



Rat der
Europäischen Union

023377/EU XXVI. GP
Eingelangt am 29/05/18

Brüssel, den 28. Mai 2018
(OR. es)

9072/02
DCL 1

VISA 75
COMIX 332

FREIGABE

des Dokuments	ST 9072/02 RESTREINT UE
vom	22. Mai 2002
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Bericht über die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort in Visumangelegenheiten während des spanischen Vorsitzes (erstes Halbjahr 2002)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.

RESTREINT UE



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 22. Mai 2002 (03.06)
(OR. es)

9072/02

RESTREINT UE

VISA 75
COMIX 332

VERMERK

der	spanischen Delegation
für	die Gruppe "Visa"
<u>Betr.:</u>	Bericht über die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort in Visumangelegenheiten während des spanischen Vorsitzes (erstes Halbjahr 2002)

EINLEITUNG

Der spanische Vorsitz ist sich bewusst, dass die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort von wesentlicher Bedeutung für eine möglichst effiziente Anwendung der gemeinsamen Visumregelung ist und möchte daher die wertvolle Arbeit fortführen, die während der vergangenen Halbjahre in diesem Bereich geleistet wurde, und seinerseits die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten weiter vorantreiben; dabei wird er den von den vorherigen Vorsitzen erstellten Leitlinien folgen und so die Gesamtkohärenz der Regelung wahren helfen.

RESTREINT UE

Der spanische Vorsitz hat sich folgende allgemeine Ziele im Hinblick auf die Intensivierung der gemeinsamen konsularischen Zusammenarbeit gesteckt:

1. Fortsetzung der regelmäßig stattfindenden Sitzungen der Leiter der konsularischen Vertretungen vor Ort, um die Zusammenarbeit dort, wo sie von den Visumverantwortlichen als hervorragend beurteilt wird, zu festigen und um die Zusammenarbeit dort, wo sie in ihrer Intensität nachgelassen hat, wieder in Gang zu bringen.
2. Ermittlung der Aspekte, die Schwierigkeiten bereiten und Untersuchung dieser Aspekte auf lokaler Ebene und gegebenenfalls in der Gruppe "Visa", um schrittweise zu einer stärkeren Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften und der nationalen Praxis zu gelangen.
3. Bilanz der bisherigen Arbeit und der bisherigen Initiativen zur Erreichung einer stärkeren Angleichung der Vorgehensweisen der konsularischen Vertretungen.

Nachstehend findet sich eine Zusammenfassung der in den Sitzungen der konsularischen Vertretungen vor Ort während des spanischen Vorsitzes erörterten Themen, die die Frage der Zusammenarbeit betreffen.

Daneben gibt es natürlich noch andere, unmittelbar von der Gruppe "Visa" erörterte Themen, die die konsularische Zusammenarbeit vor Ort betreffen oder künftig betreffen werden: die Visadatenbank, die Fortführung der Vorstudien zu den fachlichen und rechtlichen Aspekten im Zusammenhang mit der Ausstellung des gemeinsamen Visums, sofern dies durch gemeinsame Vertretungen für erforderlich gehalten würde, die Anpassung der GKI durch Einführung von Dringlichkeitsstufen für Konsultationen und des neuen Modells der Visummarke, das neue Rubriken und ein integriertes Lichtbild enthält, usw.

RESTREINT UE

1. HARMONISIERUNG DER EINEM VISUMANTRAG BEIZUFÜGENDEN BELEGE.

Es wurde die bereits während der vorangegangenen Vorsitze begonnene Arbeit weiter geführt, um in Bezug auf die konsularischen Vertretungen, für die noch keine Einigung erzielt wurde, zu einer Harmonisierung der Belege zu gelangen, die zusammen mit dem Visumantrag entsprechend den jeweiligen Gründen der Reise und der jeweiligen Visumart vorgelegt werden müssen. Die Weisung, sich auf dieses Thema zu konzentrieren, betraf 45 konsularische Vertretungen in den Ländern mit einem bedeutenden Migrationsrisiko. Die mitgeteilten Ergebnisse sind sehr positiv.

Diese Frage ist von großem Belang für die Verhinderung des Visumshopping.

Die Bemühungen um Harmonisierung haben auf lokaler Ebene zu erfolgen, da im Hinblick auf eine Harmonisierung die spezifischen Besonderheiten eines jeden Landes und die Eigenheiten der Antragsteller vor Ort berücksichtigt werden müssen; eine allgemeine einheitliche Liste von Anforderungen wäre nicht auf alle Hauptstädte anwendbar. Die Situation der Antragsteller ist von Land zu Land unterschiedlich, und in einigen Fällen müssen mehr Garantien verlangt werden als in anderen Fällen.

Die Aufstellung einer vollständig vereinheitlichten Liste von Belegen für die verschiedenen Arten von Schengen-Visa scheint nicht durchführbar, da beispielsweise eine Reisekrankenversicherung nicht verbindlich vorgeschrieben wurde.

2. HARMONISIERUNG DER VISUMGEBÜHREN

Aus den Berichten der diplomatischen und konsularischen Vertretungen geht hervor, dass die von den Mitgliedstaaten für Visa erhobenen Gebühren sehr unterschiedlich sind.

Diese Unterschiede gehen auf sehr unterschiedliche Gegebenheiten zurück. Zum einen sei darauf hingewiesen, dass Anhang 12 betreffend die für die Ausstellung eines Visums zu erhebenden Gebühren den Mitgliedstaaten insofern einen Spielraum belässt, als er Mindest- und Höchstgebühren vorsieht.

RESTREINT UE

Der Rat hat während des belgischen Vorsitzes die Entscheidung zur Änderung von Anhang 12 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion angenommen, mit der das Konzept der Gebühr für die Ausstellung des Visums durch das Konzept der den Verwaltungskosten für die Bearbeitung des Visumantrags entsprechenden Gebühren ersetzt wird; gegenwärtig befinden wir uns im Übergang zur Anwendung dieser Entscheidung.

Die Anwendung der Entscheidung kann zu einem großen Schritt nach vorn bei der Harmonisierung führen. Mit der Anwendung werden jedoch andere Probleme nicht gelöst, die zu den schließlich vom Antragsteller verlangten unterschiedlich hohen Gebühren führen und die auf die unterschiedlichen Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zurückgehen.

So gibt es Mitgliedstaaten, nach deren innerstaatlichen Rechtsvorschriften eine Gebühr für den Vordruck für die Beantragung des Visums zu erheben ist (das kürzlich als Anhang 16 der GKI angenommene Antragsformular, das ab Januar 2003 Pflicht sein wird, ist unentgeltlich). Ferner ist festzustellen, dass die Gebühren in einigen Ländern in unterschiedlichen Währungen erhoben werden. Auch wenn die Gebühr in der Währung des Empfängerlandes erhoben wird, wird der Wechselkurs zwischen dem Euro und der Währung, in der die Gebühr erhoben wird, andererseits nicht immer in den gleichen Zeitabständen aktualisiert. Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass im Falle einer Ablehnung die Gebühr nicht zurückerstattet wird bzw. die Rückerstattung vollständig oder teilweise erfolgt.

In Anbetracht der zahlreichen Fälle von Betrug, die in einigen Ländern festgestellt werden, stehen die diplomatischen und konsularischen Vertretungen vor großen Schwierigkeiten, wenn es darum geht, die Echtheit der zusammen mit dem Visumantrag vorgelegten Belege zu überprüfen. Außer Manipulationen an den vorgelegten Reisedokumenten, mit denen verschleiert werden soll, dass vorherige Visumanträge abgelehnt wurden, oder Manipulationen an bereits ausgestellten Visa werden in einigen Ländern häufig auch Fälschungen der dem Visumantrag beigelegten Belege (Auszüge von Bankkonten, mit denen belegt werden soll, dass ausreichende Mittel vorhanden sind, Verpflichtungserklärungen aus den Mitgliedstaaten, Dokumente über den Verwandtschaftsgrad, Arbeitsbescheinigungen usw.) festgestellt. Zuweilen werden echte Dokumente mit falschen Eintragungen vorgelegt.

RESTREINT UE

Die diplomatischen und konsularischen Vertretungen einiger Mitgliedstaaten schalten für die Überprüfung dieser Dokumente örtliche Rechtsanwälte von erwiesener Vertrauenswürdigkeit und Seriosität ein. Andere Mitgliedstaaten lassen sogar ADN-Tests durchführen, um die Echtheit der Blutsverwandtschaft zu kontrollieren.

Angesichts dieser Problematik, die häufiger anzutreffen ist als es den Anschein hat, und angesichts der Klagen bestimmter diplomatischer und konsularischer Vertretungen - wie etwa der Vertretungen in Islamabad - über das fehlende Verständnis ihrer Zentralbehörden für die Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert sind, könnte vielleicht geprüft werden, ob es nicht möglich ist, sich - im Rahmen der Verwaltungsausgaben - als harmonisierte Regel auf die Einschaltung örtlicher fachlich anerkannter Rechtsanwälte für die Überprüfung der Dokumente und den gegenseitigen Austausch der dabei gewonnenen Informationen zu verständigen.

3. HARMONISIERUNG DER TABELLE DER REISEDOKUMENTE

Wie in den Schlussfolgerungen des belgischen Vorsitzes angemerkt wurde, gibt es - als Fortentwicklung der Anlage 11 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion - ein Handbuch der visierfähigen Dokumente, in dem in Form eines Bestandsverzeichnisses aufgeführt wird, welche Reisedokumente von Drittländern jeder einzelne Mitgliedstaat jeweils anerkennt bzw. nicht anerkennt.

Aus den Berichten der Vertretungen der Mitgliedstaaten ist jedoch ersichtlich, dass der Wunsch nach einer stärkeren Harmonisierung in diesem Bereich besteht.

Die unterschiedliche Behandlung der einzelnen Reisedokumente kann zum einen darauf zurückzuführen sein, dass deren Merkmale (Farbe und Gestaltung des Dokuments, Anzahl der Seiten, in dem Dokument enthaltene Rubriken usw.) nicht bekannt sind, da man über keine Muster verfügt. Zum anderen kann die unterschiedliche Behandlung der Reisedokumente darauf zurückzuführen sein, dass sie keine ausreichenden Sicherheitsmerkmale (integriertes Lichtbild, Schutzfolie über den Rubriken mit den Angaben zur Person, maschinell lesbare Zone usw.) als Schutz gegen Fälschungen oder Manipulationen aufweisen.

RESTREINT UE

Für die Entscheidung, im Hinblick auf die Anbringung eines Visums ein Reisedokument anzuerkennen oder nicht anzuerkennen, ist es zugleich sehr wichtig, Informationen darüber zu besitzen, welche Personen oder welche Personengruppen visumberechtigt sind und nach welchen Kriterien die Visa erteilt werden - abgesehen von anderen Kriterien wie beispielsweise dem Kriterium, dass das Reisedokument die Rückkehr in das Land der Visumerteilung garantiert. Schließlich noch gibt es Gründe der politischen Zweckmäßigkeit, die einen Mitgliedstaat zur Anerkennung bzw. Nichtanerkennung von Reisedokumenten bewegen können.

Aus den Informationen, die bei der Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort, in denen man nur teilweise auf Muster von echten Dokumenten und auf Informationsschriften über gefälschte Dokumente zurückgreifen kann, gewonnen wurden, ergibt sich die offensichtliche Notwendigkeit, dass im Hinblick auf eine stärkere Harmonisierung in diesem Bereich, die Gruppe "Visa" in Zusammenarbeit mit anderen Gruppen wie der Gruppe "Grenzen/Gefälschte Dokumente" Beratungen über die Frage einleitet, gegebenenfalls eine Datenbank über echte Dokumente zur Verfügung zu stellen, die ständig zu aktualisieren wäre und den konsularischen Vertretungen zugänglich sein müsste.

Anzuregen wäre vielleicht, dass die Gruppe "Visa" ihre Erörterungen mit der Frage der in eine Dokumentendatenbank aufzunehmenden echten Muster beginnt, so dass sich die technischen und sicherheitstechnischen Merkmale dieser Dokumente gemeinsam untersuchen ließen und auf diese Weise verschiedene der oben dargelegten Kriterien anhand der Kriterien, die von in diesem Bereich kompetenten internationalen Organisationen wie der IACO festgelegt wurden, harmonisiert würden, damit Fortschritte im Hinblick auf eine gemeinsame Politik bezüglich der Anerkennung bzw. Nichtanerkennung erzielt werden können.

Diese Dokumentendatenbank müsste in regelmäßigen Zeitabständen aktualisiert werden und auf elektronischem Wege den diplomatischen und konsularischen Vertretungen zugänglich sein. Die Dokumentendatenbank würde ein - der Anbringung bzw. Nichtanbringung des Visums vorgeschaltetes - sehr nützliches Abfragemittel darstellen.

RESTREINT UE

4. HARMONISIERUNG DER ANLAGE 2 DER GEMEINSAMEN KONSULARISCHEN INSTRUKTION

Anlage 2 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion enthält in Form eines Bestandsverzeichnisses die von den Mitgliedstaaten verfolgte Politik im Bereich der Visumpflicht bzw. Visumfreiheit für die Inhaber von Diplomaten-, Amts- oder Dienstpässen dritter Staaten.

Die diplomatischen und konsularischen Vertretungen, so wurde ebenfalls festgestellt, beklagen sich darüber, dass es keine stärkere Harmonisierung in diesem Bereich gibt.

5. VISA MIT RÄUMLICH BESCHRÄNKTER GÜLTIGKEIT (VTL)

Wie in Anlage 14 der GKI festgehalten ist und in Berichten vorangegangener Vorsitze in Erinnerung gerufen wird, stellt die Erteilung von räumlich beschränkten Visa eine Ausnahmeregelung dar.

Generell ist erneut darauf hingewiesen worden, dass VTL-Visa nur im Ausnahmefall erteilt werden, dass die anderen Mitgliedstaaten über die Erteilung von VTL-Visa unterrichtet werden müssen und dass die Verpflichtung zum Austausch von Statistiken über die erteilten VTL-Visa besteht.

6. BEARBEITUNG VON VISUMANTRÄGEN, DIE DURCH REISEAGENTUREN GESTELLT WERDEN

Bei den Sitzungen im Rahmen der Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort hatte sich gezeigt, dass die Koordinierung in diesem Bereich vertieft werden muss. Auf der Grundlage einer gemeinsamen belgisch-spanischen Initiative hat die Gruppe "Visa" Einvernehmen über einen Entwurf für eine Entscheidung zur Anpassung des Teils VIII der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion erzielt; mit dieser Anpassung sollen die in Teil VIII enthaltenen Vorschriften über die Bearbeitung der durch Reiseagenturen bei den diplomatischen und konsularischen Vertretungen gestellten Visumanträge durch noch detailliertere Vorschriften ergänzt werden. Bei der Formulierung dieses Entwurfs wurde den Beiträgen und Erfahrungen der konsularischen Vertretungen umfassend Rechnung getragen.

RESTREINT UE

Zur Gewährleistung einer größtmöglichen Harmonisierung in diesem Bereich ergänzt der Entscheidungsentwurf die Einzelheiten und die Überwachung der Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen für Verwaltungsangelegenheiten, den örtlichen Reisebüros und Reiseveranstaltern bei der Bearbeitung der bei den diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten gestellten Visumanträge.

In dem Text ist - nach Aufnahme in die GKI - vorgesehen, dass die Frage der durch Reiseagenturen gestellten Visumanträge eines der Themen sein muss, die in den im Rahmen der gemeinsamen konsularischen Zusammenarbeit regelmäßig anberaumten Sitzungen erörtert werden.

Auf jeden Fall zeigt sich, dass es in denjenigen Städten, in denen gegenwärtig mit Reiseagenturen bei der Stellung von Visumanträgen kooperiert wird, im Allgemeinen eine gute Zusammenarbeit gibt, insbesondere was den Austausch von Informationen über nicht vertrauenswürdige Reiseagenturen anbelangt.

7. BEGRÜNDUNG DER ABLEHNUNG EINES VISUMANTRAGS UND UNTERRICHTUNG DES ANTRAGSTELLERS

Bereits aus dem während des belgischen Vorsitzes erstellten Dokument geht hervor, dass die Verfahren hinsichtlich der Begründung der Ablehnung eines Visumantrags und der Unterrichtung des Antragstellers sowie der Möglichkeit des Einlegens von Rechtsmitteln je nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften stark voneinander abweichen. Diese Unterschiede - beispielsweise in Bezug auf die bestehende oder nicht bestehende Verpflichtung zur Abgabe einer Begründung, die Fristen für die Entscheidungsfindung, die davon abhängen, ob die Entscheidung über Erteilung oder Ablehnung zentral auf der Ebene der Zentralbehörden getroffen wird, und die Möglichkeit zur Einlegung eines verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsmittels, woraus eine Person, deren Visumantrag abgelehnt wurde, möglicherweise ableitet, dass sie über eine zweite Chance verfügt - können zu der unerwünschten Erscheinung des Visa-Shoppings führen.

Derzeit ist in der GKI lediglich bestimmt, dass nur diejenigen Mitgliedstaaten, die gemäß ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften verpflichtet sind, die Ablehnung von Visumanträgen zu begründen und den Antragsteller über diese Entscheidung zu unterrichten, den betreffenden gemeinsamen Text verwenden müssen.

RESTREINT UE

Dies ist eine der Fragen, bei denen es angesichts der festgestellten Unterschiede zwischen den jeweiligen innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht zu Fortschritten auf dem Weg hin zu einer stärkeren Harmonisierung auf örtlicher Ebene kommen kann. Daher hielt es der spanische Vorsitz für angezeigt, einen Fragenkatalog betreffend die Unterrichtung des Antragstellers, die Begründung der Ablehnung und etwaige verwaltungsrechtliche oder gerichtliche Rechtsmittel zu verteilen, mit dem umfassend und eindeutig ermittelt werden soll, welcher Ausgangspunkt in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften jeweils gewählt wird (dieser Fragenkatalog ist ferner auf örtlicher Ebene in einigen Hauptstädten verteilt worden, um eine klarere Vorstellung von den bestehenden unterschiedlichen Vorgehensweisen zu gewinnen). Im Lichte der Antworten könnte nach einer Evaluierung im Rahmen der Gruppe "Visa" ermittelt werden, bei welchen Aspekten eine Annäherung auf diesem Gebiet möglich ist, dabei sollte versucht werden, möglichst große Fortschritte hin zu einer stärkeren Harmonisierung zu erzielen.

8. VERWENDUNG DES IN DER GKI VORGESEHENEN STEMPELS

Aus den Berichten der konsularischen Vertretungen geht hervor, dass auf diesem Gebiet einige Fortschritte zu verzeichnen sind: Nachdem die entsprechenden Bestimmungen der GKI erneut bekräftigt und in Erinnerung gerufen wurden, war festzustellen, dass der Stempel in zunehmendem Maße benutzt wird, auch wenn die einzelnen diplomatischen oder konsularischen Vertretungen jeweils eigene Modelle verwenden.

Ferner konnten in einer beträchtlichen Anzahl von diplomatischen und konsularischen Vertretungen, wo entsprechende Arbeiten stattfinden, Fortschritte im Hinblick auf die Vereinheitlichung des Stempels für die Benutzung vor Ort erzielt werden. So verfügen diese Vertretungen beispielsweise derzeit in Hauptstädten wie Damaskus über ein einheitliches und gemeinsames Modell, womit bewiesen wäre, dass es möglich ist, sich vor Ort auf ein gemeinsames Modell zu einigen; derartige Erfolge sollten als Anreiz für weitere entsprechende Anstrengungen in anderen Städten dienen.

Es ist jedoch festzustellen, dass in einigen Fällen eine völlige Vereinheitlichung auf örtlicher Ebene nicht möglich ist, da nach den Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten ein konkretes, weltweit zu verwendendes Stempelmodell vorgeschrieben ist.

RESTREINT UE

Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, dass in einigen Ländern der Stempel nur sehr begrenzte Wirkung hat, da ein Antragsteller leicht einen neuen "unbestempelten" Reisepass erhalten und damit alle Hinweise auf einen bereits gestellten oder abgelehnten Antrag beseitigen kann. Solange jedoch noch keine Visa-Datenbank besteht, ist der Stempel ein Instrument, dessen Wirkung außer Zweifel steht, und die Bemühungen zur Förderung seiner Vereinheitlichung für die Benutzung vor Ort müssen fortgesetzt werden. Die Wirksamkeit des Stempels wird weiter dadurch geschmälert, dass einige Botschaften von Drittstaaten mit ihren Visa-Aufklebern die von den diplomatischen oder konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten aufgebrachten Stempel überkleben; dieses Problem dürfte jedoch auf örtlicher Ebene gelöst werden können.

9. REGELMÄSSIGER INFORMATIONSAUSTAUSCH

Es wurde festgestellt, dass der regelmäßige Austausch von Verzeichnissen von "Mala-fide-Visa-Antragstellern" - je nach Einzelfall in mündlicher Form oder in Papierform oder durch den gemeinsamen Zugang zu elektronisch gespeicherten Verzeichnissen – gängige Praxis geworden ist und dass die meisten diplomatischen und konsularischen Vertretungen vor Ort über eine Datenbank verfügen. Diese Zusammenarbeit wird als sehr positiv empfunden und es ist zu empfehlen, dass die diplomatische oder konsularische Vertretung, die turnusmäßig den Vorsitz führt, für die Abwicklung und die Aktualisierung des Informationsaustauschs sorgt.

ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG

Die gemeinsame konsularische Zusammenarbeit ist eine der Säulen des Schengener Visa-Systems; von ihrem reibungslosen Funktionieren hängt weithin die Gesamteffizienz und -kohärenz des Systems ab.

Daher ist es im höchsten Maße angezeigt, bei der Harmonisierung und der kontinuierlichen Anwendung der in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion enthaltenen Bestimmungen Fortschritte zu erzielen.

RESTREINT UE

Es ist immer deutlicher festzustellen, dass die Effizienz der Zusammenarbeit in hohem Maße von den vor Ort in den diplomatischen und konsularischen Vertretungen tätigen Personen und von der fachlichen und aktualisierten Ausbildung dieser Personen abhängt, auch wenn die GKI nunmehr der verstärkten konsularischen Zusammenarbeit mit den Bestimmungen über die Reisebüros ein Kapitel widmet. Auf kurze und mittlere Sicht sollte die Harmonisierung auch auf die technische Ausstattung, auf die Kommunikation zwischen den konsularischen Vertretungen und auf die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung gespeicherter Informationen ausgedehnt werden.

Daher sollte die Gruppe "Visa" über den turnusmäßigen Vorsitz dafür sorgen, dass die in einigen Ländern bereits hervorragend funktionierende Zusammenarbeit fortgesetzt wird und dass der Zusammenarbeit dort, wo es erforderlich ist, neuer Schwung verliehen wird.

DECLASSIFIED