



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 31.5.2006
KOM(2006) 269 endelig

2006/0088 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske identifikatorer, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUNDEN FOR FORSLAGET

- **Begrundelse og formål**

Formålet med dette forslag er at skabe et retsgrundlag, som gør det muligt for medlemsstaterne at registrere visumansøgers obligatoriske biometriske identifikatorer – ansigtsbilledet og ti flade fingeraftryk – og tilvejebringe en retlig ramme for organiseringen af medlemsstaternes konsulære repræsentationer med henblik på gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS).

I Haag-programmet opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremlægge "et forslag om oprettelse af fælles ansøgningscentre, bl.a. med fokus på mulige synergier i forbindelse med udviklingen af VIS". Denne foranstaltning blev taget op i Rådets og Kommissionens handlingsplan om gennemførelse af Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union.

For at undgå, at alle medlemsstaterne skal installere det nødvendige udstyr til registrering af biometriske identifikatorer i hver enkelt konsulær repræsentation, opstod idéen om at operette "fælles ansøgningscentre". De fælles ansøgningscentre har to fordele: Det lokale konsulære samarbejde styrkes, og medlemsstaterne opnår en strømlining og en reduktion af omkostningerne, når de kan deles om ressourcerne. I den forbindelse drøftede medlemsstaterne også andre muligheder for at organisere ansøgningsproceduren for at nedbringe omkostningerne ved brugen af biometri, f.eks. outsourcing på steder, hvor de konsulære repræsentationer modtager særlig mange ansøgninger. Der foreslås en række løsninger, såsom repræsentation og outsourcing, og medlemsstaterne kan vælge den løsning, som bedst gør det muligt for dem at overholde deres retlige forpligtelser i forbindelse med udstedelse af visa. Der er taget hensyn til disse løsninger i dette forslag, som kan blive et første skridt hen imod en yderligere harmonisering af anvendelsen af de fælles konsulære instrukser og hen imod fremtidige fælles visumkontorer, uden at dette på nogen måde foregriber den kommende Tjeneste for EU's Optræden Udadtil.

- **Generel baggrund**

Som anført i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystem (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (KOM(2004) 835 endelig), som Kommissionen fremlagde den 28. december 2004, skal medlemsstaterne ud over alfanumeriske oplysninger om visumansøgeren, visumansøgningen og afgørelser herom indføre fingeraftryk og fotografier som biometriske identifikatorer, så de kan foretage en pålidelig kontrol og identifikation af visumansøgerne. VIS skal forbedre gennemførelsen af den fælles visumpolitik ved at forenkle proceduren for udstedelse af visa, forebygge visumshopping, lette kontrollen ved de ydre grænser og styrke bekæmpelsen af svig samt inden for medlemsstaternes område lette identifikationen og tilbagesendelsen af ulovlige indvandrere, forenkle anvendelsen af forordning (EF) nr. 343/2003 og bidrage til forebyggelse af trusler mod medlemsstaternes indre sikkerhed.

Da registreringen af biometriske identifikatorer nu vil indgå i visumansøgningsproceduren, skal de fælles konsulære instrukser ændres, så der skabes et retsgrundlag for denne

foranstaltning. Registreringen af biometriske identifikatorer skal gennemføres i overensstemmelse med de standarder, som er fastsat i anbefalingerne fra ICAO (dok. 9303, del 1, 6. udgave, endnu ikke offentliggjort). Disse standarder indeholder detaljerede regler for, hvordan fotografiet skal tages, og fastsætter standarder for scanning af fingeraftryk. Der kræves ingen yderligere tekniske specifikationer for at sikre en harmoniseret registrering af de biometriske identifikatorer.

Dette forslag er udarbejdet uafhængigt af den generelle omarbejdning af de fælles konsulære instrukser, da det er en forudsætning for, at VIS kan gennemføres, idet det skaber en retlig ramme for indsamling af de krævede biometriske identifikatorer. Det er derfor meningen, at forslaget skal vedtages før omarbejdningen som helhed.

- **Gældende bestemmelser på det område, som forslaget vedrører**

De fælles konsulære instrukser

Rådets afgørelse 2004/512/EF af 8. juni 2004 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS)

- **Overensstemmelse med andre EU-politikker og -mål**

I forslaget understreges det, at medlemsstaterne skal overholde visumansøgernes grundlæggende rettigheder, specielt med hensyn til databeskyttelse. Forslaget er også i overensstemmelse med politikken med henblik på oprettelse af en Tjeneste for EU's Optræden Udadtil.

2. HØRING AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

- **Høring af interesserede parter**

1) Det Europæiske Råd bekræftede på sit møde i Thessaloniki den 19. og 20. juni 2003, at "der er brug for en sammenhængende strategi i EU med hensyn til biometrisk identifikation eller biometriske data, idet målet må være harmoniserede løsninger for så vidt angår tredjelandsstatsborgeres rejsedokumenter, EU-borgeres pas og informationssystemerne (VIS og SIS II)". Kommissionen fremlagde den 24. september 2003 to forslag om ændring af den ensartede udformning af visa og opholdstilladelser for tredjelandsstatsborgere.

I Rådet var der bred enighed om de biometriske identifikatorer og den fremgangsmåde, som Kommissionen havde valgt, og på mødet i Rådet (RIA) den 27. november 2003 nåede man til politisk enighed, sådan som Det Europæiske Råd havde krævet det på sit møde i Bruxelles den 16. og 17. oktober 2003. For at understrege den politiske enighed, man var nået frem til, anførte Rådet (RIA) i sine konklusioner fra mødet den 27. november 2003, at det "i forståelse med Kommissionen finder, at gennemførelsen af forslaget om ensartet udformning af visa kræver en supplerende retsakt, som skaber forpligtelsen til registrering af fingeraftryk på lagringsmediet for det ensartede udformede visum og præciserer undtagelserne fra denne registrering" og "opfordrer Kommissionen til at fremlægge det relevante forslag om ændring af de fælles konsulære instrukser".

Da det ikke kunne bekræftes, at det var teknisk muligt at lagre biometriske identifikatorer på en kontaktløs chip, som var anbragt på hver enkelt visummærkat, besluttede Rådet i juni 2005,

at visumansøgernes biometriske identifikatorer kun skulle lagres i visuminformationssystemet (VIS). Forsøg har nemlig vist, at der, hvis der integreres en kontaktløs chip i hver visummærkat, opstår såkaldte "kollisionsproblemer", hvis der er mere end fire visa i ét pas. Læseren kan ikke længere læse det gyldige visum.

2) SCIFA har drøftet undtagelserne fra kravet om optagelse af fingeraftryk; to kategorier af personer bør være fritaget fra dette krav, nemlig mindreårige og personer, for hvem det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk. Disse undtagelser er medtaget i dette forslag.

3) På et særligt møde i Visumgruppen den 27. januar 2006 drøftede medlemsstaterne på grundlag af et dokument fra formandskabet/Kommissionen (mødedokument for Visumgruppens møde den 27. januar 2006, nr. 6/06) alle de mulige løsninger for organisering af de konsulære repræsentationer under hensyntagen til registrering af biometriske identifikatorer og undersøgte, om de er brugbare. Alle de løsninger, som er beskrevet i mødedokumentet, med undtagelse af den "mobile enhed", som blev anset for at være urealistisk, blev accepteret og er derfor medtaget i dette forslag.

- **Ekspertbistand**

Væsentligste organisationer/eksperter, der er blevet hørt

Der er taget hensyn til de generelle anbefalinger fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) med hensyn til indførelsen af biometriske identifikatorer.

- **Konsekvensanalyse**

Da der allerede er foretaget en konsekvensanalyse for VIS (Study for the Extended Impact Assessment of the Visa Information System, Final Report, December 2004 EPEC), som specielt dækker behandlingen af biometriske oplysninger og organiseringen af medlemsstaternes konsulære repræsentationer, er der ikke gennemført en yderligere konsekvensanalyse for dette forslag. I konsekvensanalysen for VIS fastslås det, at det er positivt at samle ressourcerne (side 26/27), selv om der kan være vanskeligheder for konsulære repræsentationer, som modtager et stort antal ansøgninger. På side 30/31 anføres fordelene ved fælles ansøgningscentre: mindre visumshopping, lavere omkostninger, en central adgang vil gøre det lettere at opfylde databeskyttelseskravene og garantere den nødvendige datasikkerhed og databeskyttelse, bedre gennemførelse af den fælles visumpolitik.

Med hensyn til outsourcing anvender en række medlemsstater allerede denne metode uden en fælles juridisk ramme. Under drøftelserne på et særligt møde om spørgsmålet i Visumgruppen, jf. ovenfor, blev det klart, at medlemsstaterne ønsker at medtage denne løsning. Det blev fremført, at der på grund af det stigende antal ansøgninger i visse konsulære repræsentationer og de budgetmæssige begrænsninger må indføres nye metoder for at klare disse udfordringer. Der anvendes forskellige løsninger, som går fra tidsbestilling via et callcenter til modtagelse af visumansøgninger. Der er derfor behov for en fælles juridisk ramme, som især tager hensyn til databeskyttelseskravene. De første erfaringer er positive - også for visumansøgerne, da de modtages og betjenes bedre. Outsourcing foreslås ikke som en generel løsning, men som en løsning, der kan bruges i visse repræsentationer, afhængigt af den lokale situation. I den forbindelse er fordelene ved en juridisk ramme, at det bliver klart, at medlemsstaterne fortsat er den "registeransvarlige", mens den eksterne tjenesteyder er "registerfører" som omhandlet i artikel 16 og 17 i direktiv 95/46 om databeskyttelse. Kontrakten med den eksterne tjenesteyder

skal derfor indeholde bestemmelser om, at behandlingen af oplysninger skal ske i overensstemmelse med direktivets krav.

Desuden har Kommissionens program Argo finansieret et pilotprojekt, Biodev, som er blevet gennemført i en række franske og belgiske konsulære repræsentationer for at undersøge, hvordan registreringen af biometriske identifikatorer påvirkede visumansøgningsprocedurerne. Nogle af de foreslåede løsninger blev afprøvet med glimrende resultater. Rapporterne om dette er blevet fremsendt til Rådet og Europa-Parlamentet.

På side 51ff. i VIS-undersøgelsen gives der en detaljeret vurdering af VIS med og uden biometriske identifikatorer. Man har valgt løsningen med biometriske identifikatorer; der skal derfor skabes et retsgrundlag for registrering af biometriske identifikatorer.

Dette forslag er et supplerende forslag med henblik på gennemførelsen af VIS.

Med hensyn til databeskyttelse finder direktiv 95/46 anvendelse. I det relevante punkt i forslaget nævnes bestemmelserne om databeskyttelse og specielt princippet om, at medlemsstaterne fortsat skal være ansvarlige for behandlingen og lagringen af oplysninger.

3. FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

- **Resumé af forslaget**

Det er nødvendigt at skabe en retlig ramme, som gør det muligt at gennemføre VIS fuldt ud. Mens forordningen om VIS og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold skal udgøre det vigtigste instrument inden for denne retlige ramme, er der behov for et yderligere retligt instrument for registrering af visumansøgernes biometriske identifikatorer.

Dette forslag behandler en række aspekter, der ikke er omfattet af det retlige instrument for VIS. Det drejer sig om indsamling af biometriske oplysninger, mens VIS-forslaget vedrører fremsendelse og udveksling af oplysninger. Muligheden for at outsource modtagelsen af visumansøgninger og indsamlingen af biometriske oplysninger falder inden for rammerne af dette forslag. De to forslag supplerer hinanden.

For at gøre det muligt for medlemsstaterne at håndtere den yderligere arbejdsbyrde, som indsamlingen af biometriske oplysninger om ansøgere medfører, og for at mindske omkostningerne behandles de organisatoriske aspekter, og der indføres nye muligheder for organiseringen af visumansøgningsproceduren.

I lyset af den generelle tendens til at forenkle visumudstedelsesproceduren skal Kommissionen understrege, at hovedprincippet er, at ansøgeren kun skal give fremmøde én gang, idet der indføres et "one stop"-system for indgivelse af visumansøgningen: Afleveringen af visumansøgningsskemaet og optagelsen af biometriske identifikatorer bør finde sted samtidig og på samme sted. Det kan dog ikke undgås, at det i enkelte tilfælde under særlige omstændigheder er nødvendigt, at ansøgeren giver fremmøde endnu en gang, når der er behov for en samtale med den pågældende for at kontrollere, om betingelserne for udstedelse af visum er opfyldt, især med hensyn til det legitime formål med det planlagte kortvarige ophold.

- **Retsgrundlag**

Artikel 62, nr. 2), litra b), nr. ii)

- **Subsidiaritetsprincippet**

Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, for så vidt som forslaget ikke er omfattet af Fællesskabets enekompetence.

Målene med forslaget kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne af følgende grunde:

Der er behov for en fælles retlig ramme, for at der kan indføres harmoniserede regler om obligatorisk registrering af biometriske identifikatorer, således at det bliver muligt for VIS at fungere.

Med hensyn til organiseringen af konsulaterne med henblik på indførelse af biometriske identifikatorer bør medlemsstaterne organisere sig inden for de rammer, som fællesskabsretten giver, for at sikre, at der anvendes en harmoniseret strategi. En indsats på fællesskabsplan gør det lettere at nå målene med forslaget af nedenstående grunde:

Hvis medlemsstaterne hver for sig skulle udarbejde regler for registrering, ville det ikke kunne sikres, at de ville anvende de samme standarder, og at visumansøgerne ville blive behandlet ens. Hvis medlemsstaterne for eksempel fritog forskellige kategorier af personer fra kravet om registrering af fingeraftryk, ville det give risiko for visumshopping, og målene med den fælles visumpolitik ville ikke kunne nås.

Ved at oprette fælles ansøgningscentre eller bruge en af de andre organisatoriske løsninger tager man et skridt hen imod et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne. Virkningen vil være en mere harmoniseret anvendelse af visumpolitikken.

EU har fastsat en fælles juridisk ramme for registreringsstandarder for at sikre, at alle medlemsstaterne registrerer de biometriske identifikatorer på en interoperabel måde, samtidig med at alle visumansøgere behandles ens. Det bør være medlemsstaterne, der vælger det tekniske udstyr, men det skal ske inden for de grænser, som er fastsat i VIS- og ICAO-specifikationerne, så der sikres interoperabilitet.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende grunde:

I overensstemmelse med Kommissionens forslag vedrørende VIS forpligter dette forslag alle medlemsstaterne til at registrere visumansøgernes biometriske identifikatorer. Valget af de tekniske systemer overlades dog til hver enkelt medlemsstat skøn på betingelse af, at der sikres interoperabilitet.

Ved at give mulighed for at oprette fælles ansøgningscentre eller bruge en af de andre muligheder for samarbejde sikrer man, at omkostningerne til installering af hardware og software og til ressourcerne i hver enkelt konsulær repræsentation nedbringes betydeligt.

- **Reguleringsmiddel/-form**

Foreslået retsakt: forordning.

Andre reguleringsmidler ville ikke være hensigtsmæssige af følgende grunde:

Det er obligatorisk for alle medlemsstaterne at registrere biometriske identifikatorer. Derfor kan man kun vælge en forordning som et retligt instrument, der pålægger medlemsstaterne denne forpligtelse.

Ingen andre instrumenter ville have den samme bindende virkning.

4. BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Forslaget har ingen konsekvenser for Fællesskabets budget.

5. YDERLIGERE OPLYSNINGER

- **Nærmere redegørelse for forslaget**

- o Konsekvenser af de forskellige protokoller, der er knyttet som bilag til traktaterne

Retsgrundlaget for forslagene til foranstaltninger vedrørende regler for kortvarigt ophold og transitvisa findes i EF-traktatens afsnit IV, hvilket betyder, at det system med variabel geometri, der er fastlagt i protokollerne om Det Forenede Kongeriges, Irlands og Danmarks stilling, finder anvendelse.

Dette forslag bygger på Schengen-reglerne. Der skal derfor tages højde for følgende forhold i relation til de forskellige protokoller:

Island og Norge:

De procedurer, der er fastsat i den associeringsaftale, som er indgået mellem Rådet og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, finder anvendelse, da dette forslag bygger på Schengen-reglerne, jf. bilag A til aftalen.

Danmark:

I medfør af protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EF-traktaten, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen, og forordningen er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Da forordningen udgør en foranstaltning, som sigter mod at udbygge Schengen-reglerne efter bestemmelserne i EF-traktatens afsnit IV, finder artikel 5 i ovennævnte protokol anvendelse.

Det Forenede Kongerige og Irland:

I medfør af artikel 4 og 5 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, Rådets afgørelse 2000/365/EF af 29. maj 2000 om anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om at deltage i visse bestemmelser i Schengen-reglerne og Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengen-reglerne deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i vedtagelsen af forordningen, og forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Det Forenede Kongerige og Irland.

EU 10:

Da initiativet udgør en retsakt, der bygger på Schengen-reglerne eller på anden måde har tilknytning dertil, jf. tiltrædelsesaktens artikel 3, stk. 2, finder forordningen først anvendelse i EU 10, når Rådet har truffet afgørelse herom i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse.

Schweiz:

Denne forordning udgør en udvikling af Schengen-reglerne som omhandlet i aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, som falder inden for det område, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i Rådets afgørelse om undertegnelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af og midlertidig anvendelse af visse bestemmelser i aftalen.

o Begrundelse for de enkelte artikler i forslaget

Artikel 1

I del II i de fælles konsulære instrukser indføres der en ny form for repræsentation i punkt 1.2, litra b). Denne "begrænsede repræsentation" skal give en medlemsstat mulighed for kun at modtage ansøgningen og registrere de biometriske identifikatorer og så sende disse oplysninger til den repræsenterede medlemsstats diplomatiske eller konsulære repræsentation, som træffer afgørelse om visumansøgningen. De relevante bestemmelser om repræsentation i punkt 1.2, litra c) og e), finder også anvendelse.

Det nye punkt 1.2 i del III i de fælles konsulære instrukser pålægger medlemsstaterne at indsamle biometriske identifikatorer som led i visumansøgningsproceduren. Fingeraftrykkene optages ved den første indgivelse af visumansøgningen; hvis der indgives flere ansøgninger inden for en periode på fire år, fraviges dette krav, idet ansøgeren ikke skal registreres igen, da fingeraftrykkene og fotografiet kan genanvendes og kopieres fra den første ansøgning. Perioden på fire år er valgt under hensyntagen til den femårige lagringsperiode for oplysninger, som er fastsat i forslaget til VIS-forordningen. Det skal sikres, at de biometriske oplysninger i den første ansøgning stadig findes i systemet. Det er ikke nødvendigt med en yderligere kontrol af personen, når der indgives en ny ansøgning, for hvis en person svigagtigt bruger en andens pas, som allerede indeholder et visum, vil det ved grænseovergangsstedet straks blive afsløret, at den pågældende ikke er identisk med den person, som har ansøgt om det første visum, da de biometriske identifikatorer ikke matcher i VIS.

Der er fastsat en række undtagelser i litra b) i det nye punkt 1.2 i del III i de fælles konsulære instrukser på grundlag af resultaterne af drøftelserne om dette spørgsmål i Visumgruppen og Det Strategiske Udvalg (SCIFA). Undtagelserne omfatter børn under seks år. For at sikre, at de lagrede data er pålidelige, optages der ikke fingeraftryk af børn under seks år, da kvaliteten af sådanne fingeraftryk ikke er tilstrækkelig god til, at der kan gennemføres søgninger i databasen. Fingeraftrykkene af børn mellem seks og 12 år er kun nyttige ved en-til-en-sammenligninger. (I store databasesøgninger er det sværere at anvende disse fingeraftryk.) Da forordning (EF) nr. 539/2001 giver mulighed for at fravige visumpligten for indehavere af diplomatpas, tjenstepas/officielle pas og særlige pas, bør medlemsstaterne også have mulighed for at fritage disse kategorier fra kravet om registrering af biometriske identifikatorer. For hver undtagelse skal der registreres et "finder ikke anvendelse" i VIS-systemet for at gøre grænsebetjentene opmærksomme på, at der ikke er optaget fingeraftryk.

På grund af indførelsen af registrering af biometriske identifikatorer er det obligatorisk at give personligt fremmøde, i hvert fald i forbindelse med den første ansøgning. Den mulighed for at anvende rejsebureauer mv., som findes i punkt 5.2 i del VIII i de nuværende fælles konsulære instrukser, bibeholdes imidlertid for de tilfælde, hvor der ansøges om visum flere gange, da ansøgerne i så fald ikke nødvendigvis behøver at give personligt fremmøde. De kan f.eks. indgive deres anden ansøgning via et rejsebureau.

Der er taget hensyn til muligheden for outsourcing generelt med henblik på at skabe en juridisk ramme. Det skal være klart, at outsourcing kun kan ske inden for visse grænser, da beføjelserne til at udstede visum fortsat skal ligge hos medlemsstaterne. Men en ekstern tjenesteyder vil kunne tage sig af tidsbestilling eller endda modtage ansøgningskemaet og optage de biometriske identifikatorer, hvis det er nødvendigt for, at medlemsstatens forpligtelser i henhold til fællesskabslovgivningen om udstedelse af visa kan gennemføres korrekt, specielt i lyset af de lokale forhold, herunder antallet af visumansøgninger. Det må sikres, at alle relevante bestemmelser om databeskyttelse overholdes ved udvælgelsen af den eksterne tjenesteyder og i den nødvendige kontrakt. Når medlemsstaterne indgår kontrakten, skal de derfor sikre sig, at den omfatter alle de relevante databeskyttelsesklausuler, og gennemførelsen af disse klausuler skal overvåges af konsulære medarbejdere. Medlemsstaterne skal også i tilfælde af outsourcing fortsat have ansvaret for, at databeskyttelsesreglerne overholdes.

Når muligheden for outsourcing udnyttes, må de samlede gebyrer, som ansøgeren skal betale for behandlingen af visumansøgningen, ikke overstige det gebyr, som er anført i bilag 12. Ansøgeren bør således ikke betale ekstra omkostninger.

Ændringen i del VII giver medlemsstaterne mulighed for at samarbejde og for at oprette fælles ansøgningscentre. Desuden indføres der en "forkontrol", således at ansøgeren henvises til den medlemsstat, der er kompetent til at behandle den pågældendes ansøgning.

Ved organiseringen af de konsulære tjenester bør medlemsstaterne have mulighed for at samarbejde, bl.a. ved at oprette fælles ansøgningscentre, idet der også tages hensyn til de nuværende muligheder for repræsentation og den nye form for "begrænset repræsentation", som er indført i punkt 1.2, litra b), i del II. Der kan være steder, hvor det ikke er hensigtsmæssigt at oprette fælles ansøgningscentre på grund af det store antal ansøgninger, og hvor hver medlemsstat vil udstyre sin egen konsulære repræsentation. Medlemsstaterne behøver ikke samarbejde og deltage i et fælles ansøgningscenter, hvis de ikke ønsker det. Under forhandlingerne mellem medlemsstaterne vil det blive fastlagt, om og i hvilken form de

vil samarbejde. Hvis medlemsstaterne ønsker at samarbejde, skal de imidlertid bruge en af de muligheder, som de fælles konsulære instrukser fastlægger de retlige rammer for.

Det er ønskeligt, at medlemsstaterne samarbejder og deltager i organiseringen af fælles ansøgningscentre eller samhusning for at forbedre den fælles gennemførelse af VIS.

Rammen for samarbejdet, herunder aspekter som omkostningsdeling mv., bør fastsættes af de deltagende medlemsstater. De bør fastlægge, hvilken løsning der vælges for hvert land eller for hver region i et tredjeland. Der bør udarbejdes en liste med angivelse af disse løsninger for hvert land eller for hver region i et tredjeland, og denne liste bør offentliggøres. Listen skal ajourføres regelmæssigt.

Artikel 2

For at kunne vurdere, hvor effektiv oprettelsen af fælles ansøgningscentre og andre former for samarbejde har været, vil Kommissionen fremlægge en rapport om gennemførelsen af denne forordning.

Artikel 3

Dette er en standardbestemmelse.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske identifikatorer, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 62, nr. 2), litra b), nr. ii),

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹,

efter proceduren i traktatens artikel 251², og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) For at sikre en pålidelig kontrol og identifikation af visumansøgerne er det nødvendigt at behandle biometriske oplysninger i visuminformationssystemet (VIS), som er indført ved Rådets beslutning 2004/512/EF af 8. juni 2004³, og at skabe en juridisk ramme for registreringen af disse biometriske identifikatorer. Desuden kræver gennemførelsen af VIS nye former for organisering med henblik på modtagelse af visumansøgninger.
- (2) Integreringen af biometriske identifikatorer i VIS er et vigtigt skridt hen imod brugen af nye elementer, der etablerer en mere pålidelig forbindelse mellem indehaveren af visummet og passet med henblik på at undgå anvendelse af falske identiteter. Et af de grundlæggende krav ved udstedelsen af et visum bør derfor være, at visumansøgeren skal give personligt fremmøde, i hvert fald i forbindelse med den første ansøgning, så de biometriske identifikatorer kan registreres i VIS.
- (3) Valget af biometriske identifikatorer er foretaget i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold]. I denne forordning fastlægges standarderne for indsamling af disse biometriske identifikatorer ved henvisning til de relevante bestemmelser, som er fastsat af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO). Der er ikke behov for yderligere tekniske specifikationer for at sikre interoperabilitet.

¹ EUT C [...] af [...], s. [...].

² EUT C [...] af [...], s. [...].

³ EUT L 213 af 15.6.2004, s. 5.

- (4) For at lette registreringen af visumansøgere og mindske omkostningerne for medlemsstaterne må der ud over de eksisterende rammer for repræsentation overvejes andre organisatoriske muligheder. For det første bør der i de fælles konsulære instrukser tilføjes en særlig type af repræsentation, som er begrænset til modtagelse af visumansøgninger og registrering af biometriske identifikatorer.
- (5) Der bør indføres en række andre muligheder, såsom samhusning, fælles ansøgningscentre og outsourcing. Der bør indføres en passende retlig ramme for disse muligheder under særlig hensyntagen til databeskyttelsesspørgsmål. Inden for den retlige ramme, som indføres, bør medlemsstaterne frit kunne vælge, hvilken form for organisatorisk struktur de vil bruge i hvert tredjeland. Kommissionen bør offentliggøre oplysninger om disse strukturer.
- (6) Når medlemsstaterne organiserer samarbejdet, bør de sikre, at ansøgeren henvises til den medlemsstat, der er kompetent til at behandle hans ansøgning.
- (7) Det er nødvendigt at indføre bestemmelser om situationer, hvor medlemsstaternes centrale myndigheder beslutter at outsource en del af visumhåndteringsprocessen til en ekstern tjenesteyder. Disse ordninger bør indføres under streng overholdelse af de generelle principper for udstedelse af visa og under overholdelse af databeskyttelseskravene i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.
- (8) De kontrakter, som medlemsstaterne indgår med eksterne tjenesteydere, bør indeholde bestemmelser om deres præcise ansvar, direkte og fuldstændig adgang til deres lokaler, oplysninger til ansøgerne, fortrolighed og omstændigheder, betingelser og procedurer for suspension eller ophør af kontrakten.
- (9) For at sikre, at databeskyttelseskravene overholdes, er den arbejdsgruppe, som er nedsat ved artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, blevet hørt.
- (10) Medlemsstaterne bør kunne give visse kategorier af ansøgere eller alle ansøgere direkte adgang til deres diplomatiske eller konsulære repræsentationer af humanitære eller andre grunde.
- (11) For at forenkle proceduren for alle senere ansøgninger bør det være muligt at kopiere biometriske oplysninger fra den første ansøgning inden for en periode på 48 måneder i overensstemmelse med den lagringsperiode, som er fastlagt i VIS-forordningen. Når denne periode er udløbet, bør de biometriske identifikatorer registreres igen.
- (12) På grund af kravet om registrering af biometriske identifikatorer bør kommercielle foretagender, der fungerer som formidlere, ikke længere anvendes til den første ansøgning, men kun til senere ansøgninger.
- (13) De fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer bør derfor ændres i overensstemmelse hermed.

- (14) Kommissionen bør to år efter, at denne forordning er trådt i kraft, fremlægge en rapport om gennemførelsen af forordningen, som omfatter gennemførelsen af registreringen af biometriske identifikatorer, princippet om den "første ansøgning" og organiseringen af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger.
- (15) Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, for så vidt som forslaget ikke er omfattet af Fællesskabets enekompetence. Denne forordning går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål, jf. traktatens artikel 5, stk. 3.
- (16) I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er det med henblik på at nå det grundlæggende mål om at indføre fælles standarder og interoperable biometriske identifikatorer nødvendigt og hensigtsmæssigt, at der fastlægges regler for alle de medlemsstater, der gennemfører Schengen-konventionen. Denne forordning går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål, jf. traktatens artikel 5, stk. 3.
- (17) Danmark deltager i henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, ikke i vedtagelsen af denne forordning, og forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Da formålet med denne forordning er at udbygge Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i tredje del af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, træffer Danmark inden seks måneder efter, at Rådet har vedtaget denne forordning, afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne forordning i sin nationale lovgivning, jf. artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling.
- (18) Hvad angår Island og Norge, udgør denne forordning en udvikling af bestemmelserne i Schengen-reglerne som omhandlet i 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 udviklingen af Schengen-reglerne, som falder inden for det område, der er omhandlet i artikel 1, litra B, i Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den pågældende aftale⁴.
- (19) Denne forordning udgør en udvikling af Schengen-reglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2000/365/EF af 29. maj 2000 om anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om at deltage i visse bestemmelser i Schengen-reglerne. Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, og forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Det Forenede Kongerige.
- (20) Denne forordning udgør en udvikling af Schengen-reglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengen-reglerne. Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, og forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Irland.

⁴ EFT L 176 af 10.7.1999, s. 31.

- (21) Med hensyn til Schweiz udgør denne forordning en udvikling af Schengen-reglerne som omhandlet i aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, som falder inden for det område, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i Rådets afgørelse om undertegnelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af og midlertidig anvendelse af visse bestemmelser i aftalen.
- (22) Denne forordning udgør en retsakt, der bygger på eller på anden måde har tilknytning til Schengen-reglerne, jf. artikel 3, stk. 2, i tiltrædelsesakten fra 2003 -

UDSTEDT FØLGENDE FORORDNING:

Artikel 1

I de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer foretages følgende ændringer:

1) I del II ændres punkt 1.2 som følger:

a) I litra b) tilføjes følgende afsnit:

"En medlemsstat kan også udelukkende repræsentere en eller flere medlemsstater i forbindelse med modtagelse af ansøgninger og registrering af biometriske identifikatorer. De relevante bestemmelser i punkt 1.2, litra c) og e), finder anvendelse. Modtagelsen og fremsendelsen af dossierer og oplysninger til den repræsenterede konsulære repræsentation sker under overholdelse af de relevante databeskyttelses- og sikkerhedsregler."

b) Litra d) affattes således:

"Repræsentation i forbindelse med udstedelse af ensartet visum, som omhandlet i litra a) og b), fremgår af oversigten over repræsentationer i forbindelse med udstedelse af ensartet visum i bilag 18."

2) I del III affattes punkt 1 således:

1.1 Skema til visumansøgning - Antal skemaer

Udlændinge skal ligeledes udfylde visumansøgningsskemaet. Ansøgningen om ensartet visum indgives ved hjælp af et harmoniseret ansøgningsskema, der er i overensstemmelse med modellen i bilag 16.

Visumansøgningen skal mindst udfyldes i ét eksemplar, som bl.a. kan anvendes til høring af de centrale myndigheder. Hvis det er fastsat i de nationale bestemmelser, kan de kontraherende parter kræve ansøgningen udfyldt i flere eksemplarer.

1.2. Biometriske identifikatorer

- a) Medlemsstaterne indsamler ansøgerens biometriske identifikatorer, som omfatter ansigtsbilledet og ti fingeraftryk, i overensstemmelse med de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastlagt i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og de grundlæggende frihedsrettigheder og i FN's konvention om barnets rettigheder.

Hver ansøger skal give personligt fremmøde ved indgivelsen af sin første ansøgning. På det tidspunkt indsamles følgende biometriske identifikatorer:

- et fotografi, som scannes eller tages, når ansøgningen indgives, og
- ti fingeraftryk, som optages fladt og registreres digitalt.

I forbindelse med alle senere ansøgninger kopieres de biometriske identifikatorer fra den første ansøgning, forudsat at den sidste registrering højst er 48 måneder gammel. Efter denne periode anses en senere ansøgning for at være en "første ansøgning".

De tekniske krav til fotografiet og fingeraftrykkene skal stemme overens med de internationale standarder, som er fastsat i ICAO-dokument 9303, del 1 (pas), 6. udgave⁵.

De biometriske identifikatorer registreres af kvalificerede og behørigt bemyndigede medarbejdere ved den diplomatiske eller konsulære repræsentation eller under deres tilsyn af den eksterne tjenesteyder, der er omhandlet i punkt 1.B.

Oplysningerne må kun registreres i visuminformationssystemet (VIS) af behørigt bemyndigede konsulære medarbejdere i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, artikel 5 og artikel 6, stk. 5 og 6, i VIS-forordningen.

- b) Undtagelser

Følgende ansøgere er fritaget fra kravet om at afgive fingeraftryk:

- Børn under 6 år
- Personer, hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk. Hvis det er muligt at optage fingeraftryk af mindre end ti fingre, skal det respektive antal fingeraftryk dog optages.

En medlemsstat kan fastsætte undtagelser fra kravet om indsamling af biometriske identifikatorer for indehavere af diplomatpas, tjenstepas/officielle pas og særlige pas.

I hvert af disse tilfælde registreres der et "finder ikke anvendelse" i VIS."

⁵ De tekniske krav er de samme som for de pas, som medlemsstaterne udsteder til deres statsborgere i overensstemmelse med direktiv (EF) nr. 2252/2004.

3) Del VII: Punkt 1 affattes således:

1 A Organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger

Hver medlemsstat er ansvarlig for organiseringen af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger.

For hvert sted skal medlemsstaterne enten udstyre deres konsulat med det nødvendige udstyr til registrering/indsamling af biometriske identifikatorer eller, uden at dette berører ovennævnte muligheder for repræsentation, beslutte at samarbejde med en eller flere andre medlemsstater. Et eventuelt samarbejde skal have form af samhusning eller oprettelse af et fælles ansøgningscenter eller samarbejde med eksterne partnere.

- a) Når der vælges "samhusning", behandler medarbejderne fra en eller flere medlemsstats diplomatiske og konsulære repræsentationer de ansøgninger (herunder biometriske identifikatorer), der indgives til dem, i en anden medlemsstats diplomatiske eller konsulære repræsentation og deler udstyr med den pågældende medlemsstat. De pågældende medlemsstater aftaler varigheden og betingelserne for ophør af samhusningen og den del af det administrative gebyr, som tilkommer den medlemsstat, hvis diplomatiske eller konsulære repræsentation anvendes.
- b) Når der oprettes "fælles ansøgningscentre", samles medarbejderne fra to eller flere medlemsstats diplomatiske og konsulære repræsentationer i én bygning med henblik på at modtage de visumansøgninger (herunder biometriske identifikatorer), der indgives til dem. Ansøgerne henvises til den medlemsstat, der er kompetent til at behandle visumansøgningen. Medlemsstaterne aftaler varigheden og betingelserne for ophør af dette samarbejde samt fordelingen af omkostningerne mellem de deltagende medlemsstater. Én medlemsstat skal have ansvaret for kontrakter vedrørende logistik og diplomatiske forbindelser med værtslandet.

Samarbejde med eksterne tjenesteydere i overensstemmelse med 1.B

1.B Samarbejde med eksterne tjenesteydere

Når det af grunde, som har forbindelse med den lokale situation for den konsulære repræsentation, ikke er hensigtsmæssigt at udstyre den konsulære repræsentation til at registrere/indsamle biometriske identifikatorer eller at organisere samhusning eller oprette et fælles ansøgningscenter, kan en medlemsstat eller flere medlemsstater i fællesskab samarbejde med en ekstern tjenesteyder om modtagelse af visumansøgninger (herunder biometriske identifikatorer). I så fald er den eller de pågældende medlemsstater fortsat ansvarlige for, at databeskyttelsesreglerne overholdes ved behandlingen af visumansøgninger.

1.B.1 - Former for samarbejde med eksterne tjenesteydere

Samarbejdet med eksterne tjenesteydere har [en af] følgende former:

- a) Den eksterne tjenesteyder fungerer som et callcenter, der giver generelle oplysninger om kravene i forbindelse med ansøgning om visum og har ansvaret for tidsbestillingssystemet.
- b) Den eksterne tjenesteyder giver generelle oplysninger om kravene i forbindelse med ansøgning om visum, modtager ansøgninger og bilag og indsamler biometriske oplysninger fra visumansøgerne og opkræver gebyr for behandling af ansøgningen (jf. punkt 4 i del VII og bilag 12) og sender de færdige dossierer og oplysninger til den diplomatiske eller konsulære repræsentation for den medlemsstat, der er kompetent til at behandle ansøgningen.

1.B.2 - Medlemsstaternes forpligtelser

De pågældende medlemsstater skal udvælge en ekstern tjenesteyder, der kan iværksætte alle de tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger og de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som den eller de pågældende medlemsstater anmoder om, til at beskytte personoplysninger mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, mod hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang, navnlig hvis behandlingen omfatter fremsendelse af oplysninger i et net og modtagelse og fremsendelse af dossierer og oplysninger til den konsulære repræsentation, samt mod enhver anden form for ulovlig behandling.

Når medlemsstaternes diplomatiske eller konsulære repræsentationer udvælger eksterne tjenesteydere, skal de kontrollere selskabets solvens og pålidelighed (herunder de nødvendige licenser, registrering i handelsregistret, selskabsvedtægterne og aftaler med banker) og sikre, at der ikke er interessekonflikter.

Eksterne tjenesteydere har ikke adgang til visuminformationssystemet (VIS) til noget formål. Adgangen til VIS er udelukkende forbeholdt behørigt bemyndigede medarbejdere ved de diplomatiske eller konsulære repræsentationer.

Den eller de pågældende medlemsstater skal indgå en kontrakt med den eksterne tjenesteyder i overensstemmelse med artikel 17 i direktiv 95/46. Inden den pågældende medlemsstats diplomatiske eller konsulære repræsentation indgår en sådan kontrakt, skal den inden for rammerne af det lokale konsulære samarbejde meddele de andre medlemsstaters diplomatiske og konsulære repræsentationer og Kommissionens delegation, hvorfor kontrakten er nødvendig.

Ud over de forpligtelser, som er fastsat i artikel 17 i direktiv 95/46, skal kontrakten også indeholde bestemmelser, der:

- a) fastlægger tjenesteyderens nøjagtige ansvar
- b) pålægger tjenesteyderen at handle efter anvisning fra de kompetente medlemsstater og kun at behandle oplysningerne med henblik på behandling af

personoplysningerne i visumansøgningerne på vegne af de kompetente medlemsstater i overensstemmelse med direktiv 95/46

- c) pålægger tjenesteyderen at give ansøgerne de oplysninger, som kræves i henhold til forordning [udkastet til VIS-forordningen]
- d) sikrer, at de konsulære medarbejdere når som helst kan få adgang til tjenesteyderens lokaler
- e) pålægger tjenesteyderen at overholde fortrolighedsreglerne (herunder beskyttelse af de oplysninger, som indsamles i forbindelse med visumansøgninger)
- f) indeholder en bestemmelse om suspension og ophør.

Den eller de pågældende medlemsstater skal overvåge gennemførelsen af aftalen, herunder:

- a) de generelle oplysninger, som tjenesteyderen giver visumansøgerne
- b) tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger og de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger til at beskytte personoplysninger mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, mod hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang, navnlig hvis behandlingen omfatter fremsendelse af oplysninger i et net og modtagelse og fremsendelse af dossierer og oplysninger til den konsulære repræsentation, samt mod enhver anden form for ulovlig behandling
- c) registrering af biometriske identifikatorer
- d) de foranstaltninger, som skal træffes for at overholde databeskyttelsesreglerne.

De samlede gebyrer, som den eksterne tjenesteyder opkræver for behandlingen af visumansøgningen, må ikke overstige det gebyr, der er anført i bilag 12.

Den eller de pågældende medlemsstaters konsulære medarbejdere skal give tjenesteyderne den nødvendige uddannelse, så de har den viden, som kræves for at give visumansøgerne en passende betjening og tilstrækkelige oplysninger.

1.B.5 - Oplysninger

Medlemsstaternes diplomatiske og konsulære repræsentationer skal til brug for offentligheden opslå præcise oplysninger om, hvordan man bestiller tid og indgiver en visumansøgning.

1.C Bibeholdelse af direkte adgang for ansøgerne til medlemsstaternes diplomatiske og konsulære repræsentationer

Uanset hvilken form for samarbejde, der vælges, kan medlemsstaterne beslutte at bibeholde muligheden for at give ansøgerne adgang til at indgive en visumansøgning direkte i dens diplomatiske eller konsulære repræsentationers lokaler. Medlemsstaterne skal sikre kontinuitet i modtagelsen og behandlingen af

visumansøgninger i tilfælde af, at samarbejdet med andre medlemsstater eller enhver form for ekstern tjenesteyder pludselig ophører.

1.D Afgørelse og offentliggørelse

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om, hvordan de har til hensigt at organisere modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger i hver konsulær repræsentation. Kommissionen sørger for en passende offentliggørelse.

Medlemsstaterne forelægger Kommissionen de kontrakter, de indgår."

4) I del VIII ændres punkt 5.2 som følger:

a) Overskriften affattes således:

"5.2. Samarbejdet mellem medlemsstaternes diplomatiske og konsulære repræsentationer og kommercielle foretagender, der fungerer som formidlere"

b) Mellem overskriften og punkt 5.2, litra a), indsættes følgende punktum:

"forbindelse med gentagne ansøgninger, jf. punkt 1.2 i del III, kan medlemsstaterne tillade deres diplomatiske eller konsulære repræsentationer at samarbejde med kommercielle foretagender, der fungerer som formidlere (f.eks. private bureauer, transportselskaber eller rejsebureauer (rejsearrangører og forhandlere))."

Artikel 2

Kommissionen forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af denne forordning to år efter ikrafttrædelsen.

Artikel 3

Denne forordning træder i kraft på dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand