EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2004/0141(CNS)

8.11.2004

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 med hensyn til gensidighedsmekanismen
(KOM(2004)0437 – C6–0097/2004 – 2004/0141(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Henrik Lax

PR_CNS_title4am

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med fede typer og kursiv. Kursivering uden fede typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene om elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 13

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 med hensyn til gensidighedsmekanismen
(KOM(2004)0437 – C6–0097/2004 – 2004/0141(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Kommissionens forslag (KOM(2004)0437)[1],

– der henviser til EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra b), nr. i),

– der henviser til EF-traktatens artikel 67, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6–0097/2004),

– der henviser til forretningsordenens artikel 51,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelser fra Udenrigsudvalget og Udviklingsudvalget (A6–0000/2004),

1. godkender Kommissionens forslag som ændret;

2. opfordrer Kommissionen til at ændre sit forslag i overensstemmelse hermed, jf. EF-traktatens artikel 250, stk. 2;

3. opfordrer Rådet til at underrette Parlamentet, hvis det ikke agter at følge den tekst, Parlamentet har godkendt;

4. kræver, at der indledes samrådsprocedure, jf. fælleserklæringen af 4. marts 1975, hvis Rådet ikke agter at følge den tekst, Parlamentet har godkendt;

5. anmoder Rådet om fornyet høring, hvis det agter at ændre Kommissionens forslag i væsentlig grad;

6. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen.

Kommissionens forslag	Ændringsforslag
Ændringsforslag 1 BETRAGTNING 2	
(2) Da ensidig indførelse af visumpligt er en alvorlig situation, er det vigtigt, at den	(2) Da ensidig indførelse af visumpligt er en alvorlig situation, er det vigtigt, at den

[1] EUT C / Endnu ikke offentliggjort i EUT.

eller de berørte medlemsstater får pligt til at give Kommissionen meddelelse derom. For at sikre at det pågældende tredjeland på ny fritager statsborgere fra de pågældende medlemsstater for visumpligt, bør der indføres en mekanisme, der kombinerer foranstaltninger på forskelligt niveau og af forskellig intensitet, som kan iværksættes hurtigt. Kommissionen bør således omgående henvende sig til det pågældende tredjeland, aflægge rapport til Rådet og have mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt at foreslå Rådet at træffe en midlertidig afgørelse om indførelse af visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland. Vedtagelsen af en sådan midlertidig afgørelse må ikke være til hinder for, at det pågældende tredjeland kan overføres til bilag I i forordning (EF) nr. 539/2001. Den midlertidige foranstaltnings ikrafttræden og et eventuelt forslag om overførsel af landet til bilag I bør desuden knyttes tidsmæssigt sammen.	eller de berørte medlemsstater får pligt til at give Kommissionen meddelelse derom. For at sikre at det pågældende tredjeland på ny fritager statsborgere fra de pågældende medlemsstater for visumpligt, bør der indføres en mekanisme, der kombinerer foranstaltninger på forskelligt niveau og af forskellig intensitet, som kan iværksættes hurtigt. Kommissionen bør således omgående henvende sig til det pågældende tredjeland, aflægge rapport til Rådet og have mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt at foreslå Rådet at træffe en midlertidig afgørelse om indførelse af visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland. Vedtagelsen af en sådan midlertidig afgørelse må ikke være til hinder for, at det pågældende tredjeland kan overføres til bilag I i forordning (EF) nr. 539/2001. Den midlertidige foranstaltnings ikrafttræden og et eventuelt forslag om overførsel af landet til bilag I bør desuden knyttes tidsmæssigt sammen. ***For at sikre gennemsigtighed og demokratisk kontrol bør Europa-Parlamentet holdes underrettet om mekanismen på alle stadier, og det bør kunne udtale sig om en midlertidig foranstaltning.***

Ændringsforslag 2
BETRAGTNING 3 A (ny)

	(3a) Gensidighedsprincippet bør også anvendes på betingelser og procedurer, som indføres af et tredjeland, og som bevirker en væsentlig begrænsning af en medlemsstats statsborgeres rejseaktivitet.

Begrundelse

Se begrundelsen til ændringsforslaget om ARTIKEL 1, NR. 1 A (nyt), artikel 7 a (ny) (forordning (EF) nr. 539/2001).

Ændringsforslag 3

BETRAGTNING 5

(5) Der bør indføres en overgangsordning for de tilfælde, hvor medlemsstater på det tidspunkt, hvor nærværende forordning træder i kraft, er undergivet visumpligt i tredjelande, som er opført i bilag II til forordning (EF) nr. 539/2001. For Islands og Norges vedkommende er nærværende forordning en videreudvikling af Schengen-reglerne på det område, der er omhandlet i artikel 1, litra a), i afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengen-reglerne.	(5) Der bør indføres en overgangsordning for de tilfælde, hvor medlemsstater på det tidspunkt, hvor nærværende forordning træder i kraft, er undergivet visumpligt i tredjelande, som er opført i bilag II til forordning (EF) nr. 539/2001. ***For at styrke solidariteten mellem medlemsstaterne i sådanne tilfælde bør gensidighed være det ledende princip for Kommissionen i dens bestræbelser på at sikre visumfritagelse.*** For Islands og Norges vedkommende er nærværende forordning en videreudvikling af Schengen-reglerne på det område, der er omhandlet i artikel 1, litra a), i afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengen-reglerne.

Begrundelse

Den situation, der er opstået efter EU's udvidelse, er en ganske særlig situation, idet det må erindres, at på dette område, hvor Fællesskabet har enekompetence, er de enkelte medlemsstater berøvet beføjelsen til at handle unilateralt. Det er urimeligt, at nye medlemsstater, der er forpligtede til at overholde forordning (EF) nr. 539/2001, i mange år fremover skal acceptere statsborgere fra tredjelande uden visum, medens deres egne borgere skal have visum for at besøge de pågældende tredjelande. Ved at understrege gensidighedsprincippet styrkes solidariteten mellem medlemsstaterne.

Ændringsforslag 4
ARTIKEL 1
Artikel 1, stk. 4, litra a (forordning (EF) nr. 539/2001)

a) senest ti dage efter, at det pågældende tredjeland har indført visumpligt eller har givet meddelelse om indførelse af visumpligt, giver den berørte medlemsstat *Rådet og* Kommissionen skriftlig meddelelse derom; denne meddelelse offentliggøres i Den Europæiske Unions	a) senest ti dage efter, at det pågældende tredjeland har indført visumpligt eller har givet meddelelse om indførelse af visumpligt, giver den berørte medlemsstat Kommissionen skriftlig meddelelse derom; denne meddelelse offentliggøres i Den

Begrundelse

For at undgå unødvendige procedurer skulle det være tilstrækkeligt at underrette Kommissionen. Gennemsigtighed sikres da ved offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende.

Ændringsforslag 5
ARTIKEL 1
Artikel 1, stk. 4, litra b (forordning (EF) nr. 539/2001)

b) Kommissionen tager omgående kontakt til det pågældende tredjelands myndigheder for at få visumpligten ophævet og aflægger rapport til Rådet derom senest seks måneder efter offentliggørelsen af meddelelsen	b) Kommissionen tager omgående kontakt til det pågældende tredjelands myndigheder for at få visumpligten ophævet og aflægger rapport til ***Europa-Parlamentet og*** Rådet derom senest seks måneder efter offentliggørelsen af meddelelsen

Begrundelse

Visumpolitikken er et område, hvor Fællesskabet har enekompetence inden for den første søjle. Information af Europa-Parlamentet er derfor en absolut nødvendighed.

Ændringsforslag 6
ARTIKEL 1
Artikel 1, stk. 4, litra c (forordning (EF) nr. 539/2001)

c) På baggrund af konklusionerne i rapporten kan Kommissionen forelægge Rådet et forslag til midlertidig indførelse af visumpligt for det pågældende tredjelands statsborgere. Rådet træffer afgørelse om forslaget med kvalificeret flertal inden tre måneder.	c) På baggrund af konklusionerne i rapporten kan Kommissionen ***senest to måneder efter datoen for forelæggelsen af rapporten omhandlet i litra b)*** forelægge Rådet et forslag til midlertidig indførelse af visumpligt for det pågældende tredjelands statsborgere***, som Rådet fremsender til Europa-Parlamentet***. Rådet træffer afgørelse om forslaget med kvalificeret flertal inden tre måneder.

Begrundelse

I Kommissionens forslag er der ingen frist, hvor Kommissionen, efter at den har aflagt rapport om dens procedurer for indførelse af visumfritagelse, skal fremsætte et forslag, hvis den ønsker det. Dette er en overraskende forglemmelse, eftersom der er en klart fastlagt

tidsramme for alle andre skridt. Der bør også tilføjes en frist for dette skridt.

Med hensyn til anden del: Se begrundelsen til ændringsforslaget om ARTIKEL 1, artikel 1, stk. 4, litra b).

Ændringsforslag 7
ARTIKEL 1
Artikel 1, stk. 4, litra c a (nyt) (forordning (EF) nr. 539/2001)

ca) Såfremt Europa-Parlamentet i en beslutning indeholdende de tilgrundliggende årsager anfører, at det er uenigt i et forslag til en midlertidig foranstaltning om midlertidig indførelse af visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland, skal Kommissionen behandle dette forslag på ny. Kommissionen kan under hensyntagen til beslutningen og senest en måned efter vedtagelsen heraf forelægge et nyt forslag eller fortsætte proceduren. Den skal anføre årsagerne til sin aktion.

Begrundelse

Europa-Parlamentet bør have mulighed for at udtale sig om en foreslået foranstaltning, hvis det ønsker det. Ellers ville det kun have mulighed for at udtale sig, når Kommissionen har besluttet at foreslå en ændring af forordning (EF) nr. 539/2001.

Ændringsforslag 8
ARTIKEL 1
Artikel 1, stk. 4, litra c b (nyt) (forordning (EF) nr. 539/2001)

cb) Såfremt Kommissionen ikke forelægger et forslag til en midlertidig foranstaltning om midlertidig indførelse af visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland, skal den gøre et yderligere forsøg på at indføre visumfritagelse senest seks måneder efter datoen for forelæggelse af rapporten omhandlet i litra b), og skal den aflægge rapport om disse procedurer til Europa-Parlamentet og Rådet. Senest to måneder efter aflæggelsen af denne rapport skal

Kommissionen, hvis tredjelandet ikke har afskaffet visumpligten, forelægge Rådet et forslag til en midlertidig foranstaltning om midlertidig indførelse af visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland eller et forslag til en anden passende foranstaltning på udenrigsområdet, som Rådet fremsender til Europa-Parlamentet. Den i litra ca) omhandlede procedure finder anvendelse.

Begrundelse

Om nødvendigt, dvs. hvis visumpligten indført af det pågældende tredjeland fortsat er i kraft, bør det være muligt at fortsætte de diplomatiske kontakter i yderligere seks måneder. Efter en sådan yderligere periode må der imidlertid skrides til handling. På denne måde kan effektiviteten af gensidighedsmekanismen og Kommissionens beføjelse som forhandler på EU's vegne øges.

Ændringsforslag 9
ARTIKEL 1, NR. 1 A (nyt)
Artikel 7 a (ny) (forordning (EF) nr. 539/2001)

1a. Følgende indsættes som artikel 7a:

"Artikel 7a

1. Når et tredjeland indfører betingelser eller procedurer, som bevirker en væsentlig begrænsning af bevægelsesfriheden for statsborgere fra en medlemsstat, gælder følgende bestemmelser:

a) Senest ti dage efter, at det pågældende tredjeland har indført sådanne betingelser eller procedurer eller har givet meddelelse om indførelse af sådanne betingelser eller procedurer, giver den berørte medlemsstat Kommissionen skriftlig meddelelse derom; denne meddelelse offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende, C-udgaven.

b) Kommissionen tager omgående kontakt til det pågældende tredjelands myndigheder for at sikre, at disse betingelser eller procedurer ikke anvendes, og aflægger rapport til Europa-

Parlamentet og Rådet derom senest seks måneder efter offentliggørelsen af meddelelsen.

c) På baggrund af konklusionerne i rapporten kan Kommissionen senest to måneder efter datoen for forelæggelsen af rapporten omhandlet i litra b) forelægge Rådet et forslag til midlertidig indførelse af tilsvarende betingelser eller procedurer for det pågældende tredjelands statsborgere, som rejser til EU. Rådet fremsender forslaget til Europa-Parlamentet. Rådet træffer afgørelse om forslaget med kvalificeret flertal inden tre måneder.

d) Såfremt Europa-Parlamentet i en beslutning indeholdende de tilgrundliggende årsager anfører, at det er uenigt i et forslag til en midlertidig foranstaltning om indførelse af tilsvarende betingelser eller procedurer for statsborgere fra det pågældende tredjeland, som rejser til EU, skal Kommissionen behandle dette forslag på ny. Kommissionen kan under hensyntagen til beslutningen og senest en måned efter vedtagelsen heraf forelægge et nyt forslag eller fortsætte proceduren. Den skal anføre årsagerne til sin aktion.

e) Såfremt Kommissionen ikke forelægger et forslag til en midlertidig foranstaltning om indførelse af tilsvarende betingelser eller procedurer for statsborgere fra det pågældende tredjeland, skal den gøre et yderligere forsøg på at sikre, at disse betingelser eller procedurer ikke finder anvendelse, senest seks måneder efter datoen for forelæggelse af rapporten omhandlet i litra b), og skal den aflægge rapport herom til Europa-Parlamentet og Rådet. Senest to måneder efter aflæggelsen af denne rapport skal Kommissionen, hvis tredjelandet fortsætter med at anvende disse betingelser eller procedurer, forelægge Rådet et forslag til en passende foranstaltning baseret på

gensidighedsprincippet, som Rådet fremsender til Europa-Parlamentet. Den i litra d) omhandlede procedure finder anvendelse.

f) Kommissionen kan, hvis den skønner det nødvendigt, forelægge forslaget omhandlet i litra c) og e) uden en forudgående rapport. Den i litra c) og d) omhandlede procedure finder anvendelse på dette forslag.

g) Når tredjelandet trækker de betingelser eller procedurer tilbage, som bevirker en væsentlig begrænsning af bevægelsesfriheden for statsborgere fra en medlemsstat, giver den berørte medlemsstat Kommissionen meddelelse herom. Meddelelsen offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende, C-udgaven. Enhver midlertidig foranstaltning, der vedtages i henhold til litra c), og enhver passende foranstaltning, der vedtages i henhold til litra e), ophører automatisk på datoen for ikrafttrædelsen af tilbagetrækningen af de betingelser eller procedurer, som bevirker en begrænsning af bevægelsesfriheden for statsborgere fra en medlemsstat."

Begrundelse

Gensidighedsprincippet bør ikke være begrænset til visumpligt alene, men bør udvides til også at omfatte betingelser og procedurer, fordi begge har den samme virkning: de gør det vanskeligere for EU-borgere at rejse. Ordføreren foreslår derfor en yderligere gensidighedsmekanisme, som omfatter betingelser og procedurer.

BEGRUNDELSE

I. Forslagets kontekst

EU står i øjeblikket over for en række tilfælde, hvor statsborgere fra visse medlemsstater skal have visum for at rejse til visse tredjelande, selv om statsborgere fra de pågældende lande ikke skal have visum for at rejse til EU.[1] Forud for EU's udvidelse havde dette været tilfældet for græske statsborgere, som rejser til USA, statsborgere fra Østrig, Finland, Grækenland, Portugal og Island, der rejser til Brunei, finske statsborgere, der rejser til Venezuela, og islandske statsborgere, der rejser til Guatemala. Siden udvidelsen er denne situation blevet meget mere kompleks. Pr. 30. september 2004 - allerede efter en række kontakter og ophævelser af visumpligt - var der ifølge oplysninger fra Kommissionen 19 lande, hvis statsborgere er fritaget for visum til rejser til EU, men som stadig opretholder visumpligt over for statsborgere fra mindst en ny medlemsstat[2].

Forordning nr. 539/2001, som opregner de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum, når de passerer de ydre grænser, og de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget fra dette krav[3], indeholder i sådanne tilfælde en gensidighedsmekanisme. Den berørte medlemsstat kan give meddelelse om en sådan situation, hvorefter medlemsstaterne indfører visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland, medmindre Rådet træffer anden beslutning. Siden denne klausul trådte i kraft i 2001, har ingen medlemsstat påberåbt sig den. Efter Kommissionens opfattelse skyldes dette, at mekanismen ikke er tilstrækkelig fleksibel, og dens automatiske karakter. En meddelelse fra en berørt medlemsstat ville enten føre til en "større krise, dels i de eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland, dels internt", fordi mekanismens "anden etape" [.] nemlig kun [kan] forhindres ved en rådsafgørelse", og en sådan afgørelse ville nødvendigvis blive opfattet "som udtryk for, at de øvrige medlemsstater afslår at stille sig solidariske med den berørte medlemsstat" (s. 3 i begrundelsen).

II. Kommissionens forslag

Kommissionen foreslår derfor en ny "smidigere og mere realistisk" (s. 4 i begrundelsen) mekanisme. Den giver hovedsagelig Kommissionen en 6-måneders periode til med diplomatiske midler at søge at indføre visumfritagelse. Yderligere væsentlige foreslåede ændringer er, at berørte medlemsstater har pligt til at give meddelelse om forholdet, og at Kommissionen efter sine kontakter med det pågældende tredjeland kan eller kan undlade at foreslå midlertidig indførelse af visumpligt for statsborgere fra det berørte tredjeland. I henhold til Kommissionens forslag bør den samme mekanisme finde anvendelse, for så vidt angår ovennævnte eksisterende tilfælde af manglende gensidighed. Kommissionen mener, at

---

[1] Ved "EU" forstås her Schengen-området omfattende alle medlemsstaterne (med undtagelse af Irland og Det Forenede Kongerige) samt Island og Norge.

[2] Australien, Bolivia, Brasilien, Brunei, Canada, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Malaysia, Mexico, New Zealand (der er undertegnet en aftale om visumfritagelse vedrørende alle nye medlemsstater, men den er endnu ikke trådt i kraft), Nicaragua, Panama, Paraguay, El Salvador, Singapore, De Forenede Stater, Uruguay, Venezuela.

[3] EFT L 81, 21.03.2001, s. 1.

en sådan mekanisme vil være mere effektiv, fordi den vil blive brugt.

III. Ordførerens holdning

Ordføreren er generelt enig i tankegangen og hovedelementerne i Kommissionens forslag. Den nuværende mekanisme er for radikal til at være effektiv. Han mener imidlertid, at der bør tilføjes en yderligere fase til mekanismen for at gøre den mere effektiv. Endelig foreslår han, at gensidighedsprincippet bør forstås i videre forstand end foreslået og udvides til at omfatte betingelser og procedurer, som udgør en hindring for, at de berørte personer kan rejse frit.

Mekanismen

Ordføreren foreslår en række ændringer af mekanismen, som vedrører tre målsætninger. For det første skal mekanismen være effektiv. EU-aktionens centrale mål bør være visumfritagelse for alle EU-borgere til de lande, som er fritaget for visumpligt ved indrejse i EU. Ordføreren ser en svaghed i den foreslåede mekanisme, fordi den ikke indeholder en opfølgningsmekanisme, hvis Kommissionen vælger ikke at handle efter seks måneder. Der er risiko for, at tredjelande antager, at der intet vil ske, og at tingene vil forblive som de er. Ordføreren foreslår derfor, at der tilføjes en yderligere periode på seks måneder, hvor Kommissionen har mulighed for at indføre visumfritagelse. Ved afslutningen af denne anden 6-månedersperiode bør Kommissionen da være forpligtet til at fremsætte forslag om yderligere handling. Dette kan enten være midlertidig indførelse af visumpligt, eller, hvis dette af politiske grunde ikke kan retfærdiggøres, enhver anden foranstaltning på udenrigsområdet, som Kommissionen finder passende under de specifikke omstændigheder. Afhængigt af, hvor alvorlige foranstaltninger det drejer sig om, kunne dette f.eks. være fornyet behandling af samarbejdsaftaler, midlertidig indstilling af den politiske dialog, udelukkelse af det pågældende land fra EU's generelle præferenceordning, fastfrysning af finansiel bistand eller handelssanktioner. Inden for en sådan yderligere periode ville Kommissionen have mulighed for at lægge øget pres på det pågældende tredjeland, fordi den kan påpege, at i tilfælde af manglende indførelse af visumfritagelse, er den forpligtet til at fremsætte et forslag. Ved at tilføje et element af fasthed styrkes solidariteten mellem medlemsstaterne, idet det må erindres, at på dette område, hvor Fællesskabet har enekompetence, er de enkelte medlemsstater berøvet beføjelsen til at handle unilateralt. Det er urimeligt, at nye medlemsstater, der er forpligtede til at overholde forordning (EF) nr. 539/2001, i mange år fremover skal acceptere statsborgere fra tredjelande uden visum, medens deres egne borgere skal have visum for at besøge de pågældende tredjelande. Denne særlige situation efter EU's udvidelse kræver, at gensidighedskriteriet som et af kriterierne til at afgøre, hvilke tredjelandes statsborgere der er omfattet af EU-visumpligt (betragtning 5 i forordning (EF) nr. 539/2001), styrkes i sammenligning med de øvrige kriterier.

For det andet må Kommissionens rolle styrkes. For at være en troværdig forhandler over for tredjelande bør Kommissionen ikke blot have beføjelse, men også pligt til ved afslutningen af en eventuel anden 6-månedersperiode at foreslå, enten at der indføres visumpligt for statsborgere fra det berørte tredjeland eller enhver anden foranstaltning på udenrigsområdet, således som anført ovenfor. Af samme årsag er ordføreren enig i de frister, der foreslås med hensyn til underretning fra medlemsstaterne (den ret korte frist på 10 dage) og handling fra Kommissionens side (den ret lange frist på seks måneder).

For det tredje bør processen være mere gennemsigtig og demokratisk. Borgerne skal vide, at Fællesskabet handler på deres vegne for at afskaffe visumpligt, som gælder for dem. Europa-Parlamentet kan hjælpe med at sikre processens gennemsigtighed og demokratisk redegørelsespligt, hvis det holdes underrettet og har mulighed for at reagere.

Gensidighedsprincippet i videre forstand

Ordføreren beklager, at Kommissionen har benyttet et meget snævert gensidighedsprincip i sit forslag. Spørgsmålet er blot, om et tredjeland indfører eller opretholder visumpligt. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om visa[1] opførte Kommissionen en række andre forhold, som udgør brud på gensidighedsprincippet, og som ikke er behandlet i det foreliggende forslag. Dette er for eksempel tilfældet, hvis tredjelande indrømmer visumfritagelse for ophold på under tre måneder, medens gældende Schengen-regler fastsætter, at statsborgere fra tredjelande kan opholde sig i Schengen-området i op til tre måneder i et hvilket som helst halvår. Der er også andre tilfælde, hvor der anvendes andre kriterier end nationalitet til af afgøre visumpligt (f.eks. i forbindelse med tyskere, der besøger Israel, skal de, der er født inden den 1. januar 1928, have visum).

Endvidere tager Kommissionen ikke hensyn til spørgsmålet med hensyn til gensidighed i betingelserne og procedurerne for udstedelse af visa (således som den anfører på s. 2 i ovennævnte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene). Betingelser og procedurer kan imidlertid udgøre reelle hindringer for opnåelse af et visum, f.eks. hvis der pludselig foretages ændringer i de krævede dokumenter (som f.eks. krav om et hiv-certifikat eller rejseforsikring udelukkende fra visse selskaber), eller hvis der føres en generel politik "med henblik på at gøre det så vanskeligt og så ubehageligt som muligt". I øjeblikket forhandler Kommissionen med Den Russiske Føderation om præcis disse betingelser og procedurer for at nå frem til en "facilitation agreement".

På den anden side bør man også se på tilfælde, hvor visumfritagelse er underlagt betingelser. Dette er for eksempel tilfældet med det amerikanske program for visumfritagelse ("Visa Waiver Programme"), hvor en betingelse nu er, at deltagende lande skal indføre biometriske pas for fortsat at kunne nyde godt af visumfritagelse.

For at imødegå sådanne hindringer foreslår ordføreren, at mekanismen udvides, således at den bedre opfylder de reelle behov. Denne anden mekanisme er baseret på den, der foreslås i tilfælde af indførelse af visumpligt. Ordføreren understreger i denne forbindelse, at EU også bør klarlægge og selv afskaffe sine egne uforholdsmæssige krav som f.eks. i forbindelse med dokumenter, der kræves for at få et visum (system med indbydelser), eller forpligtelsen til at blive registreret (artikel 22 i Schengen-gennemførelseskonventionen). Der er et presserende behov for en revision af de fælles konsulære instrukser, og ordføreren opfordrer indtrængende Kommissionen til at fremsætte et sådant forslag senest i begyndelsen af 2006.

[1] Dokument JAI-B-1(2004)1372, 18.2.2004. Det skal nævnes, at det er vanskeligt at forstå, hvorfor Kommissionen udarbejder et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, når den ser bort fra den retlige forpligtelse til senest den 30.6.2003 at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om implikationerne af gensidighedsprincippet, således som fastsat i artikel 2 i forordning 453/2003.

I denne sammenhæng vil ordføreren gerne opfordre Kommissionen til i højere grad generelt at fokusere på de visumspørgsmål, der er opstået efter de nylige traktatændringer og navnlig efter EU's udvidelse. Hele dette område er af stor interesse for borgerne og for tredjelandsstatsborgere, som ønsker at besøge EU. EU-institutionerne må i dag påtage sig det ansvar, de har fået i denne nye situation. Det er absolut afgørende for det første at få klaring på gældende Schengen- og fællesskabsregler og for det andet at sikre harmoniseret anvendelse heraf.