

II

(Meddelelser)

MEDDELELSER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER, KONTORER OG AGENTURER

EUROPA-KOMMISSIONEN

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Retningslinjer for en faseindelst og koordineret genoptagelse af visumaktiviteterne

(2020/C 197 I/01)

I. INDLEDNING

Statsborgere fra 105 lande skal have visum for at kunne rejse ind i EU+-området ⁽¹⁾. Visumansøgninger kan sædvanligvis indgives på medlemsstaternes konsulater i næsten alle tredjelande rundt om i verden, EU's harmoniserede visumpolitik for kortvarige ophold anvendes fuldt ud af 26 Schengenmedlemsstater ⁽²⁾, og under normale omstændigheder medfører det, at der hvert år udstedes 15 millioner visa.

Som led i foranstaltningerne for at dæmme op for spredningen af covid-19-pandemien valgte de fleste medlemsstater at suspendere behandlingen af ansøgninger om visum til ikkevæsentlige rejser, i mange tilfælde i en ubegrænset periode. Nogle medlemsstater besluttede også ikke længere at anvende repræsentationsaftalerne vedrørende udstedelse af visa på vegne af andre medlemsstater. Da visse kategorier ⁽³⁾ af personer, der af tvingende grunde var nødt til at rejse, ikke var omfattet af rejserestriktionerne i EU, opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at fortsætte en »minimumsservice« for behandling af visumansøgninger fra disse personkategorier, herunder ved repræsentation ⁽⁴⁾. Medlemsstaterne har sikret dette i det omfang, det har været muligt, men lokale nedlukningsforanstaltninger har ofte hindret fortsættelsen af aktiviteterne, og i mange dele af verden blev det vanskeligt, om ikke umuligt, at få adgang til medlemsstaternes visumtjenester. Som følge af de globale rejserestriktioner udstedte medlemsstaterne i maj 2020 mindre end 2 % af det antal visa, de normalt udsteder i en gennemsnitsmåned.

Så snart rejserestriktionerne ved EU's ydre grænser gradvis begynder at blive ophævet, bør genoptagelsen af visumaktiviteterne synkroniseres hermed. De vejledende principper herfor er fastsat i meddelelsen fra Kommissionen om tredje vurdering af anvendelsen af midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU ⁽⁵⁾.

Med lempelsen af restriktionerne ved de ydre grænser, den gradvise genoptagelse af de internationale rejseforbindelser og lempelsen af nedlukningsforanstaltningerne i tredjelande har rejsende igen brug for at kunne få adgang til visumtjenester i tredjelande. For at dette på bedst mulig vis kan lykkes, er det yderst vigtigt, at medlemsstaterne i fuld åbenhed genoptager deres aktiviteter på en koordineret og harmoniseret måde i de enkelte tredjelande. De almindelige retlige bestemmelser for den harmoniserede visumpolitik som fastsat i Visumkodeksen vil fortsat finde anvendelse. På lokalt plan bør procedurerne desuden harmoniseres yderligere, og der bør kontinuerligt udveksles oplysninger om bedste praksis med hensyn til hygiejneprotokoller og nye arbejdsmetoder. De regelmæssige drøftelser mellem medlemsstaterne på møder inden for rammerne af det lokale Schengensamarbejde, der koordineres af EU-delegationerne, vil spille en central rolle i denne forbindelse.

⁽¹⁾ »EU+-området« omfatter alle Schengenmedlemsstater (inklusive Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien) samt de fire associerede Schengenstater. Irland og Det Forenede Kongerige er ligeledes omfattet heraf, hvis de beslutter sig for at tilslutte sig foranstaltningerne.

⁽²⁾ 22 EU-medlemsstater og 4 associerede Schengenstater.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Jf. Kommissionens retningslinjer af 18.3.2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

I de indledende faser vil lokale nedlukningsforanstaltninger påvirke de eksterne tjenesteydere og visumafdelingernes kapacitet til at modtage ansøgere og behandle visumansøgninger. Hvis sådanne lokale nedlukningsforanstaltninger fortsat er gældende på visse lokaliteter, vil efterspørgslen efter visa og rejser til EU imidlertid også være en lav. På samme måde kan det ikke udelukkes, at genoptagelsen af internationale rejser vil gå langsomt, og de mulige betæneligheder med hensyn til at foretage internationale rejser i lyset af den igangværende globale pandemi vil betyde, at det samlede antal visumansøgninger måske vil stige meget langsomt i de kommende måneder. Efterspørgslen efter visa vil højst sandsynlig fortsat ligge væsentligt under det sædvanlige niveau frem til årets udgang, selv i tredjelande, hvor antallet af ansøgninger traditionelt er højt ⁽⁶⁾.

I maj havde Kommissionen to uformelle drøftelser med medlemsstaternes visumeksperter med henblik på at forberede genoptagelsen af visumaktiviteterne. På disse møder var alle medlemsstaterne enige om, at genoptagelsen af visumaktiviteterne fuldt ud bør synkroniseres med ophævelsen af restriktionerne ved de ydre grænser og koordineres mellem konsulaterne på de enkelte lokaliteter.

På grundlag af disse drøftelser er formålet med de foreliggende retningslinjer at støtte medlemsstaterne, således at denne proces gennemføres på en harmoniseret måde.

II. GENOPTAGELSE AF VISUMAKTIVITETERNE

Når der er truffet afgørelse om at ophæve rejserestriktionerne for ikkevæsentlige rejser til EU, bør medlemsstaterne snarest muligt genoptage visumaktiviteterne i forbindelse med de berørte tredjelande. Under alle omstændigheder bør der overalt fortsat opretholdes en minimumsservice for personer, der klassificeres som »personer, der af tvungende grunde er nødt til at rejse«, også selv om de generelle rejserestriktioner fortsat er gældende i et givet tredjeland.

Så længe kapaciteten til at behandle visumansøgninger fortsat er begrænset, bør det prioriteres at behandle ansøgninger fra personer, der af tvungende grunde er nødt til at rejse, og vigtige arbejdstagere. Medlemsstaterne bør fortsætte med at udstede visa til denne kategori af rejsende, herunder navnlig søfolk, ved de ydre grænser, hvis den konsulære kapacitet i deres oprindelsesland fortsat er utilstrækkelig.

Når det bliver muligt at foretage ikkevæsentlige rejser fra et bestemt tredjeland, vil forsøg på at definere yderligere kategorier som »prioriterede rejsende« forekomme unødvendige og kontraproduktive. En yderligere differentiering mellem rejseformål kan opfattes som uforholdsmæssig og diskriminerende, da en sådan ikke kan kædes sammen med en trussel mod folkesundheden i visumansøgningsfasen. Da der ikke er enighed om, hvilke rejseformål der bør udgøre en prioritet, vil målet om en harmoniseret genoptagelse af visumaktiviteterne desuden i høj grad blive bragt i fare.

Medlemsstaterne bør så vidt muligt forpligte sig til at genoptage visumaktiviteterne samtidigt på hver lokalitet og igen begynde fuldt ud at repræsentere andre medlemsstater i visumspørgsmål, når det er relevant. På samme måde skal medlemsstaterne fortsætte med at anvende visumkodeksens almindelige regler, når de behandler ansøgninger og udsteder visa. Dette vil også sende et ensartet budskab til offentligheden og forhindre visumshopping eller andre mulige former for misbrug.

I betragtning af at i gennemsnit 90 % af alle visumansøgninger indgives via eksterne tjenesteydere, indebærer genoptagelsen af visumaktiviteterne nødvendigvis en tæt koordinering mellem medlemsstaterne og disse private aktører. Selv om det er de eksterne tjenesteydere, der vil være ansvarlige for at indføre passende hygiejneforanstaltninger i overensstemmelse med lokal praksis, bør medlemsstaterne nøje overvåge alle aspekter af tjenesteydernes genoptagelse af aktiviteterne.

En vurdering af truslerne mod folkesundheden indgår som et element i visumproceduren, men visumpolitikken er ikke først og fremmest et sundhedspolitisk redskab. Der bør ikke kræves helbredsundersøgelser på tidspunktet for indgivelsen af en visumansøgning, som skal finde sted mindst 15 dage før den planlagte rejse og kan finde sted op til 6 måneder inden (9 måneder for søfolk).

1. Forberedelse og gennemførelse af en harmoniseret genoptagelse af visumaktiviteterne

Medlemsstaterne opfordres til straks at påbegynde forberedelserne til at udarbejde nye adgangsprotokoller for modtagelse af ansøgere og ansøgninger, som omfatter både eksterne tjenesteydere og konsulater. Foranstaltningerne kan omfatte:

- Udarbejdelse af protokoller for hygiejneforanstaltninger:
 - for personale: fysisk distancering, skiftehold, værnemidler (handsker, ansigtsmasker, plexiglasadskillelse ved skranke m.m.)
 - for ansøgere: overholdelse af den fysiske distancering, obligatorisk brug af ansigtsmasker, installation af steder med desinficerende midler m.m.

⁽⁶⁾ Såsom Rusland, Kina eller Indien.

- Obligatorisk forudgående aftale om adgang til lokaler.
- Mest mulig begrænsning af fysisk interaktion:
 - udvide mulighederne for indgivelse af ansøgninger, som ikke indebærer personlig kontakt: f.eks. på et afleveringssted eller ved onlineindgivelse af ansøgningskema og dokumentation
 - streng overholdelse af reglen om, at ansøgers fingeraftryk kun skal indsamles én gang hver 59. måned (systematisk kontrol af, om en visumansøgers biometriske oplysninger allerede findes i visuminformationssystemet, ville i væsentlig grad mindske behovet for, at ansøgerne skal være fysisk tilstede)
 - mulighed for betaling af gebyrer ved hjælp af kontaktløse systemer såsom onlinebetaling eller fjernbetaling.

2. Behandling af ansøgninger

Gennemførelsen af den fælles visumpolitik skal fortsat være ensartet. I den nuværende situation kan afvigelser fra de almindelige regler have negative virkninger. F.eks. vil restriktioner med hensyn til visummets territoriale gyldighed eller visummets gyldighedsperiode begrænse visumindehaveres mulighed for at tilpasse sig pludselige ændringer i rejserestriktionerne. En systematisk begrænsning af visas territoriale gyldighed kan være til skade for medlemsstater uden hovedlufthavne på deres område og for hyppigt rejsende. Det kan desuden risikere at skabe nye transportflasker fremover, fordi personer, der af tvingende grunde er nødt til at rejse (f.eks. lastbilchauffører og fly- og skibsbesætninger), ikke vil kunne færdes frit. Det vil i sidste ende også kunne lægge nyt pres på medlemsstaternes begrænsede visumudstedelseskapacitet, når visumaktiviteterne begynder at blive genoptaget.

Når medlemsstaterne genoptager deres visumaktiviteter, bør de følge følgende principper:

a) *Anvendelse af visumkodeksen:*

Visumkodeksens almindelige bestemmelser finder fortsat anvendelse. Navnlig gælder følgende:

- Ensartede visa (gælder for hele Schengenområdet) bør udstedes i henhold til de almindelige bestemmelser. Der er ikke noget retsgrundlag for systematisk at udstede visa med begrænset territorial gyldighed.
- Medlemsstaterne bør afholde sig fra at begrænse gyldighedsperioden for visa, da det ikke er et effektivt redskab til at forhindre spredningen af covid-19. Derudover giver det forhold, at en person er i besiddelse af et visum, ikke indehaveren en absolut ret til at passere den ydre grænse, da det på rejsetidspunktet igen vil blive kontrolleret, om indrejsebetingelserne i henhold til Schengengrænsekodeksen er opfyldt.
- Visa til flere indrejser bør udstedes efter de almindelige regler. Visa med lang gyldighed vil mindske arbejdsbyrden for medlemsstaternes konsulater, navnlig når de genoptager visumaktiviteterne med reduceret personale, da de rejsende vil skulle ansøge om et nyt visum mindre hyppigt.

b) *Information af offentligheden:*

- Medlemsstaterne (og de eksterne tjenesteydere) bør sikre rettidig information om de nye hygiejneforanstaltninger og adgangsprotokoller for modtagelse af ansøgere og ansøgninger.
- Visumindehaverne bør informeres individuelt (der skal omdeles et oplysningsskema, når passet returneres) om, at en rejsende med et ensartet visum ikke er fritaget fra eventuelle yderligere rejserestriktioner, der måtte gælde internt i EU, og som finder anvendelse uafhængigt af en persons nationalitet, f.eks. krav om karantæne.

c) *Repræsentationsordninger:*

- Eksisterende repræsentationsordninger bør genoptages, således at ansøgere har mulighed for at ansøge i deres bopælsland, herunder om visa til medlemsstater, der hverken er til stede eller repræsenteret på en bestemt lokalitet.
- I tilfælde af midlertidige kapacitetsproblemer på visse konsulater bør medlemsstaterne hurtigt indgå ad hoc-repræsentationsordninger i en ånd af solidaritet. Det vil især være særlig vigtigt at sikre, at vigtige transportarbejdere såsom lastbilchauffører og lokomotivførere samt fly- og skibsbesætninger kan indgive ansøgninger.

d) *Koordinering og udveksling af oplysninger på lokalt plan:*

I mange tredjelande blev nedluknings- og isolationsforanstaltningerne gennemført uden megen forhåndsvarsling. Dette førte til omgående lukning af konsulater og eksterne tjenesteyderes lokaler samt hjemsendelse af udstationeret personale. I sådanne tilfælde var der derfor meget lidt tid til at informere andre medlemsstater ordentligt. Ved genoptagelsen af visumaktiviteterne bør medlemsstaterne derimod tilstræbe en optimal koordinering og informationsstrøm og udveksle oplysninger om bedste praksis om tilpassede arbejdsmetoder, herunder arbejdsmetoderne hos de eksterne tjenesteydere, de samarbejder med. Det er vigtigt med koordinering og gensidig information, hvis det fremover bliver nødvendigt at genindføre visse rejserestriktioner.

3. Det lokale Schengensamarbejdes rolle

Det lokale Schengensamarbejde spiller til enhver tid en afgørende rolle med hensyn til at sikre en harmoniseret gennemførelse af den fælles visumpolitik. I de seneste drøftelser har medlemsstaterne gentagne gange fremhævet den centrale rolle, det lokale Schengensamarbejde, som koordineres af EU-delegationerne, spiller med hensyn til at dele viden om lokale forhold (f.eks. om den epidemiologiske situation og lokale isolations- og karantæneforanstaltninger) og sikre en harmonisering af praksis og information af offentligheden. Kommissionen minder om, at det er et fælles ansvar for medlemsstaterne og EU-delegationerne at sikre et velfungerende lokalt Schengensamarbejde. Medlemsstaternes centrale myndigheder bør give deres konsulater al den fleksibilitet, der er nødvendig for at tilpasse sig til den måde, hvorpå det inden for rammerne af det lokale Schengensamarbejde aftales at sikre en harmoniseret genoptagelse af aktiviteterne.

III. KONKLUSION

En koordineret og gradvis genoptagelse af visumaktiviteterne i hele verden udgør en udfordring, som medlemsstaterne effektivt kan håndtere gennem koordinering. Det er yderst vigtigt for samhørigheden i Schengenområdet og den måde, hvorpå den fælles visumpolitik fungerer, at det undgås, at der bliver truffet unilaterale foranstaltninger, og at det sikres, at det lokale Schengensamarbejde fuldt ud spiller en koordinerende rolle. Kommissionen er parat til at støtte medlemsstaterne i disse bestræbelser, som, hvis de gennemføres ordentligt, vil gøre det muligt at sikre en gnidningsløs genoptagelse af internationale rejser, forretningsrejser, turistrejser og de mellemfolkelige kontakter, som er væsentlige for vores europæiske levevis, samtidig med at sundhedsrisiciene kontrolleres mest muligt.

Det kan ikke udelukkes, at der kommer en anden bølge af covid-19-pandemien eller en anden global sundhedskrise, som vil gøre det nødvendigt at genindføre rejserestriktioner fremover. På kort sigt vil anvendelsen af de almindelige regler for udstedelse af visa til flere indrejser med lang gyldighed til alle ansøgere, der er berettiget hertil, og navnlig vigtige arbejdstagere som **lastbilchauffører, lokomotivførere og fly- og skibsbesætninger**, også fungere som en beredskabsforanstaltning. Det vil forhindre, at mange personer, der af tvingende grunde er nødt til at rejse, igen oplever en gentagelse af de seneste ugers administrative flaskehalse. Målet bør være at gøre den fælles visumpolitik mere modstandsdygtig over for omfattende forstyrrelser som den, vi har oplevet de seneste måneder.
