akkreditering af kommercielle formidlere (dvs. rejsebureauer/rejsearrangører), der indgiver ansøgninger på vegne af (grupper af) visumansøgere, og til at de enkelte medlemsstater frafalder kravet om, at velkendte ansøgere skal indgive deres ansøgninger personligt.

Det tyder på, at et besøg på konsulatet bliver undtagelsen snarere end reglen. I visse konsulater er blot 30 % af visumansøgningerne "indgivet personligt". At dømme ud fra oplysninger, der er indsamlet ved Schengenevalueringer, finder personlige samtaler sjældent sted, når der indgives en ansøgning. På den anden side giver medlemsstaterne, med udgangspunkt i udviklingen i moderne teknologi, i stigende grad ansøgerne lov til at indgive deres ansøgninger elektronisk.

I øjeblikket kan ansøgerne ikke indgive deres ansøgninger tidligere end tre måneder før den påtænkte rejse (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.1, punkt 5)). Fristen volder problemer for søfolk (se også s. 11) og personer, som ønsker at undgå spidsbelastningstidspunkter med lang ventetid. Af hensyn til både ansøgere og konsulater bør der være mulighed for at indgive en ansøgning op til seks måneder forud for den planlagte rejse.

Kommissionen foreslår at ophæve princippet om "personlig indgivelse" (med forbehold for kravene om afgivelse af fingeraftryk for førstegangsansøgere), samtidig med at muligheden for at gennemføre en samtale bibeholdes. Det foreslås ligeledes at præcisere reglerne om elektronisk indgivelse af ansøgninger og give alle kategorier af ansøgere mulighed for at indgive ansøgninger op til seks måneder forud for den planlagte rejse.

Når en ansøgning først er indgivet, starter nedtællingen til de forskellige frister. Selv om fristen for en afgørelse normalt er overholdt, hvis det pågældende tredjeland er underlagt **forudgående høring** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.5, punkt 20)), kan denne mekanisme betyde en længere behandlingstid. Bedre IT-systemer muliggør imidlertid en responstid i tilfælde af forudgående høring, som er kortere end den nuværende på syv kalenderdage. En kortere afgørelsesfrist bør ligeledes være en mulighed.

Kommissionen foreslår, at der foretages en revurdering af de endegyldige frister, herunder svartiden for en forudgående høring, som bør reduceres til fem kalenderdage.

Visumkodeksen indeholder bestemmelser, som er beregnet på at strømline og afkorte procedurer, således at der sker en proceduremæssig lempelse af visumreglerne for ansøgere, som konsulatet kender for deres "integritet" og "pålidelighed", herunder lovlig anvendelse af tidligere udstedte visa. Men disse potentielle lempelser, som især bør gælde for dokumentationskrav og ved udstedelse af visa til flere indrejser, anvendes ikke af medlemsstaterne på en ensartet og konsekvent måde.

De fleste ansøgere oplever det som besværligt gentagne gange at skulle fremlægge et stort antal **referencedokumenter** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.2, punkt 12)) for at bevise, at de opfylder indrejsebetingelserne. Mange klager over, at kravene er forskellige fra konsulat til konsulat i det samme tredjeland, selvom formålet med rejsen er det samme.

Ifølge visumkodeksen kan ansøgere, som konsulaterne kender for deres "integritet" og "pålidelighed", allerede drage fordel af visse proceduremæssige lempelser (en fritagelse for forpligtelsen til personligt at indgive ansøgning og forelægge bestemt/al dokumentation). Det lader ikke til, at medlemsstaterne er systematiske i den måde, hvorpå de giver dispensation for kendte ansøgere. Det skyldes hovedsagelig, at der er tale om en "frivillig bestemmelse", og at kriterierne for "integritet" og "pålidelighed" ikke er blevet defineret. Desuden er ca. 70 % af alle ansøgninger blevet indgivet via en ekstern tjenesteyder, som ikke har lov til at foretage en kvalitativ vurdering af ansøgningen/ansøgeren.

Merværdien i kravet om, at der skal fremlægges en **"rejsesygeforsikring"** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.2, punkt 14)), er tvivlsom, og det bør derfor ophæves.

Kommissionen foreslår, at der udarbejdes en udtømmende og forenklet liste over dokumentation, og at kravet om rejsesygeforsikring afskaffes.

Selv om artiklen i visumkodeksen om udstedelse af **visa til flere indrejser** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.6, punkt 24)) er en "obligatorisk bestemmelse", undergraves den af den skønsmæssige vurdering af kravene til et visum til flere indrejser, som

omfatter begreberne "integritet" og "pålidelighed". Desuden har den offentlige høring vist, at medlemsstaternes konsulater ser ud til at være tilbageholdende med at udstede visa til flere indrejser med en gyldighed på mere end seks måneder. Selvom konsulaterne i princippet skulle udstede visa til flere indrejser med en gyldighedsperiode på op til fem år til de kategorier af personer, der er nævnt i denne artikel (dem, som rejser regelmæssigt, og derfor er "kendte"), er kombinationen af konsulaternes skønsmargen og deres modvilje mod at udstede visa til flere indrejser med en lang gyldighed, ensbetydende med at der udstedes langt færre visa til flere indrejser med lang gyldighed, end hvad der potentielt set er muligt.

Det er uheldigt, da et visum til flere indrejser er den vigtigste og mest enkle lempelse, som rejsende kan opnå. En udstedelse af flere visa til flere indrejser ville tillige lette den administrative byrde for såvel ansøgere som konsulater. En opstramning af artiklen om visa til flere indrejser ville være en løsning på mange af de problemer, der er blevet påpeget i den offentlige høring og i forskellige undersøgelser. Ansøgere ville ikke skulle igennem gentagne ansøgningsprocedurer. I praksis foretager konsulater ingen eller næsten ingen skelnen mellem ansøgere: førstegangsansøgere behandles ofte på samme måde som regelmæssigt rejsende.

Adgangen til visuminformationssystemet, som gradvis er ved at blive udbygget og burde være fuldt funktionsdygtigt på verdensplan i løbet af 2015, kan gøre det lettere at skelne mellem ansøgere, da alle oplysninger om deres visumansøgninger registreres i systemet og kan konsulteres af alle medlemsstaternes konsulater. Oplysninger lagres i visuminformationssystemet i fem år. Man vil nemt kunne skelne mellem den førstegangsansøgende, "ukendte" ansøger, der endnu ikke er registreret i visuminformationssystemet, og som ikke har nogen "visumhistorie", og ansøgeren, hvis oplysninger allerede er registreret.

Der kunne foretages en yderligere skelnen mellem dem, der er registreret i visuminformationssystemet, men som ikke har fået udstedt noget visum i de 12 måneder, der går forud for deres ansøgning, og dem, der har fået og lovligt benyttet to visa i denne periode. Sidstnævnte kan defineres som "regelmæssigt rejsende" og bør have den størst mulige lempelse med hensyn til dokumentationskrav og gyldighedsperiode for det visum til flere indrejser, der udstedes.

På grundlag heraf bør der indføres obligatoriske regler for specifikke proceduremæssige lempelser af visumreglerne for "regelmæssigt rejsende". Sådanne rettigheder skulle omfatte (en delvis) fritagelse for kravet om dokumentation og udstedelse af visum til flere indrejser med en lang gyldighedsperiode. Mere konkret skal den ansøger, der har fået og lovligt benyttet to visa i de foregående 12 måneder, kun indsende dokumentation for rejsens formål og bør modtage et visum til flere indrejser med en gyldighed på tre år. Ansøgere, som tidligere har haft og på lovlig vis benyttet et sådant 3-årigt visum til flere indrejser bør, ved deres næste ansøgning, modtage et visum til flere indrejser med en gyldighedsperiode på fem år.

Førstegangsansøgere ville på den anden side stadig være underlagt en grundig kontrol samtidig med at de ville få gavn af de generelle lempelser, da de ville komme til at opleve betydelige lempelser, hvis de ansøgte på ny. Kontrollen er nødvendig for at bevare systemets sikkerhed.

Kommissionen foreslår obligatoriske regler på grundlag af klart definerede, objektive

kriterier for at sikre, at der foretages en klar skelnen mellem kategorier af ansøgere. Princippet bør være, at ansøgere, som har en positiv "visumhistorie" registreret i visuminformationssystemet i de 12 måneder, der går forud for deres ansøgning, bør have de størst mulige lempelser med hensyn til, hvilken dokumentation der skal fremlægges, og det visum til flere indrejser, der skal udstedes.

For at sikre, at forslagene om visa til flere indrejser med en lang gyldighed (tre og fem år) opnår den maksimale virkning, bør konsulater have lov til at udstede et visum til flere indrejser med en gyldighed, der går videre end gyldigheden af ansøgerens **rejsedokument** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.2, punkt 11)).

Kommissionen foreslår, at der indføres regler, der gør det muligt, at udstede visa med en gyldighed, som er længere end gyldighedsperioden for det rejsedokument, som visummærkatene er påført.

Visumkodeksen indførte **obligatoriske og frivillige gebyrfritagelser** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.3, punkt 15)) for visse kategorier af ansøgere. Gennemførelsen af de relevante bestemmelser har afsløret to problemer. For det første er kategorierne af personer, der er berettiget til fritagelse for begge typer, ikke i alle tilfælde klart defineret, for det andet anvender visse konsulater sjældent den frivillige gebyrfrihed konsekvent. Resultatet er, at kun et fåtal af potentielt visumberettigede ansøgere faktisk nyder godt af en fritagelse.

Kommissionen foreslår, at alle gebyrfritagelser bliver obligatoriske, og at de kategorier de gælder for, defineres tydeligere.

Visa kun kan udstedes ved de ydre grænser (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.1.8, punkt 35)) i særlige tilfælde. Personer, der arbejder i rederi- og krydstogtsbranchen er imidlertid ofte nødt til at ansøge om visum ved grænsen på grund af karakteren af deres arbejde. Visumkodeksen indeholder en særlig artikel og et særligt bilag for disse søfolk. På trods af disse regler er visumudstedelse til søfolk stadig en kompliceret procedure, ikke mindst på grund af kompleksiteten i bilag IX, som fastlægger det ansøgningskema, som søfarende skal udfylde for at ansøge om visum.

Kommissionen foreslår, at bilag IX bliver gennemgået med henblik på at forenkle ansøgningskemaet.

Som anført ovenfor, kan visa kun i ekstraordinære tilfælde udstedes ved de ydre grænser. Kommissionen har ikke desto mindre for nylig godkendt et pilotprojekt fra en medlemsstat, som giver mulighed for, at den kan udstede visa til én indrejse ved de ydre grænser for turister i sommerhalvåret, således at de kan komme på et kort besøg. Kommissionen foreslår at åbne op for denne mulighed for alle medlemsstaterne i betragtning af den mere fremtrædende rolle, som den fælles visumpolitik spiller i en lettelse af rejsemulighederne for lovlige rejsende, herunder turister, med det mål at fremme væksten i EU.

Kommissionen foreslår, at der indføres en bestemmelse i visumkodeksen, som tillader visa til én indrejse ved de ydre grænser for at fremme den del af turismen, der består af kortvarige ophold.

Kommissionen erkender, at en medlemsstat bør kunne stille krav om **lufthavnstransitvisum** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.7.), i tilfælde af en pludselig og betydelig tilstrømning af ulovlige indvandrere. De nuværende bestemmelser bør tages op til revision for at sikre, at disse foranstaltningers omfang og varighed er proportionelle.

Kommissionen foreslår, at de nuværende regler for lufthavnstransitvisa revideres for at sikre proportionalitet.

Visumkodeksen gælder for visumansøgninger indgivet af alle tredjelandstatsborgere, herunder unionsborgeres familiemedlemmer (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.5., punkt 47) — 52)). For at lette mobiliteten bør der gives proceduremæssige lempelser navnlig ved at lette familiebesøg for tredjelandstatsborgere, der besøger unionsborgere bosat i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, og for nære slægtninge til unionsborgere bosat i et tredjeland, og som sammen ønsker at besøge den medlemsstat, hvor den pågældende unionsborger er statsborger. EU-lovgivningen giver på nuværende tidspunkt ikke særlige lempelser i disse to tilfælde. De nyligt indgåede visumlempelsesaftaler giver imidlertid visse proceduremæssige lempelser til disse personer (f.eks. forenkling af dokumentationskravene, fritagelse for visumgebyr og obligatorisk udstedelse af visa til flere indrejser). Denne praksis bør gøres til almindelig praksis inden for visumkodeksen.

Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF¹⁶ giver særlige lempelser til de personer, der er omfattet af direktivet, såsom at "*disse visa udstedes så hurtigt så muligt efter en hasteprocedure og er gratis*". Kommissionen modtager mange klager og forespørgsler om en afklaring af forholdet mellem direktiv 2004/38/EF og visumkodeksen, da lempelser til familiemedlemmer åbenbart gives forskelligt i forskellige medlemsstater. Denne tingenes tilstand skaber usikkerhed for familiemedlemmer. Derfor bør de samme lempelser, som foreslås for tredjelandstatsborgere i de ovennævnte to situationer, som et minimum også gives til familiemedlemmer i situationer, som er dækket af direktiv 2004/38/EF.

Kommissionen foreslår, at der gives lempelser af visumreglerne til tredjelandstatsborgere, der besøger nære slægtninge, som er unionsborgere bosat i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, og for nære slægtninge til unionsborgere bosat i et tredjeland og som sammen ønsker at besøge den medlemsstat, hvor den pågældende unionsborger er statsborger.

De samme lempelser bør som minimum også gælde for familiemedlemmer til unionsborgere, som er omfattet af direktiv/2004/38/EF.

3.3.4. En forbedring af den konsulære organisation og det konsulære samarbejde (også i betragtning af implementeringen af visuminformationssystemet)

Med visumkodeksen er der etableret en retlig ramme for forskellige former for **konsulært samarbejde** (jf. Kommissionens arbejdsdokument, afsnit 2.1.4., punkt 40) — 46)) for at reducere omkostningerne for medlemsstaterne og for at sikre en bedre konsulær dækning til

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77)

fordel for ansøgerne. Der hersker imidlertid alvorlig tvivl om effektiviteten af disse bestemmelser.

For det første bør medlemsstaterne i princippet først beslutte sig for at samarbejde med en ekstern tjenesteyder efter at have vurderet andre muligheder for samarbejde. Denne foranstaltning bør være en "sidste udvej", da det medfører ekstra omkostninger for ansøgerne, og medlemsstaterne bør fortsat give alle ansøgere mulighed for at indgive ansøgninger direkte på deres diplomatiske eller konsulære repræsentationer. I praksis vælger medlemsstaterne imidlertid i de fleste tilfælde at samarbejde med en ekstern tjenesteyder uden at vurdere andre muligheder, da outsourcing er langt den billigste, hurtigste og mest effektive måde, hvorpå man kan håndtere en stærk stigning i antallet af visumansøgninger og forbedre den konsulære dækning. Desuden er det meget ofte sådan, at der ikke gives direkte adgang til konsulatet i tilfælde af outsourcing.

For det andet har de nye samarbejdsformer, som er defineret i visumkodeksen, dvs. begrænset repræsentation (udelukkende for indsamling af ansøgninger, herunder biometriske data), samhusning, fælles ansøgningscentre samt godkendelse af at honorære konsuler indsamler ansøgninger, ikke været udbredt. Der findes ingen tilfælde af begrænset repræsentation og samhusning og kun hybride former for fælles ansøgningscentre, og desuden har kun få medlemsstater godkendt, at honorære konsuler kan indsamle ansøgninger.

For det tredje skal den konsulære dækning til modtagelse og behandling af visumansøgninger øges betydeligt, selvom der er gjort fremskridt, især ved at indgå repræsentationsordninger og ved outsourcing. Det skulle ikke være nødvendigt for ansøgerne at rejse til udlandet for at indgive deres ansøgning, blot fordi den kompetente medlemsstat ikke har et konsulat eller ikke er repræsenteret i deres bopælsland.

Adgangen til et konsulat kan også udgøre en udfordring, det kan være dyrt og tidskrævende i tredjelande, hvor alle eller de fleste medlemsstater er repræsenteret i hovedstaden, men hvor mange ansøgere stadig bliver nødt til at rejse langt for at nå dertil. Det er f.eks. tilfældet i Kina, Indien og Rusland. Både repræsentationsordninger og outsourcing er allerede udbredt, men modtagelse og behandling af visumansøgninger er koncentreret i hovedstæderne og i nogle få store byer. Endelig er det sådan, at i ni tredjelande, hvis statsborgere har visumpligt, er der ingen medlemsstat til stede, og der er ej heller nogen ekstern tjenesteyder. Disse lande ville være ideelle steder for medlemsstaterne at samle deres ressourcer og oprette fælles ansøgningscentre eller andre mulige former for samarbejde.

I den forbindelse skal det bemærkes, at Fonden for Intern Sikkerheds to komponenter "de ydre grænser" og "den fælles visumpolitik" vil medfinansiere foranstaltninger, der angår infrastruktur, bygninger og operativt udstyr (herunder vedligeholdelse af visuminformationssystemet), som er nødvendige for behandlingen af visumansøgninger og for uddannelse.¹⁷ Endnu vigtigere er, at der vil kunne ydes fuld finansiering af personalet i konsulaterne under det operative støtteelement i Fonden for Intern Sikkerhed.

Kommissionen foreslår, at de nuværende definitioner af konsulært samarbejde tages op til revision med henblik på at gøre dem mere fleksible, og at princippet om obligatorisk repræsentation indføres.

¹⁷ KOM(2011) 750.

4. KONKLUSIONER

Det overordnede mål med visumkodeksen var at sikre, at den fælles visumpolitik ville blive virkelig fælles og ville blive anvendt på samme måde af alle medlemsstater alle steder, ved hjælp af en række retlige bestemmelser og ét sæt operationelle instrukser. Desuden bør de fælles regler bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og lette lovlig rejseaktivitet, navnlig for dem, der rejser meget eller regelmæssigt. Denne evaluering har fremhævet en række fordele, men også områder, hvor der må ske forbedringer vedrørende procedurer og betingelser for udstedelsen af visa.

Selvom en lettelse af lovlige rejser *ipso facto* medfører økonomiske fordele, var selve målet at give visumlempelser for at fremme økonomisk vækst og jobskabelse ikke nævnt i visumkodeksen. Det blev først indført med Kommissionens meddelelse af november 2012 på baggrund af behovet for at sikre, at der er overensstemmelse mellem alle EU's politikker og de nuværende økonomiske udsigter. Der er derfor i denne rapport foretaget en vurdering af, hvorvidt det oprindelige overordnede mål om at lette den lovlige rejseaktivitet og sikre ligebehandling i ens sager er blevet opfyldt, uden specifikt at vurdere dens effektivitet med hensyn til at bidrage til økonomisk vækst.

Overordnet set tydeliggør og forenkler visumkodeksen de retlige rammer for den fælles visumpolitik i forhold til situationen før vedtagelsen. Kodeksen har i væsentlig grad moderniseret og standardiseret visumprocedurerne og giver, hvis den bliver gennemført korrekt, mulighed for at løse visse problemer, der fremhæves i evalueringen. Gennemførelsen af de retlige bestemmelser har dog ikke været optimal. Dette kan i vid udstrækning forklares med, at de fleste elementer af fleksibilitet er formuleret som muligheder (frivillige bestemmelser), snarere end obligatoriske regler.

Bestemmelserne i visumkodeksen, der tog sigte på at bevare sikkerheden ved de ydre grænser, har vist sig at være sammenhængende og effektive og er fortsat af central betydning for målet med systemet. Men de bestemmelser der sigter på at tilbyde proceduremæssige lempelser til specifikke kategorier af personer, og som også kunne mindske den administrative byrde for medlemsstaternes konsulater, har ikke haft de tilsigtede virkninger. Resultatet er ikke tilfredsstillende, ikke blot for lovlige rejsende, men også for medlemsstaterne og for EU som helhed i form af mistede økonomiske gevinster.

Visumkodeksen gælder generelt, og dens bestemmelser gælder for alle personer, der er statsborgere i lande, der er omfattet af visumplikten. Det er derfor absolut nødvendigt at tilpasse visse bestemmelser til lokale forhold. Men de retlige rammer er aldrig rigtigt slået an på lokalt plan, og kun meget få steder er der blevet indført et bæredygtigt og vedvarende samarbejde, mens visse retlige forpligtelser andre steder simpelthen er blevet ignoreret.

For at arbejde frem mod en visumpolitik, der i sandhed er fælles, foreslår Kommissionen en ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (Visumkodeks). Resultaterne af evalueringen er indgået som et bidrag til en konsekvensanalyserapport, som er udarbejdet af Kommissionen.

Kommissionens forslag til en revision af visumkodeksen bygger hovedsagelig på de følgende resultater:

➤ Bestemmelserne i visumkodeksen finder ens anvendelse for alle ansøgere, uanset deres personlige situation, selv om visumkodeksen giver retligt grundlag for at lade proceduremæssige rettigheder gælde for ansøgere, som er kendte af konsulaterne. I praksis, skelner konsulaterne ikke i tilstrækkelig grad mellem ukendte ansøgere og dem, der har en positiv visumansøgningshistorie.

➤ De proceduremæssige lempelser, som er anført i visumkodeksen for kendte ansøgere, anvendes for sjældent.

➤ På grund af den omfattende brug af outsourcing kan muligheden for at frafalde kravet om personlig indgivelse af visumansøgning og fritagelsen fra at skulle fremlægge visse dokumenter simpelthen ikke iværksættes i praksis. En vurdering af ansøgerens situation i forhold til i sagens natur skønsmæssige begreber som "integritet" og "pålidelighed" kan ikke overlades til eksterne udbydere af tjenesteydelser. Den mangel på skelnen er en af hovedårsagerne til, at ansøgerne - og til en vis grad også konsulaterne - opfatter den eksisterende visumprocedure som langtrukket, besværlig og dyr.

Kommissionen foreslår derfor:

1) **at mindske den administrative byrde for både ansøgere og konsulater ved fuldt ud at udnytte fordelene ved visuminformationssystemet og ved at differentiere behandlingen af henholdsvis kendte/regelmæssige rejsende og ukendte ansøgere på grundlag af klare og objektive kriterier.**

2) **at lette lovlig rejseaktivitet yderligere ved at strømline og harmonisere procedurer fuldt ud og ved at gøre visse bestemmelser obligatoriske, hvor de på nuværende tidspunkt bygger på konsulaternes skøn.**

Hvis de vedtages, vil disse nye regler give ansøgere betydelige proceduremæssige lempelser i form af:

	<i>Personlig indgivelse</i>	<i>Afgivelse af fingeraftryk</i>	<i>Dokumentation</i>	<i>Visum-udstedelse</i>
<i>Førstegangsansøger ikke registreret i visuminformationssystemet</i>	JA	JA	Hele listen med alle indrejsebetingelser	I princippet visum til enkelt indrejse men også visum til flere indrejser, hvis konsulatet vurderer, at ansøgeren er pålidelig
<i>Registreret i visuminformationssystemet (men rejser ikke</i>	NEJ	NEJ (medmindre fingeraftryk	Hele listen med alle indrejsebetingelser	Visum til enkelt- eller

<i>regelmæssigt)</i>		ikke er blevet afgivet inden for de seneste 59 måneder)		flere indrejser
<i>Regelmæssigt rejsende registreret i visuminformationssystemet og som på lovlige vis har benyttet 2 visa i de 12 måneder, der går forud for ansøgningen</i>	NEJ	NEJ	Kun bevis for rejseformålet. Formodning om, at indrejsebetingelserne er opfyldt som følge af en "positiv visumhistorie"	3-årigt visum til flere indrejser
<i>Regelmæssigt rejsende registreret i visuminformationssystemet og som på lovlige vis har benyttet et 3-årigt visum til flere indrejser</i>	NEJ	NEJ	Kun bevis for rejseformålet	5-årigt visum til flere indrejser

Førstegangsansøgere bør ikke automatisk være berettigede til et visum til flere indrejser, eftersom deres ansøgninger skal undersøges nøje for at opretholde et højt sikkerhedsniveau i Schengen-området. Men de vil drage fordel af alle de almindelige procedurelempelser, som Kommissionen foreslår, f.eks. en afskaffelse af krav om rejsesygeforsikring, kortere afgørelsesfrister og et forenklet ansøgningskema. Og de vil drage fordel af en status som "regelmæssigt rejsende registreret i visuminformationssystemet", med tilhørende lempelser, hvis de ansøger om et tredje visum inden for 12 måneder, efter at deres første visum er blevet benyttet på lovlige vis.

Manglen på dækning til modtagelse og behandling af visumansøgninger i mange tredjelandslande gør indgivelsen af en visumansøgning til en meget bekostelig og tidskrævende affære. Kommissionen foreslår derfor:

3) **at revidere de eksisterende rammer for at styrke det konsulære samarbejde og sikre lettere adgang til Schengenvisumansøgningsprocedurerne så mange steder som muligt.**

Der bør gives mulighed for at anvende visse bestemmelser i visumkodeksen midlertidigt for at fremme turisme af kort varighed i tråd med målet om større økonomisk vækst via en mere intelligent visumpolitik. Kommissionen foreslår derfor:

4) **at indføje en artikel i visumkodeksen, som tillader, at visa udstedes ved de ydre grænser midlertidigt og på strenge betingelser.**

5) **at give visse proceduremæssige lempelser til tredjelandsstatsborgere, der besøger nære slægtninge, som er unionsborgere bosat i den medlemsstat, hvor de er**

statsborgere, og til nære slægtninge til unionsborgere bosat i et tredjeland, som sammen ønsker at besøge den medlemsstat, hvor den pågældende unionsborger er statsborger.

Med henblik på at afklare de proceduremæssige lempelser der i forhold til visumkodeksen, gælder for unionsborgeres familiemedlemmer ifølge direktiv 2004/38/EF¹⁸, foreslås det:

6) at fastslå, at de proceduremæssige lempelser, som der henvises til i punkt 5, som minimum bør gælde for de familiemedlemmer til unionsborgere, for hvem direktiv 2004/38/EF er gældende.

Endelig oplever tredjelandsstatsborgere problemer, fordi de tilladte ophold i Schengenområdet er begrænset til 90 dage for hver periode på 180 dage. Grundet manglen på tilladelser til ophold på mere end 90 dage skal de enten begrænse deres ophold eller gøre brug af retlige instrumenter, som ikke er oprettet med henblik på i den slags tilfælde at "forlænge" deres tilladte ophold i Schengenområdet, derfor foreslås det:

7) at der tages lovgivningsmæssigt initiativ til at lukke det juridiske tomrum mellem reglerne for kortvarige ophold og reglerne for tredjelandsstatsborgeres adgang til de enkelte medlemsstater.

Den foreslåede revision af visumkodeksen inddrager også andre problemer, der er fremhævet i Kommissionens interne arbejdsdokument, og som er mindre vigtige og/eller primært af en teknisk karakter.

Hvis forslaget vedtages, vil denne omfattende revision af visumkodeksen grundlægge en betydeligt mere intelligent fælles visumpolitik, som igen ville resultere i en stigning i antallet af besøg i EU.

Indtil Europa-Parlamentet og Rådet vedtager den foreslåede revision af visumkodeksen, finder Kommissionen det vigtigt og nødvendigt at fremme en harmonisering og gennemførelse af de allerede gældende bestemmelser. Kommissionen vil derfor arbejde sammen med medlemsstaterne inden for rammerne af visumudvalget og andre relevante fora for at sikre en fuld gennemførelse af de nuværende bestemmelser og fremme den bedste praksis.

Hvad angår de nuværende bestemmelser, vil der blive fokuseret på udstedelsen af visa til flere indrejser og en hurtig harmonisering af listerne over dokumentation i jurisdiktioner, hvor det endnu ikke er sket. Med hensyn til det sidstnævnte vil Kommissionen bestræbe sig på at støtte det lokale Schengen-samarbejde i jurisdiktioner af stor politisk og/eller økonomisk betydning og hvor turismepotentialet er størst. Med hensyn til bedste praksis kan Kommissionen vurdere nye pilotprojektforslag til udstedelse af visa ved de ydre grænser. Endelig vil også økonomiske og handelsmæssige hensyn blive tilgodeset ved fremtidige ændringer af bilagene til forordning 539/2001 i overensstemmelse med de nye kriterier for bedømmelse af visumfritagelse, som Europa-Parlamentet og Rådet om kort tid vil vedtage. En ny artikel vil blive indføjet i forordning 539/2001 med følgende ordlyd: "Formålet med denne forordning er at fastlægge de tredjelande, hvis statsborgere er henholdsvis omfattet af og fritaget for visumpligt, baseret på en individuel vurdering af forskellige kriterier, der bl.a. vedrører

¹⁸ EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77.

ulovlig indvandring, grundlæggende retsprincipper og sikkerhed, økonomiske fordele, navnlig med hensyn til turisme og udenrigshandel og EU's forbindelser med relevante tredjelande, herunder især spørgsmål om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt hensynet til regional sammenhæng og gensidighed."
