



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 1.4.2014
SWD(2014) 67 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

mis käsitleb liidu viisaeeskirja (viisaeeskiri) (uuesti sõnastatud)

{COM(2014) 164 final}
{SWD(2014) 68 final}

1. SISSEJUHATUS

Käesolev mõjuhindang on lisatud ettepanekule määruse kohta, mis käsitleb liidu viisaeeskirja („viisaeeskiri”) (uuesti sõnastatud), mis on ühise viisapoliitika peamine õigusakt, sest sellega kehtestatakse viisataotluste menetlemise ja viisade andmise ühtlustatud kord ja tingimused. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009 (millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri) artiklis 57 sätestatakse, et kahe aasta möödumisel kõnealuse määruse kõigi sätete kohaldatavaks muutumisest (5. aprill 2011) esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule hinnangu määruse kohaldamise kohta. Kõnealuse hinnangu alusel võib ta esitada ka ettepanekud viisaeeskirja muutmiseks.

2. PROBLEEMI MÄÄRATLEMINE

Käesolevas mõjuhindangus on kindlaks tehtud kolm probleemset valdkonda: 1) menetluste kogupikkus ja kulu (otsene ja kaudne), samuti nende tülikus; 2) viisataotluste menetlemise ebapiisav geograafiline katvus; 3) viisa või muu loa puudumine, mis võimaldab reisijal viibida Schengeni alal rohkem kui 90 päeva 180-päevase perioodi jooksul.

1) Menetluse kogupikkust (alates taotlusedokumentide koostamisest kuni passi tagastamiseni koos viisaga või viisata) peetakse tõenäoliselt esimeseks takistuseks ja seda kritiseerib enamik viisataotlejaid. Samal ajal **leiavad Schengeni riigid juba praegu, et olemasolevad tähtajad on äärmiselt lühikesed ja neil on probleeme nende järgimisega. Enamiku reisijate arvates on sama problemaatiline viisa taotlemise üldkulu** (mitte tingimata viisalõiv, vaid kaudne kulu). **Schengeni riigid väidavad aga omalt poolt, et viisataotluste menetlemine kiirel kliendisõbralikul viisil eeldab paljudes kohtades täiendavat investeeringut**, mida nad aga eelarvepiirangute tõttu teha ei saa. Mõned Schengeni riigid on koguni märkinud, et nende viisataotluste menetlemisega seotud halduskulu ei ole viisalõivuga isegi kaetud. Viisataotlejate ja konsulaatide huvid on kõnealustes tulevikus ebatõenäoliselt lahendatavates küsimustes selgelt vastuolulised. Teisalt toob järjest suurenev viisataotluste arv kaasa veelgi rohkem kitsaskohti ja taotlejate rahulolematust viisamenetlusega kasvab.

Kõige tülikamad protseduurid on seotud nõudega esitada taotlus isiklikult (50 % avalikule konsultatsioonile vastanustest pidasid kõnealust kohustust probleemseks) ja igale taotlusele lisatavate täiendavate dokumentide hulgaga (ja ühtluse puudumisega). Komisjon on juba vastu võtnud mitmed rakendusotsused, millega kehtestatakse loetelud **täiendavatest dokumentidest**, mis tuleb viisataotlejatel esitada erinevates kolmandates riikides (ELi mittekuuluvad riigid), kuid sageli ja regulaarselt viisat taotlevad isikud on rahulolematud, sest viisaeeskirja alusel tagatud menetluslihtsustust (eespool nimetatud nõuetest vabastamine) ei kohaldata nende suhtes.

Seega on **kõnealuste probleemide peamine põhjus** asjaolu, et samu menetlusi kohaldatakse kõikide taotlejate suhtes, sõltumata nende individuaalsest olukorrast, kuigi viisaeeskirjas nähakse juba ette õiguslik alus menetluslihtsustuse kohaldamiseks konsulaadile teadaolevate taotlejate suhtes. Sellegipoolest **ei eristata konsulaatides tundmatuid ja positiivse viisaregistriga taotlejaid (sagedasti/regulaarselt reisivad isikud) piisavalt**. See tuleneb (ka) väliste teenusepakkujate ja kaubanduslike vahendajate ulatuslikust kasutamisest: paljudes kohtades on selline eristamine praktikas võimatu, sest välised teenusepakkujad ja kaubanduslikud vahendajad ei saa hinnata taotleja olukorda vastavalt viisaeeskirjas osutatud üsna ebamäärastele mõistetele nagu „ausus” ja „usaldusväärsus”.

2) Kolme viimase aasta jooksul on tehtud edusamme **viisataotluste vastuvõtmise/menetlemise** parema **geograafilise katvuse** tagamisel. Viisataotlusi vastu võtva/menetleva asutuse puudumise tõttu võib viisataotluse esitamine paljudes kolmandates riikides siiski olla endiselt väga kulukas ja aeganõudev. Eriti tuleb vähendada nende juhtude arvu, kui taotleja peab taotluse esitamiseks sõitma välisriiki, sest pädeval Schengeni riigil ei ole konsulaati või see pole taotleja elukohariigis esindatud. Selliseid nn täitmata kohti on umbes 900. Juurdepääs konsulaadile / välisele teenusepakkujale võib samuti osutuda probleemiks riikides, kus kõik või enamik Schengeni riike on esindatud pealinnas, kuid paljud taotlejad peavad esindusteni jõudmiseks endiselt läbima pikki vahemaid. Seda võib öelda kiiresti areneva turismituruga riikide, näiteks Venemaa, Hiina ja India kohta. Üheksas kolmandas riigis, kelle kodanike suhtes kehtib viisanõue, puudub endiselt võimalus Schengeni riikide viisataotluste vastuvõtmiseks/menetlemiseks.

Seoses ressursside koondamise projektidega on tehtud väga vähe edusamme. Viisaeeskirjas määratletud ühisosakondi ja ühiseid viisataotluskeskusi ei kasutata peaaegu üldse, kuigi komisjon edendab eriti ühiste viisataotluskeskuste loomist. Sellel on mitmesugused põhjused, millest üks on õiguslik: ühisosakondade ja ühiste viisataotluskeskuste õiguslik määratlus viisaeeskirja artiklis 41 ei taga toimivate struktuuride kohapealseks rajamiseks vajalikku paindlikkust.

3) **On mitmed kolmandate riikide kodanike kategooriad – nii need, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet, kui ka need, kes on sellest vabastatud –, kellel on õiguspärane põhjendus ja vajadus reisida Schengeni alal üle 90 päeva 180-päevase perioodi jooksul ilma, et neid käsitataks kui sisserändajaid** (st nad ei kavatse viibida üheski Schengeni riigis üle 90 päeva). Kõnealuste reisijate põhitunnus on see, et nad rändavad mööda Euroopat / Schengeni ala ringi. **Praegune õigusraamistik ei luba arvesse võtta kõnealuste reisijate õiguspäraseid vajadusi / reisiteekonda. Kõnealusele pikaajalisele probleemile regulaarselt osutav häälekaim huvirühm on elava muusika esitajad.** Muud **reisijakategooriad** (pensionärid, ärimehed, üliõpilased, teadlased) tunnevad samuti suurt huvi selle vastu, et nad saaksid loa reisida Schengeni alal 180-päevase perioodi jooksul kauem kui 90 päeva.

3. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Piirikontrolli kaotamine sisepiiridel eeldab muu hulgas ühist viisapoliitikat. **ELi toimimise lepingu artikli 77 lõike 2 punkti a** kohaselt on ELil õigus ja isegi kohustus vastu võtta meetmed, mis on seotud viisade ja muude lühiajaliste elamislubade ühtse poliitikaga. Lühiajaliste viisade menetlemise eeskirju juba reguleeritakse vahetult kohaldatava määrusega, st viisaeeskirjaga.

Mõjuhindangus kirjeldatud probleemid tõenäoliselt ära ei kao, sest need on otseselt seotud viisaeeskirja olemasolevate sätetega. Mõningaid edusamme on võimalik teha nõuetekohase rakendamise abil. Samas eeldab reisijatele ühtlustatud menetluslihtsustuse kehtestamine ja viisataotluste menetlemise geograafilise katvuse oluline suurendamine ELilt meetmete võtmist, st viisaeeskirja läbivaatamist.

Seoses 180-päevase perioodi jooksul üle 90 päeva kogu Schengeni alal viibimist võimaldava loa sätestamisega on ELi tasandil sekkumise vajadus selge: kõigis Schengeni riikides kehtivat luba saab kehtestada üksnes ELi tasandil. **ELi toimimise lepingu artikli 77** kohaselt antakse liidule volitus käsitleda lühiajalisi elamislube Schengeni alal ja **ELi toimimise lepingu artikli 79** kohaselt on liidul õigus ELi liikmesriikides seaduslikult elamise kontekstis (st viibimine

ELi liikmesriigis rohkem kui kolm kuud) tegeleda viisade ja elamislubadega. Järelikult on ELil ka pädevus kehtestada luba kogu Schengeni alal viibimiseks üle 90 päeva 180-päevase perioodi jooksul.

4. POLIITIKAEESMÄRGID

Ettepaneku **üldised poliitikaeesmärgid** on järgmised: edendada ELi majanduskasvu, tagada vastavus muude ELi poliitikavaldkondadega ja säilitada Schengeni ala turvalisus.

Erieesmärgid on järgmised: liikuda täielikult ühtlustatud ühise viisapoliitika poole, kohandada viisamenetlusi rohkem seaduslike reisijate vajaduste järgi ja muuta viisamenetlus eeskirjade lihtsustamise abil tõhusamaks.

Arvestades eespool kirjeldatud probleeme on **tegevuseesmärgid** järgmised: tagada juba tuntud reisijatele kohustuslik menetluslihtsustus, kasutades selleks viisainfosüsteemis pakutavaid võimalusi; suurendada ja ratsionaliseerida viisataotlusi vastu võtvate / menetlevate asutuste võrku kolmandates riikides; luua võimalus viibida Schengeni alal 180-päevase perioodi jooksul üle 90 päeva.

5. VÕIMALIKUD POLIITIKAVALIKUD

Mõjuhinnangu eesmärgil koostati järgmised poliitikapaketid.

Poliitikapakett 0: praegune olukord. Olemasolev õigusraamistik jääb samaks ja käimasoleva tegevusega jätkatakse.

Poliitikapakett A: mitteregulatiivsed meetmed. Seoses *esimese probleemse valdkonnaga* on ette nähtud rida pehme õiguse meetmeid, mille eesmärk on viisaeeskirja tõhusam rakendamine. Seoses *teise probleemse valdkonnaga* hakkaks komisjon suurel määral edendama tulevase sisejulgeoleku fondi rahastamisvõimalusi. Seoses *kolmanda probleemse valdkonnaga* ei töötatud välja mitteregulatiivset valikut, sest probleemi põhjus on õiguslünk.

Poliitikapaketid B–D. Need valikud nõuaks viisaeeskirja muutmiseks reguleerivat tegevust ELi tasandil. **Poliitikavalikud on rühmitatud vastavalt nende ambitsioonitasemele (poliitiline teostatavus) kolme paketti: miinimum, keskmine ja maksimum.**

Esimese probleemse valdkonna puhul tooks **poliitikapakett B (miinimum)** kaasa kohustusliku menetluslihtsustuse (st loobumine taotluse esitamisel isikliku kohaleilmumise ja teatud täiendavate dokumentide esitamise nõudest) ning vähemalt üks aasta kehtiva mitmekordse viisa kohustusliku andmise ja seejärel (pärast kaht üheaastase kehtivusega mitmekordset viisat) kolm aastat kehtiva mitmekordse viisa andmise taotlejatele, kes on eelnevalt (taotluse esitamise kuupäevale eelnenu 12 kuu jooksul) seaduslikult kasutanud vähemalt kolme viisainfosüsteemis registreeritud viisat („sagedased reisijad”). *Teise probleemse valdkonna* puhul tühistataks kavandatud valiku abil viisaeeskirja artikkel 41 (ühisosakondade võimalus, ühine viisataotluskeskus) ja võetaks kasutusele Schengeni viisakeskuse üldmõiste, millega tagatakse konsulaarkoostöö teatavate vormide realistlikum ja paindlikum määratlemine. *Kolmanda probleemse valdkonna* puhul tuleks kehtestada uut tüüpi luba, mis võimaldab teatavat liiki taotlejatel (st esinejad ja nende meeskonnaliikmed) viibida Schengeni alal üle 90 päeva, kuid mitte rohkem kui 360 päeva.

Seoses *esimese probleemse valdkonnaga* nähakse **poliitikapaketiga C (keskmine)** ette miinimumpaketiga sarnane kohustuslik menetluslihtsustus ning vähemalt kolm ja seejärel viis aastat kehtiva mitmekordse viisa kohustuslik andmine. Lisaks on viisataotlejad määratletud laiemalt: eelnevalt seaduslikult vähemalt kahte viisainfosüsteemis registreeritud

viisat kasutanud taotlejad („regulaarselt reisivad isikud”). Seoses *teise probleemse valdkonnaga* võetaks lisaks Schengeni viisakeskuste paindlikule mõistele kasutusele kohustusliku esindatuse mõiste: juhul kui asjaomases kolmandas riigis ei ole pädeva Schengeni riigi konsulaati või ta ei ole seal esindatud (kokkuleppe alusel), on asjaomases riigis esindatud muu Schengeni riik kohustatud viisataotlusi asjaomase Schengeni riigi nimel menetlema. Seoses *kolmanda probleemse valdkonnaga* kehtestatakse sarnaselt miinimumpaketiga uut tüüpi luba, mida ei kohaldataks üksnes teatavatele kolmanda riigi kodanike kategooriatele, st elava muusika esitajad, vaid kõikidele kolmandate riikide elanikele (st ka üksikisikud), kes suudavad tõendada oma õigustatud huvi reisida Schengeni alal üle 90 päeva.

Poliitikapaketi D (maksimaalne) laieneks kohustuslik menetluslihtsustus ja kohe viis aastat kehtiva mitmekordse viisa kohustuslik andmine enamikule taotlejaile, eeldades neilt üksnes ühte viisainfosüsteemis registreeritud seaduslikult kasutatud viisat. Seoses *teise probleemse valdkonnaga*: selleks et viisataotluste vastuvõtmine/menetlemine oleks piisavalt kättesaadav, määratakse komisjoni rakendusotsustes kindlaks, kuidas peaks kolmandates riikides tegutsevas Schengeni viisataotluste vastuvõtmise võrgus toimima esindamise kord, koostöö eurosüsteemi teenuseosutajatega ja ressursside koondamine muude vahendite abil. Seoses *kolmanda probleemse valdkonnaga* kehtestatakse sama tüüpi luba nagu keskmises paketis; midagi ambitsioonikamat peetakse äärmiselt ebareaalseks.

6. MÕJU HINDAMINE

Menetluslihtsustused ja eriti pika kehtivusajaga mitmekordsete viisade väljastamine võivad vähendada konsulaatide halduskoormust ja muuta protsessi reisijate jaoks oluliselt lihtsamaks. Muutes Schengeni ala veelgi atraktiivsemaks sihtkohaks, suurendaksid valikud viisakohustusega kolmandate riikide kodanike üldist reise arvu kõnealusesse alasse ja avaldaksid seega positiivset mõju ELi majandusele. Seoses teise probleemse valdkonnaga suurendaks kohustusliku esindatuse mõiste märkimisväärselt viisasid väljastavate asutuste olemasolu kolmandates riikides. Sellega tagatakse konsulaarteenuste osutamine kõikides kolmandates riikides, kus asub vähemalt üks viisataotlusi menetlev konsulaat. See mõjutaks ligikaudu 900 täitmata kohta ja võib avaldada positiivset mõju ligikaudu 100 000 taotlejale, kes saavad esitada taotluse oma elukohariigis selle asemel, et sõita riiki, kus pädev Schengeni riik on esindatud. Uue loa kasutuselevõtmine, mida kohaldataks kõikide kolmandate riikide kodanike suhtes, kes viibivad Schengeni alal üle 90 päeva, mõjutaks ligikaudu 120 000 reisijat ning võimaldaks Schengeni alal hinnanguliselt teenida kuni ühe miljardi euro väärtuses täiendavat tulu.

Prognoositud finants- ja majandusmõjuga seotud täpsem teave on esitatud punktis 7 olevas tabelis.

7. VALIKUTE VÕRDLUS

Poliitikapakett A avaldaks probleemide lahendamisele ja poliitikaeesmärkide saavutamisele üksnes vähest positiivset mõju. Seepärast ei peeta seda väga tõhusaks.

Poliitikapakettidega B, C ja D saaks probleeme järjest suuremal määral lahendada, täita tegevuseesmärgid ning avaldada positiivset mõju Schengeni alale reisimisele ja seal kulutatavale rahale. Poliitikapakett B on kõige vähem **tõhus**; selle abil saaks osaliselt lahendada väiksema viisataotlejate rühma probleemid. Paketid C ja D on eesmärkide saavutamise seisukohast peaaegu võrdselt tõhusad. Paketi D puhul on prognoositav

majanduslik kasu suurem (üle kolme miljardi euro aastas), kuid see on seotud potentsiaalselt suurema turvariskiga.

Tõhususe osas ei too ükski poliitikapakett/-valik põhimõtteliselt kaasa märkimisväärset lisakulu¹. Tegelikult on poliitikavalikute üheks liikumapanevaks jõuks kokkoid nii Schengeni riikide/konsulaatide kui ka viisataotlejate seisukohalt. Poliitikapakettid B, C ja D toovad kaasa taotlejate kulude järjest suurema kokkuhoiu, peamiselt seepärast, et suureneb pika kehtivusajaga mitmekordsete viisade arv. Taotlejate seisukohast on poliitikapakett D tõhusaim ja poliitikapakett B kõige vähem tõhus. **Kõikides pakettides ületab ELile tervikuna avalduv majanduslik kasu märkimisväärselt üksikute Schengeni riikide hinnangulist kulu.**

Järgnevas tabelis on antud ülevaade iga poliitikapaketi prognoositavast mõjust².

Poliitikavalik/ kriteeriumid	Mitte- regulatiivne pakett (A)	Minimaalne regulatiivne pakett (B)	Keskmine regulatiivne pakett (C)	Maksimaalne regulatiivne pakett (D)
Tõhusus				
Menetluse kohustuslik lihtsustamine teatava reisijatekategoriate jaoks	1	2	3	4
Viisataotlusi vastuvõtivate/menetlevate asutuste suurem ja ratsionaliseeritud võrk kolmandates riikides	1	2	4	4
Võimalus viibida Schengeni alal uut tüüpi loa alusel kauem kui 90 päeva 180-päevase perioodi jooksul	0	2	4	4
Mõju Schengeni ala turvalisusele	0	0	-0,5	-2
Majanduslik kasu – reisijate kulutustest saadav tulu (miljonit eurot aastas)	-	u 800	Rohkem kui 2 000	Rohkem kui 3 000
Toetatud töökohad (täistööajale taandatud töötajate arv)	-	u 20 000	u 60 000	u 80 000
Tõhusus				
Viisataotlejate säästetud otsene kulu (miljonit eurot aastas)	-	u 50	u 200	u 300
Viisataotlejate säästetud kaudne kulu (miljonit eurot aastas)	-	u 120	u 500	u 800
Schengeni riikidele avalduv finantsmõju (neto)	-	u -1	u -5	u -9

¹ Üheks erandiks on viisataotluste menetlemise geograafilise katvusega seotud poliitikavalik.

² 0: mõju puudub; 0–1: vähene mõju, kui üldse; 2: keskmine mõju; 3: suur mõju; 4: väga märkimisväärne mõju. Hinnang on miinuskärgiga (-), kui mõju on negatiivne.

Poliitikavalik/ kriteeriumid	Mitte- regulatiivne pakett (A)	Minimaalne regulatiivne pakett (B)	Keskmine regulatiivne pakett (C)	Maksimaalne regulatiivne pakett (D)
(miljonit eurot aastas)				
Teostatavus				
Õiguslik	Hea	Hea	Hea	Hea
Poliitiline	Hea	Mõistlik	Mõistlik	Halb
Praktiline	Hea	Hea	Hea	Mõistlik

Esimese probleemse valdkonna puhul (**pikaajaline, tülikas ja kulukas menetlus**) ei võimaldanud hindamine teha **selget järelust, milline peaks olema eelistatud valik**. Selle põhjuseks on asjaolu, et poliitikapaketi D sisalduva ettepaneku väga suur võimalik majanduslik mõju on siiski seotud tõenäoliselt suurema turvariskiga. Keskmises paketi (C) sisalduv ettepanek on seotud madala turvariskiga, ent selle võimalik majanduslik mõju on hinnanguliselt ligi miljard eurot vähem. Seoses **teise (geograafiline katvus)** ja **kolmanda (uut tüüpi luba) probleemse valdkonnaga eelistatakse keskmises paketi kindlaks määratud valikuid** (teise probleemse valdkonna puhul uue Schengeni viisakeskuse ja kohustusliku esindatuse mõiste kasutuselevõtt; kolmanda probleemse valdkonna puhul uus luba, mis võimaldab kolmandate riikide kodanikel viibida Schengeni alal üle 90 päeva).

8. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Kolm aastat pärast muudetud viisaeeskirja jõustumist esitab komisjon hindamisaruande.