



Brüssel, 13.7.2016
COM(2016) 481 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Ülevaade olukorrast ja võimalikud edasised sammud seoses vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmisega teatavates kolmandates riikides viisapoliitika valdkonnas
(12. aprilli teatise järelmeede)**

I. SISSEJUHATUS

Komisjon esitas 12. aprillil 2016 teatise „Ülevaade olukorrast ja võimalikud edasised sammud seoses vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmisega teatavates kolmandates riikides viisapoliitika valdkonnas“ (edaspidi „aprilli teatis“). Selles kirjeldati, milline on asjaomaste kolmandate riikidega seonduv olukord ja meenutati, et juhul, kui asjaomane kolmas riik ei ole 12. aprilliks 2016 viisanõuet kaotanud, kohustab vastastikkuse viisadest loobumise mehhanism komisjoni nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 539/2001 (edaspidi „määrus“), muudetud 11. detsembri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1289/2013,¹ kohaselt vastu võtma delegeeritud õigusakti, millega kõnealuse kolmanda riigi kodanike suhtes kehtestatud viisavabadus ajutiselt 12 kuuks peatada. Määruse kohaselt peab komisjon arvesse võtma ka tagajärgi, mida viisavabaduse peatamine tooks kaasa ELi ja selle liikmesriikide välissuhetele.

Teatises järeldati, et kolme riigiga – Brunei, Kanada ja Ameerika Ühendriikidega – ei saavutatud 12. aprilliks 2016 täielikku vastastikust viisavabadust ning selle saavutamiseks tuleb veel tööd teha.

Komisjon hindas viisavabaduse peatamise tagajärgi ja mõju kooskõlas parema õigusloome suunistega ning järeldas, et lisaks ELi kodanikele avalduvale mõjule ja raskustele rakendamisel tuleb võtta arvesse ka märkimisväärset mõju mitmesugustes poliitikavaldkondades ja sektorites, eriti mõju Euroopa Liidu välissuhetele Kanada ja Ameerika Ühendriikidega aastal, mil olulised kaubandusvaldkonna kokkulepped on jõudnud otsustavasse etappi või tuleks lõpule viia. Samuti järeldati, et on mõistlik eeldada Kanadast ja USAst pärit reisijate arvu vähenemist, mis omakorda tooks ELile kaasa märkimisväärse majandusliku kahju, seejuures sellegipoolest täieliku vastastikkuse viisavabaduse eesmärki saavutamata.

Komisjon kutsus Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles kiiresti alustama arutelusid ja võtma hiljemalt 12. juuliks 2016 seisukoha, kuidas viisavabaduse peatamise tagajärgede kohta aprilli teatises esitatud hinnangut arvestades on kõige asjakohasem edasi liikuda.

Käesoleva teatisega antakse ülevaade alates aprilli teatise vastuvõtmisest Kanada ja Ameerika Ühendriikidega peetud aruteludel saavutatud edusammudest, tutvustatakse teatise järel võetud seisukohti ning esitatakse järgmised sammud.

II. TÄIELIKU VASTASTIKUSE VIISAVABADUSE SAAVUTAMISE KULG ALATES APRILLI TEATISE VASTUVÕTMISEST

Brunei (teate esitanud riik: Horvaatia)

Aprilli teatises märgiti, et kuigi Bruneiga ei ole veel saavutatud täielikku vastastikust viisavabadust, on viimased kontaktid olnud julgustavad. Paralleelselt aprilli teatise vastuvõtmisega kaotas Brunei 12. aprillil 2016 ametlikult Horvaatia kodanike suhtes viisanõude ning hakkas Liechtensteini kodanikele võimaldama 90-päevast viisavaba viibimist. Sellest teatati ametlikult 13. aprillil. Komisjon tunneb heameelt, et Bruneiga on vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmise lahenduse leidnud.²

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1289/2013, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT L 347, 20.12.2013, lk 74–80).

² Vt päevauudised, 14. aprill 2016.

Kanada (teate esitanud riigid: Bulgaaria ja Rumeenia)

Aprilli teatistes rõhutas komisjon, et on vaja pürgida täieliku vastastikuse viisavabaduse poole, ja kutsus Kanadat üles oma kindla tahte näitamiseks võtma Euroopa Liidu kõigi 28 liikmesriigiga täieliku vastastikuse viisavabaduse saavutamiseks konkreetseid meetmeid. Selle eesmärgi saavutamiseks on viimastel kuudel Kanadaga poliitilisel tasandil toimunud mitmeid kõrgetasemelisi kohtumisi. President Juncker ja eesistuja Tusk arutasid seda teemat Kanada peaministri Trudeau'ga 27. mail G7 kohtumisel Jaapanis. Samuti kohtusid Kanada peaministri Trudeau'ga vastavalt 18. mail ja 15. juunil Euroopa Parlamendi president Schulz ja Rumeenia peaminister Cioloş. Ministrite tasandil kohtus volinik Avramopoulos 23. mail Kanada migratsiooniministri McCallumiga ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / komisjoni asepresident Mogherini kohtus 8. juunil Kanada välisministri Dioni, migratsiooniministri McCallumi ja kaubandusministri Freelandiga.

Seda, kui oluline on vastastikuse viisavabaduse küsimus ELi ja Kanada vahelise strateegilise partnerluse lepingu kontekstis ning eriti ELi ja Kanada laiaulatusliku majandus- ja kaubanduslepingu allakirjutamise ja ratifitseerimise ettevalmistamisel, on rõhutanud kõrgeimal poliitilisel tasandil ka Bulgaaria ja Rumeenia. Mõlemad liikmesriigid on ka väitnud, et laiaulatusliku majandus- ja kaubanduslepingu jõustumisest tulenev majanduskasu väheneb, kui Bulgaaria ja Rumeenia kodanikud, sh ettevõtjad ja tarbijad, ei saa Kanadasse reisida ilma viisata.

Paralleelselt toimus 9.–15. juunil tehnilisel tasandil Kanada ekspertide missioon Rumeeniasse, et parandada usaldust ja Kanada eksperdid saaksid tuvastada viisanõude kaotamisega seonduvaid võimalikke riske ning täpsustada võimalusi nende riskide maandamiseks. Mõlema poole tagasiside missioonile oli positiivne. Kanada asutused on kavandanud samalaadset ekspertide missiooni Bulgaariasse ja see peaks toimuma 21.–27. juulil.

Vastastikuse viisavabaduse teemat arutasid Kanada migratsiooni, põgenike ja kodakondsuse ministeeriumi ning Euroopa Komisjoni esindajad ka 28. juunil rände- ja varjupaigaküsimuste ühisel konsultatsioonil. Kõnealusel kohtumisel selgitasid Kanada esindajad, et Kanada migratsiooni, põgenike ja kodakondsuse minister hindab pärast ekspertide missioone võimalust kaotada Bulgaaria ja Rumeenia kodanike suhtes viisanõue.

Nagu aprilli teatistes kirjeldatud, on täieliku vastastikuse viisavabaduse ootuses arutatud Kanadaga muu hulgas ka võimalust kasutada ajutist tehnilist lahendust – laiendada elektroonilist reisiluba (eTA) järk-järgult Bulgaaria ja Rumeenia kodanikele³. ELi eesmärk on endiselt täielik vastastikune viisavabadus kõikide Bulgaaria ja Rumeenia kodanike jaoks. Selle saavutamiseks uurib komisjon koos asjaomaste liikmesriikidega kõiki lahendusi ja variante. Selles kontekstis on Kanada ametiasutustega lähemalt vaja arutada Kanada 28. juuni 2016. aasta teadet, et alates 1. detsembrist 2016 kaotatakse teatavatel tingimustel Mehhiko kodanike suhtes viisanõue.

Intensiivse töö ja konstruktiivsete aruteluga loodi soodne pinnas 11. juulil Brüsselis toimunud ministrite tasandi kohtumiseks Kanada, Bulgaaria, Rumeenia ja komisjoni vahel, et läbi vaadata senised edusammud ja arutada järgmisi samme täieliku vastastikuse viisavabaduse saavutamiseks. Kanada lubas sellel kohtumisel, et edastab sügise algul viisanõude kaotamise hinnangute tulemused ja tähtajad, sh elemendid, mis on vajalikud koostööks Bulgaaria ja Rumeeniaga.

³ Täpsemalt – Komisjoni aruanne, milles hinnatakse vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmist viisapoliitika valdkonnas (C(2015) 7455 (final), 5.11.2015), lk 4 ja COM(2016) 221 (final)).

Hoolimata viimastel kuudel Kanadaga ka kõrgeimal poliitilisel tasandil peetud intensiivsematest konstruktiivsetest aruteludest, nõutakse Bulgaaria ja Rumeenia kodanikelt Kanadasse reisimiseks endiselt viisat. Komisjon märgib, et Kanada valitsus näitab üles kindlat tahet jätkata ühes ELiga tööd kõigi ELi kodanike jaoks täieliku vastastikuse viisavabaduse saavutamiseks. Seega jätkab komisjon täieliku vastastikuse viisavabaduse poole pürgimist, kooskõlastades tegevust Bulgaaria ja Rumeeniaga, et kiiremini tulemusteni jõuda. Komisjon ootab 27. oktoobril 2016 toimuvat ELi-Kanada tippkohtumist kui võimalust saada kinnitust Bulgaaria ja Rumeenia kodanike suhtes viisanõude kaotamisel tehtud käegakatsutavatele edusammudele.

Ameerika Ühendriigid (teate esitanud riigid: Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Poola ja Rumeenia)

Aprilli teatises rõhutas komisjon, et on vaja pürgida täieliku vastastikuse viisavabaduse poole ja kutsus Ameerika Ühendriike üles oma kindla tahte näitamiseks võtma Euroopa Liidu kõigi 28 liikmesriigiga täieliku vastastikuse viisavabaduse saavutamiseks konkreetseid meetmeid. Selle eesmärgi saavutamiseks suheldakse Ameerika Ühendriikidega intensiivsemalt nii tehnilisel kui ka poliitilisel tasandil.

15. aprillil, peagi pärast aprilli teatise vastuvõtmist, arutas volinik Avramopoulos seda küsimust sisejulgeolekuministri Johnsoniga. Paralleelselt rõhutas ELi delegatsioon Washingtonis kongressi poole pöördudes korduvalt vajadust saavutada täielik vastastikkus.

ELi–USA justiits- ja siseministeeriumide kõrgete ametnike 2. juunil toimunud kohtumisel käsitleti üksikasjalikult vastastikust viisavabadust. Kuigi Ameerika Ühendriikide valitsuse esindajad kinnitasid valitsuse endiselt kindlat tahet koostööks ELi ja viie asjaomase liikmesriigiga, et saavutada täielik vastastikune viisavabadus, märkisid nad samas, et Ameerika Ühendriikide Kongress ei ole oma seisukohast taganenud ning enne eelseisvaid presidendivalimisi ja kongressi valimisi ei ole olukorra muutumine kuigi tõenäoline. Samuti nimetasid esindajad mõjutatud viie ELi liikmesriigi USA viisavabadusprogrammist välja jätmise ühe põhjusena julgeolekualaseid küsimusi.

Ameerika Ühendriigid on korduvalt hoiatanud ELi kõikide selliste meetmete eest, mille negatiivne mõju võib olla vastastikuse viisavabaduse küsimusest ulatuslikum. Rõhutati, et Ameerika Ühendriikide kodanikelt viisa nõudmine viiks selleni, et kongress kehtestaks viisanõude kõigi ELi kodanike suhtes. Vastusena aprilli teatises komisjoni esitatud ideedele (nt Ameerika Ühendriikide ESTA laiendamine teatavate kategooriate reisijate suhtes) märkisid Ameerika Ühendriikide esindajad, et kehtivad õigusaktid sellist paindlikkust ei võimalda ja välistasid ühtlasi tulevikus vastavasisuliste seadusandlike ettepanekute esitamise võimaluse. Samas tunnistasid Ameerika Ühendriigid probleemi tundlikkust ja osutasid seepärast mitmele praegusele mehhanismile, mis viisa taotlemise ja väljaandmise menetlust lihtsustavad. Need seonduvad viisade pikendamise ja hõlmavad viisataotlejate jaoks teatavaid lihtsustusi (s.o sõrmejälje võtmise ja vestluse erand). Siiski on need elemendid kehtinud juba mõnda aega ja neid ei saa pidada edasiminekuks täieliku vastastikuse viisavabaduse saavutamisel.

Ameerika Ühendriikide Kongressis menetluses olevad seadusandlikud algatused, täpsemalt töökohtade loomist reisimise soodustamise kaudu käsitlev seadus („Jobs Originating through

Launching Travel Act of 2015⁴) ja reisijate võrdset kaitset käsitlev seadus („Equal Protection in Travel Act of 2016⁵“), ei ole aprillist saati toonud ELi kodanike jaoks olulist edasiminekut.

Muu hulgas tõstatati vastastikuse viisavabaduse teema ka Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni delegatsiooni 16.–18. mail toimunud Washingtoni külastuse ajal.

Tuleb märkida, et USA valitsuse aruandluse eest vastutav amet avaldas 7. juunil aruande, milles käsitleti eelkõige seda, kuidas viisavabadusprogrammi partnerriigid jagavad Ameerika Ühendriikidega terroristi isiku, kriminaalkaristuste ning kaotatud ja varastatud passidega seonduvat teavet. Aruandes märgitakse, et Ameerika Ühendriigid suutsid viisavabadusprogrammi partnerriikidelt hankida teavet enam kui 12 000 terrorismis kahtlustava isiku, sh peaaegu 5 000 isikut, kelle kohta Ameerika Ühendriikide asutustel varasem sellesisuline teave puudus. Komisjon leiab, et sellisel teabevahetusel on väga oluline koht: see näitab, et viisavabadusprogramm ei hõlbusta üksnes miljonite õiguspärastel eesmärkidel üle Atlandi ookeani reisivate isikute elu, vaid kätkeb endas Ameerika Ühendriikide jaoks ka olulisi julgeolekueeliseid. Aruandes kinnitatakse ka, et teabevahetus on viimase aasta jooksul plahvatuslikult kasvanud.

Komisjon märgib, et seda rõhutasid ka sisejulgeoleku aseminister Mayorkas ja terrorismivastase võitluse tegevkoordinaator Siberell (välisministeeriumist) 26. mail toimunud Ameerika Ühendriikide Senati sisejulgeolekukomisjoni arutelul,⁶ kus tunnustati ka ELi viimaseid julgeolekusaavutusi, nagu ELi broneeringuinfo direktiiv või Europoli juurde Euroopa terrorismivastase võitluse keskuse loomine.

Poliitilise ja tehnilise suhtluse süvendamisest hoolimata ei ole Ameerika Ühendriikide puhul näha samaväärseid märke edusammudest nagu Kanada puhul. Viimase kolme kuu jooksul ei ole Ameerika Ühendriigid astunud samme Ameerika Ühendriikidesse reisivate Bulgaaria, Horvaatia, Küprose, Poola ja Rumeenia kodanike suhtes viisanõude kaotamiseks. Seega jätkab komisjon täieliku vastastikuse viisavabaduse poole pürgimist, kooskõlastades tegevust asjaomase viie liikmesriigiga, et kiiremini tulemusteni jõuda. Seda silmas pidades kasutab komisjoni kõiki võimalusi, sh ELi välisasjade nõukogu ja minister Kerry ühine hommikusöök 18. juulil ning järgmine ELi-USA justiits- ja siseküsimuste ministrite ja kõrgete ametnike kohtumine, mis on kavas enne 2016. aasta lõppu, et arutada tulevikuplaane ja kõnealuse eesmärgi saavutamise kõiki võimalusi või selleks võetavaid vajalikke meetmeid.

III. APRILLI TEATISE JÄREL VÕETUD SEISUKOHAD

Aprilli teatises kutsus komisjon Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles kiiresti praeguse vastastikuse mehhanismi üle arutelusid alustama ja võtma seisukoha, kuidas aprilli teatises esitatud hinnangut arvestades on kõige asjakohasem edasi liikuda. Komisjon palus mõlemal institutsioonil teatada komisjonile oma seisukohad hiljemalt 12. juuliks 2016.

Euroopa Parlament ei korraldanud selle seisukoha kujundamiseks ühtki täiskogu istungit. Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni esimees saatis komisjonile 7. juunil kirja, milles nõudis, et komisjon võtaks määruses ette nähtud delegeeritud õigusaktid vastu võimalikult kiiresti. Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni esimehe kirjas leiti,

⁴ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

⁶ <http://www.hsgac.senate.gov/hearings/protecting-america-from-the-threat-of-isis>

et komisjon on määruse artikli 1 lõike 4 punkti f kohaselt kohustatud delegeeritud õigusakti vastu võtma ja asjaomaste kolmandate riikide kodanike viisanõudest vabastamise ajutiselt peatama, sest Ameerika Ühendriigid ja Kanada ei ole viisanõuet kaotanud 24 kuu jooksul pärast seda, kui asjaomased ELi liikmesriigid olid teatanud vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmisest. Kirjas nõuti, et komisjoni täidaks kõnealust juriidilist kohustust ja võtaks niipea kui võimalik vajalikud delegeeritud õigusaktid vastu, ning tuletati meelde, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 265 kohaselt võib komisjoni tegevusetuse korral teine ELi institutsioon esitada Euroopa Liidu Kohtusse hagi.

Nõukogus ei arvatud seda küsimust ministrite nõukogu päevakorda ning eesistujariik ega nõukogu ei avaldanud praeguse vastastikkuse mehhanismi kohta teatises esitatud hinnangut arvestavat seisukohta.

Liikmesriikidest on oma seisukohta komisjonile ja kahele kolmandikule asjaomastest riikidest, eelkõige Kanadale kõrgeimal poliitilisel tasandil, kõige häälekamalt väljendanud **Bulgaaria ja Rumeenia**.

Muud sidusrühmad

Ka mõned **sidusrühmad** on selles küsimuses arvamust avaldanud. **Rahvusvaheline Lennutranspordi Assotsiatsioon** (IATA), kuhu kuulub ligikaudu 260 lennuettevõtjat, kes esindavad 83 % ülemaailmsest lennuliiklusest, on osutanud Kanadast ja Ameerika Ühendriikidest pärit reisijate suhtes uute nõuete kehtestamise majanduslikele tagajärgedele⁷. IATA osutas Euroopa Reisikomisjoni andmetele, mille kohaselt külastab Kanadast ja Ameerika Ühendriikidest Euroopat igal aastal üle 30 miljoni turisti ja 2014. aastal kulutasid nad üle 54 miljardi USA dollari. Lisaks saatsid 31 **turismitööstuse** esindajat Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonile ühiskirja, milles märkisid, et Kanada ja Ameerika Ühendriikide kodanike suhtes viisavabaduse peatamisega pöörduks Ameerika Ühendriikidest ja Kanadast tulevad turismivood senise tõusu asemel langusesse, jäetaks Euroopa reisi- ja turismisektor ilma olulisest sissetulekust ning seataks ohtu tuhandete eurooplaste töökohad⁸.

IV. KOKKUVÕTE

Komisjon tervitab täieliku vastastikkuse viisavabaduse sisseseadmist Bruneiga.

Kanada puhul märgib komisjon, et hoolimata viimase kolme kuu intensiivsematest ja konstruktiivsetest aruteludest ning tööst Kanada asutustega selles suunas, et liikuda edasi täieliku vastastikkuse viisavabaduse saavutamise suunas, nõutakse Bulgaaria ja Rumeenia kodanikelt Kanadasse reisimisel endiselt viisat. Seega jätkab komisjon täieliku vastastikkuse viisavabaduse poole pürgimist, kooskõlastades tegevust Bulgaaria ja Rumeeniaga, et kiiremini tulemusteni jõuda. Seda silmas pidades lubas Kanada 11. juulil Brüsselis peetud ministrite kohtumisel, et edastab sügise algul viisanõude kaotamise hinnangute tulemused ja tähtajad, sh elemendid, mis on vajalikud koostöökäitumiseks Bulgaaria ja Rumeeniaga. Komisjon ootab 27.–28. oktoobril 2016 toimuvat ELi-Kanada tippkohtumist kui võimalust saada kinnitust Bulgaaria ja Rumeenia kodanike suhtes viisanõude kaotamisel tehtud käegakatsutavatele edusammudele.

Ameerika Ühendriikide puhul märgib komisjon, et viimase kolme kuu jooksul ei ole Ameerika Ühendriigid astunud samme Ameerika Ühendriikidesse reisivate Bulgaaria,

⁷ <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-06-02-07.aspx>

⁸ <http://www.tourismmanifesto.eu/#!blank/c20x9>

Horvaatia, Küprose, Poola ja Rumeenia kodanike suhtes viisanõude kaotamiseks. Nagu eespool kirjeldatud, kasutab komisjon seega kõiki võimalusi, et jätkata täieliku vastastikuse viisavabaduse poole pürgimist, kooskõlastades tegevust asjaomase viie liikmesriigiga, et kiiremini tulemusteni jõuda.

Komisjon teeb tihedat koostööd nii Euroopa Parlamendi kui ka nõukoguga, et tagada selles olulises küsimuses Euroopa Liidu üksmeel, ning esitab enne aasta lõppu aruande edusammude kohta.
