



Revidering av suspenderingsmekanismen (Viseringsförordningen)

Justitiedepartementet

2023-11-17

Dokumentbeteckning

COM(2023) 642

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/1806 vad gäller översyn av suspenderingsmekanismen

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en revidering av artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (viseringsförordningen), i syfte att stärka den så kallade suspenderingsmekanismen. Mekanismen möjliggör en tillfällig suspendering av viseringsfriheten i specifika situationer och om vissa villkor är uppfyllda. Syftet är att suspenderingsmekanismen ska kunna användas om viseringsfrihet för ett visst tredjeland på olika sätt missbrukas eller leder till risker för EU och Schengenområdet. I sitt förslag föreslår kommissionen olika åtgärder för att stärka och effektivisera mekanismen. Regeringen stödjer förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Suspenderingsmekanismen inrättades 2013 och reviderades 2017 i syfte att stärka och göra den mer effektiv. Mekanismen anses dock fortfarande vara komplicerad att tillämpa och har hittills aktiverats två gånger och tillämpats endast en gång, gentemot Vanuatu.

Under det svenska ordförandeskapet 2023 fördes diskussioner i rådet kring framtiden för EU:s viseringspolitik, inklusive om behovet av en revidering av suspenderingsmekanismen. Bakgrunden till diskussionen om suspenderingsmekanismen var bl. a de svårigheter som uppstått vid tillämpningen av mekanismen i fallet Vanuatu. Diskussionerna tog sikte på bl.a. när suspendering kan ske och hur förfarandet kan effektiviseras. Av diskussionerna i rådet framkom också att mekanismen inte var anpassad till migrationsutmaningar såsom t.ex. flödet av migranter som reser viseringsfritt till de viseringsfria länderna på västra Balkan och därefter tar sig irreguljärt till Schengenområdet.

Vid diskussionerna Schengenråden i mars och juni 2023 uttryckte medlemsstaterna ett brett stöd för en revidering av suspenderingsmekanismen.

Frågan om anpassning till EU:s viseringspolitik uppmärksammades också särskilt vid Europeiska rådets möte i februari 2023. Inför dess möte i mars åtog sig kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att skärpa granskningen av viseringsfria tredje länders anpassning till EU:s viseringspolitik. Mot bakgrund av detta antog kommissionen ett meddelande om granskning av viseringsfria länder den 30 maj. Meddelandet ligger till grund för det nu aktuella lagförslaget om översyn av suspenderingsmekanismen, som presenterades den 17 oktober 2023.

1.2 Förslagets innehåll

Suspenderingsmekanismen regleras i artikel 8 i viseringsförordningen och ger EU möjlighet att tillfälligt häva viseringsfriheten för ett tredje land när vissa migrations- eller säkerhetsrisker uppstår. Förslaget innehåller framför allt följande ändringar i mekanismen.

1.2.1 Grunder för suspendering

Utöver de migrations- och säkerhetsrisker som redan framgår av artikel 8 föreslår kommissionen tre nya grunder då viseringsfriheten ska kunna suspenderas. Det första gäller om tredjeländer inte anpassar sin viseringspolitik till EU:s vid en risk för irreguljär migration. Det andra gäller vid hybridhot som t.ex. statsstödd instrumentalisering av migranter. Det tredje gäller om det viseringsfria tredjelandet innehar program om medborgarskap för investeringar, vilket ger möjlighet för andra tredjelandsmedborgare att runda viseringskravet genom medborgarskapet. I de fall EU ingått ett viseringsfrihetsavtal med ett tredjeland som innehåller särskilda bestämmelser kring suspendering ska dessa ha företräde framför artikel 8 i viseringsförordningen.

1.2.2 Gränsvärden

Enligt artikel 8 i nu gällande förordning kan mekanismen aktiveras i följande situationer:

- En substantiell ökning av tredjelandsmedborgare som nekas inresa eller uppehåller sig olovligen på medlemsstatens territorium.
- En substantiell ökning av asylsökande från det berörda tredjelandet där beviljandegraden är låg.
- Ett försämrat återtagandesamarbete med det berörda tredjelandet.
- En ökad risk eller omedelbart hot mot allmän ordning och säkerhet i medlemsstaten, särskilt vid en substantiell ökning av brott begångna av medborgare från det berörda tredjelandet.
- För länder som erhållit viseringsfrihet genom en viseringsliberaliseringsdialog kan även icke uppfyllande av kraven som användes för att bedöma lämpligheten i beviljandet av viseringsfriheten utgöra grund för suspendering.

Förordningen slår fast s.k. gränsvärden där en ”substantiell ökning” definieras som överstigandes 50 procent, och en ”låg beviljandegrad” som 3–4 procent. I förslaget föreslås en möjlighet för kommissionen att överväga högre eller lägre gränsvärden. Bedömningen ska i så fall utgå från omständigheterna i det enskilda fallet inkl. både statistik och politiska överväganden.

1.2.3 Referensperiod

Vid en notifiering från en medlemsstat om önskemål om att viseringsfriheten för ett visst tredjeland suspenderas ska en medlemsstat, enligt nu gällande förordning, styrka att kriterierna är uppfyllda genom att presentera underlag som täcker en period om två månader tillsammans med en jämförelse med samma period föregående år. I förslaget föreslås att referensperioden vidgas till att omfatta en period om minst två månader. Ändringen innebär en möjlighet att beakta både plötsliga ökningarna samt trender över tid.

1.2.4 Förfarandet

Förfarandet för att aktivera suspenderingsmekanismen sker i två steg då viseringsfriheten hävs tillfälligt. Om tillräckliga åtgärder inte vidtas av det berörda tredjelandet under en viss tid kan viseringsfriheten hävas till fullo i ett tredje och sista steg. I förslaget föreslås att de två första stegen förlängs: det första steget från nio till 12 månader, och det andra steget från 18 till 24 månader. Syftet är att ge mer tid för dialog med det berörda tredjelandet, och för att det ska hinna avhjälpa bristerna som föranledde suspenderingen.

Kommissionen föreslår även ett särskilt förfarande i brådskande situationer som inte kan omhändertas under ordinarie förfarande. Det kan t.ex. handla

om att förhindra en massiv tillströmning till en medlemsstat av irreguljära migranter från ett viseringsfritt land, eller vid risk för allvarlig störning av den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat.

1.2.5 Granskning och rapportering

Utöver de länder som redan är föremål för regelbunden granskning och rapportering föreslår kommissionen en möjlighet att vid behov utvidga rapporteringen till att inkludera andra viseringsfria tredjeländer.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Viseringsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Nationella regler påverkas inte.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Vid eventuella framtida beslut om suspendering av viseringsfrihet kan budgetära konsekvenser uppstå på statsbudgeten då sökande på nytt ansöker om visering, och därmed betalar viseringsavgift om 80 EUR enligt viseringskodex (EU) 810/2009. Det kan även innebära att medlemsstaterna behöver resurssätta sina utlandsmyndigheter för att kunna ta emot och handlägga viseringsansökningar. Förslaget kan samtidigt komma att minska utgifterna på utgiftsområde 8 Migration om förslaget medför att antalet ogrundade asylansökningar blir färre.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att eventuella ökade utgifter till följd av förslaget kommer att kunna finansieras genom omprioriteringar inom befintlig ram för det aktuella anslaget.

Förslaget har inga konsekvenser på EU:s budget. Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget om en stärkt suspenderingsmekanism. Förslaget är viktigt bl. a för att stävja missbruk av viseringsfrihet och minska den irreguljära migrationen till EU. Regeringen bör verka för att förfarandet för aktivering blir så effektivt som möjligt, samt att inga nya beslut om viseringsfrihet fattas innan en stärkt suspenderingsmekanism finns på plats.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har uttryckt ett generellt stöd till lagförslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet är medbeslutande och rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Syftet med förslaget att stärka suspenderingsmekanismen så att den kan svara mer effektivt och kraftfullt på utmaningar kopplade till irreguljär migration och säkerhet i förhållande till viseringsfria tredjeländer, samt att motverka missbruk av viseringsfriheten. Kommissionen bedömer att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att möjliggöra för medlemsstaterna att på ett effektivare sätt hantera de utmaningar som beskrivs i förslaget. Regeringen delar kommissionens bedömning. Förslaget bedöms vara förenligt med såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades i rådsarbetsgrupp den 23 oktober 2023. Förhandlingar i rådet väntas fortsätta under hösten, med ambitionen att inleda trepartssamtal i tid för att uppnå en överenskommelse med Europaparlamentet innan mandatperiodens slut.

4.2 Fackuttryck/termer