EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 7.7.2004
KOM(2004) 437 slutlig

2004/0141 (CNS)

C6-0097/04

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 med avseende på ömsesidighetsmekanismen

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

I artikel 1.4 i förordning (EG) nr 539/2001 finns en ömsesidighetsmekanism för fall när ett tredje land som anges i förteckningen i bilaga II till förordningen (förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från viseringsskyldighet) inför viseringsskyldighet för medborgare i en medlemsstat. Mekanismen innebär att man efter samråd med den medlemsstat som blivit föremål för ett beslut om återinförande av viseringsskyldighet enas om en gemensam svarsåtgärd som genomförs i etapper (anmälan från den medlemsstat vars medborgare berörs av viseringskravet, tillfälligt införande från medlemsstaternas sida – om inte rådet beslutar annat – av viseringsskyldighet för medborgarna i det berörda tredje landet, offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning av det tillfälliga införandet av viseringsskyldighet, kommissionens prövning av eventuella krav från rådet eller en medlemsstat om att överföra det berörda tredje landet från förteckningen över länder som inte omfattas av viseringsskyldighet till den negativa listan).

Denna mekanism förekommer inte i kommissionens första förslag av den 16 januari 2000, utan är en frukt av det fortsatta arbetet i rådet. För att ta hänsyn till medlemsstaternas önskan att ge ömsesidighetsprincipen en operativ dimension, lade kommissionen i sitt ändrade förslag av den 21 september 2000 till en fjärde punkt till artikel 1. Den föreslagna ömsesidighetsmekanismen, som återspeglar och ger konkret form åt de önskemål som medlemsstaterna uttryckt i rådet, infördes slutligen i stort sett oförändrad i förordning (EG) nr 539/2001, som sedermera antogs av rådet.

Tre år efter ikraftträdandet av förordning (EG) nr 539/2001 har ömsesidighetsmekanismen ännu inte kommit till användning. Det vore lämpligt att undersöka orsakerna till detta, varvid man bör utgå från slutsatserna i ett arbetsdokument från kommissionen om ömsesidighet på viseringsområdet[1], och att föreslå viss anpassning av lagstiftningen.

Till att börja med kan man konstatera att trots att medborgarna i vissa medlemsstater eller associerade länder åläggs viseringsskyldighet av vissa tredje länder som förekommer i förteckningen över tredje länder vars medborgare är befriade från viseringskrav i förordning (EG) nr 539/2001 (Förenta staterna/Grekland; Brunei/Österrike, Finland, Grekland, Portugal, Island; Venezuela/Finland; Guatemala/Island), har dessa medlemsstater och associerade länder avstått från av använda sig av ömsesidighetsmekanismen. Det är endast dessa länder som kan koppla in mekanismen och det är helt upp till dem om de vill göra det eller inte.

Skälet till att medlemsstaterna har denna inställning hänger utan tvivel samman med att mekanismen är alltför stel. Mekanismens andra etapp (alla medlemsstaters tillfälliga införande av viseringskrav för medborgarna i det berörda tredje landet) får genom sin nästan automatiska karaktär medlemsstaterna att undvika att tillgripa mekanismen av rädsla för att bidra till att provocera fram en allvarlig kris, antingen i de yttre förbindelserna med det berörda tredje landet, eller på det interna planet. I själva verket kan den andra etappen inledas först sedan rådet fattat beslut med kvalificerad majoritet. Enligt ömsesidighetsmekanismens logik måste ett sådant beslut ses som ett uttryck för övriga medlemsstaters vägran att handla i solidaritet med den berörda medlemsstaten.

Detta första konstaterande om en solidaritetsbrist i mekanismen får ökad betydelse när man tar hänsyn till utvidgningen av unionen. Den situation som beskrivs i artikel 1.4 i förordning

[1] Dok. RIF-B-1(2004)1372 av den 18 februari 2004.

(EG) nr 539/2001 kan efter den 1 maj 2004 göras gällande av de nya medlemsstaterna gentemot tredje länder som fortsätter att kräva visering av deras medborgare. Alla de nya medlemsstaterna har juridisk rätt att tillgripa ömsesidighetsmekanismen gentemot en rad tredje länder. De brister hos och risker med ömsesidighetsmekanismen som konstaterats sedan 2001 blir således särskilt uppenbara mot bakgrund av utvidgningen, vilket gör det desto nödvändigare att få till stånd en översyn av denna mekanism.

En sådan översyn skulle inte syfta till att dämpa den solidaritet som karaktäriserar gemenskapens viseringspolitik genom att kringgå ömsesidighetsregeln i förordning (EG) nr 539/2001. Ömsesidighet förblir en grundläggande princip i viseringspolitiken och ett av de referenskriterier (som anges i skäl 5 i förordningen) som skall beaktas vid fastställande eller ändring av förteckningarna över tredje länder i förordning (EG) nr 539/2001. Detta förslag syftar i första hand till att införa en operativ mekanism som är smidigare och mer realistisk och därmed kan användas mer effektivt. Den nuvarande mekanismen tar ingen hänsyn till ömsesidighetens politiska dimension och har visat sig vara alltför långtgående och belastad av politiska risker för att vara användbar. Mekanismen är blint inriktad på bestraffning utan att ta någon som helst hänsyn till den diplomatiska sidan av problematiken, och detta fastän inget av de kriterier som styr fastställandet av båda förteckningarna (förteckningen över tredje länder vars medborgare omfattas av viseringskrav och förteckningen över tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav) är absolut. Fastställandet av vilka tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering och vilka tredje länder som inte omfattas av detta krav görs i själva verket ”genom en väl avvägd bedömning i varje enskilt fall av olika kriterier kopplade bland annat till olaglig invandring, allmän ordning och säkerhet samt Europeiska unionens yttre förbindelser med tredje land, samtidigt som hänsyn också tas till konsekvenserna för den regionala sammanhållningen och ömsesidigheten”.

Den föreslagna mekanismen syftar också till att råda bot på en grundläggande brist i det tidigare systemet, där igångsättandet av förfarandet helt och hållet hänger på den medlemsstat som drabbades av att ett tredje land infört viseringskrav. Kommissionen anser att en situation som innebär att ömsesidighetsprincipen satts ur spel är av största betydelse för den gemensamma viseringspolitiken och att diskussionen om en lösning av situationen på gemenskapsnivå inte får vara beroende av en enskild medlemsstats goda vilja. Den princip som bör styra den gemensamma viseringspolitiken är ömsesidighet grundad på solidaritet mellan samtliga medlemsstater när en åtgärd vidtas gentemot en av dem. I syfte att åstadkomma en sådan solidaritet och skydda gemenskapens intressen är det ytterst viktigt att införa en mekanism som ger kommissionen verkligt och effektivt förhandlingsredskap som ligger i linje med EU:s övriga utrikespolitik.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår kommissionen således en mekanism som på ett mer effektivt sätt bör garantera respekten för ömsesidighetsprincipen, som är av största betydelse för den gemensamma viseringspolitiken.

Kommentarer till de enskilda artiklarna

Artikel 1

Anmärkningar rörande den föreslagna utformningen av artikel 1.4 i förordning (EG) nr 539/2001:

Termen ”inför” täcker klart den nya situation som uppstår om ett tredje land som anges i bilaga II börjar ställa krav på visering för medborgarna i en eller flera medlemsstater som

tidigare varit undantagna från detta krav. För att klargöra att mekanismen även skall tillämpas på situationer som uppstått innan den nya förordningen fanns och som fortbestår efter det att den trätt i kraft, finns en särskild bestämmelse om detta i artikel 2.

– Punkt a:

Det handlar här om att få informationen om situationer där avvikelse från ömsesidighetsprincipen har skett att flöda automatiskt och öppet. Den berörda medlemsstaten är hädanefter skyldig att anmäla en sådan situation.

– Punkt b:

Det är dags att avskaffa den nuvarande bestämmelsen som, genom att göra ”bestraffning” till den normala reaktionen som rådet sedan kan välja att avvika från, i alltför hög grad bygger på repressiva åtgärder.

För att kunna tillgripa den lämpligaste lösningen i en situation där ömsesidighetsprincipen satts ur spel, är det viktigt att kommissionen gör sonderingar hos det berörda tredje landet i syfte att förmå det landet att återinföra undantaget från viseringsskyldighet för medborgarna i den aktuella medlemsstaten. En sådan roll för kommissionen ligger i linje med att gemenskapen är exklusivt behörig när det gäller viseringsskyldighet respektive undantag från viseringsskyldighet för tredjelandsmedborgare. Kommissionens slutsatser bör sammanställas i en rapport som skall överlämnas till rådet. Rapporten bör överlämnas så snabbt som möjligt. Avgörande skall vara hur brådskande situationen är. Samtidigt måste tidsfristen för inlämnande vara realistisk och ge utrymme för en bedömning av omständigheterna och lämpliga diplomatiska sonderingar i syfte att åstadkomma ett återinförande av undantaget från viseringskravet.

- Punkt c:

Den föreslagna utformningen grundar sig på en önskan att ömsesidighetsmekanismen skall ligga närmare de normala formerna för beslut på området. Därför kan kommissionen kombinera sin rapport till rådet med ett förslag om tillfälligt återinförande av viseringskrav gentemot det berörda tredje landet. Ett sådant tillfälligt återinförande, som under alla omständigheter måste upphöra i samma stund som det tredje landet avbryter sin åtgärd, är fakultativt och kräver beslut av rådet med kvalificerad majoritet. En kort tidsfrist har fastställts inom vilken rådet måste fatta sitt beslut. Avsikten med detta är att säkra effektiviteten hos en åtgärd som är utformad för att vid behov möjliggöra en snabb reaktion gentemot det aktuella tredje landet. Det är ju fråga om en skyddsåtgärd som är avsedd att gälla under en kortare tid.

- Punkt d:

Kommissionens möjlighet att föreslå tillfälliga åtgärder förutsätter inte att en rapport först lämnas till rådet. Det kan tänkas att vissa omständigheter gör det nödvändigt att mycket snabbt lägga fram förslag till tillfälliga åtgärder. Kommissionen kommer naturligtvis i motiveringen till förslaget att redogöra för skälen till att tillfälliga åtgärder föreslås utan föregående rapport. Eftersom kommissionens åtgärder är brådskande, måste rådet uttala sig mycket snabbt.

– Punkt e:

Återinförandet av viseringskravet, enligt föreskrifterna i punkterna c och d, är en särskild och tillfällig åtgärd i förhållande till överföringen av det tredje landet från den ”positiva” till den ”negativa” förteckningen i förordningen nr 539/2001. Det bör framhållas att den tillfälliga åtgärden inte påverkar möjligheten att föreslå en sådan överföring, vilket är ett sätt att säkra en effektiv reaktion mot det tredje land som bär ansvaret för att ömsesidighet inte längre råder. Man bör vidare föreskriva att om det tredje landet inte reagerar på den tillfälliga åtgärden, så leder detta till att kommissionen mycket snabbt föreslår att det tredje landet skall överföras till förteckningen i bilaga I.

– Punkt f:

Här är det fråga om vilka förfaranden som skall tillämpas om det tredje landet beslutar sig för att upphöra med viseringskravet. Förfarandet anges i punkterna e och f i den nuvarande mekanismen. Ett tillfälligt viseringskrav skall dock upphöra exakt samma dag som ett beslut om att upphäva viseringskravet träder i kraft i det berörda tredje landet (punkt e).

Artikel 2

Artikel 2 syftar till att klargöra att mekanismen måste vara tillämplig också med avseende på den situation som råder vid förordningens ikraftträdande. Medlemsstaternas skyldighet att anmäla varje införande av viseringskrav från ett tredje lands sida omfattar således även situationer där ett eller flera tredje länder som omfattas av bilaga II vid den aktuella tidpunkten upprätthåller viseringskrav gentemot medborgare i en medlemsstat. Efter den modell som gäller för införande av viseringskrav är det viktigt att fastställa en bestämd tidsfrist för anmälan från den berörda medlemsstatens sida. Mekanismens olika aspekter är tillämpliga i fråga om såväl upprätthållande som införande av krav på visering.

Frågan om upprätthållande av ett redan befintligt viseringskrav har inte tagits upp i artikel 1, eftersom det är fråga om en specifik situation som inträder i samband med förordningens ikraftträdande. Det rör sig alltså om en övergångsåtgärd som endast skall tillämpas i samband med övergången från den nuvarande ordningen. Därmed får en berörd medlemsstat möjlighet att utlösa ömsesidighetsmekanismen i enlighet med det nya systemet, som ålägger varje medlemsstat att anmäla om ett tredje land har infört ett viseringskrav. Det finns således ingen anledning att ta upp frågan om viseringskrav som upprätthålls vid övergången mellan de båda systemen i förordning (EG) nr 539/2001. Förordningen inskränker sig till att reglera situationen beträffande viseringskrav som införs av ett tredje land efter förordningens ikraftträdande.

2004/0141 (CNS)

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 med avseende på ömsesidighetsmekanismen

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 62.2 b i) i detta,

med beaktande av kommissionens förslag[2],

med beaktande av Europaparlamentets yttrande[3], och

av följande skäl:

(1) Den mekanism som föreskrivs i artikel 1.4 i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav[4] har visat sig inte vara lämpad för situationer där ömsesidighetsprincipen har frångåtts genom att ett tredje land som anges i bilaga II i den förordningen, det vill säga ett tredje land vars medborgare är undantagna från viseringskrav, upprätthåller eller inför viseringsskyldighet för medborgarna i en eller flera medlemsstater. Solidariteten med de medlemsstater som utsätts för sådana avvikelser från ömsesidighetsprincipen kräver att den gällande mekanismen anpassas, så att den blir verkligt effektiv.

(2) Avvikelser från ömsesidighetsprincipen är mycket allvarliga, och därför är det viktigt att de alltid anmäls av de berörda medlemsstaterna. I syfte att förmå det tredje landet att på nytt införa undantag från viseringskravet för de berörda medlemsstaternas medborgare, bör man införa en mekanism som kombinerar åtgärder på olika nivåer och som är mer eller mindre ingripande; åtgärderna måste kunna vidtas snabbt. Kommissionen bör därför genast göra sonderingar hos det tredje landet, rapportera till rådet samt ha möjlighet att när som helst föreslå rådet att det skall fatta ett tillfälligt beslut om återinförande av viseringsskyldigheten för medborgare i det aktuella tredje landet. Ett sådant tillfälligt beslut bör inte utesluta möjligheten att överföra det tredje landet till bilaga I i förordning (EG) nr 539/2001. Vidare bör den tillfälliga åtgärdens ikraftträdande och ett eventuellt förslag om överförande av det tredje landet till bilaga I vara kopplade tidsmässigt.

---

2 EUT C , , s. .
3 EUT C , , s. .
4 EGT L 81, 21.3.2001, s. 1.

(3) Det är lämpligt att ett beslut av ett tredje land att införa eller återinföra undantag från viseringsskyldighet för medborgare i en eller flera medlemsstater automatiskt leder till att viseringsskyldighet som tillfälligt återinförts efter beslut av rådet upphör.

(4) Förordning (EG) nr 539/2001 bör följaktligen ändras i enlighet med detta.

(5) Övergångsbestämmelser bör föreskrivas för situationer där medlemsstater vid denna förordnings ikraftträdande omfattas av viseringskrav från tredje länder som anges i bilaga II i förordning (EG) nr 539/2001. När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket vilka omfattas av det område som avses i artikel 1 A i beslut 1999/437/EG(4) av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet.

(6) Förenade kungariket och Irland är inte bundna av förordning (EG) nr 539/2001. Förenade kungariket och Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i dessa länder.

(7) Denna förordning är en rättsakt som grundas på Schengenregelverket eller på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 3.1 i anslutningsakten.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

I artikel 1 i förordning (EG) nr 539/2001 skall punkt 4 ersättas med följande:

”4. Om något av de tredje länder som anges i förteckningen i bilaga II inför viseringsskyldighet för medborgare från en medlemsstat skall nedanstående bestämmelser tillämpas:

a) Inom tio dagar från det att det tredje landet tillkännagivit eller börjat tillämpa ett beslut om att återinföra viseringsskyldighet, skall den berörda medlemsstaten underrätta kommissionen skriftligen; denna underrättelse skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*, C-serien.

b) Kommissionen skall genast göra sonderingar hos myndigheterna i det berörda tredje landet i syfte att åstadkomma ett återinförande av undantaget från viseringsskyldighet och inom sex månader från offentliggörandet av underrättelsen rapportera om dessa sonderingar till rådet.

c) Mot bakgrund av rapportens slutsatser får kommissionen lägga fram ett förslag till rådet om tillfälliga åtgärder om tillfälligt återinförande av viseringsskyldighet för medborgarna i de berörda tredje länderna. Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet om förslaget inom tre månader.

d) Kommissionen får utan föregående rapport lägga fram ett sådant förslag som avses i punkt c, om den anser att det finns skäl till detta.

e) Bestämmelserna i punkt c och d skall inte påverka kommissionens befogenheter att lägga fram ett förslag till ändring av denna förordning i syfte att överföra det berörda tredje landet

till bilaga I. Om beslut har fattats om en sådan tillfällig åtgärd som avses i punkterna c och d, skall kommissionen alltid lägga fram förslaget till ändring av denna förordning senast inom sex månader efter det att den tillfälliga åtgärden trädde i kraft.

f) Om det tredje landet upphäver viseringsskyldigheten, skall den berörda medlemsstaten omedelbart underrätta kommissionen skriftligen om upphävandet. Denna underrättelse skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*, C-serien. Ett eventuellt tillfälligt återinförande av viseringsskyldighet i enlighet med punkt c skall upphöra automatiskt den dag det berörda tredje landets beslut om att upphäva viseringsskyldigheten träder i kraft."

Artikel 2

En medlemsstat vars medborgare när den här förordningen träder i kraft är ålagda viseringsskyldighet av ett tredje land som anges i bilaga II till förordning (EG) nr 539/2001 skall skriftligen underrätta kommissionen inom tio dagar från den här förordningens ikraftträdande. Underrättelsen skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*, C-serien.

Bestämmelserna i artikel 1.4 b–f i förordning (EG) nr 539/2001, i deras ändrade lydelse enligt den här förordningen, skall gälla.

Artikel 3

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdad i Bryssel den

På rådet vägnar
Ordförande