



Brüssel, 14.3.2018
COM(2018) 251 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Ühise viisapoliitika kohandamine uute väljakutsetega toimetulekuks

1. SISSEJUHATUS

ELi ühine viisapoliitika¹ on Schengeni *acquis*' oluline osa ja ELi integratsiooni üks hinnatumaid saavutusi. Viisapoliitika on ja peaks ka edaspidi olema turismi ja ettevõtlust soodustav vahend ning aitama seejuures vältida nii julgeolekuohte kui ka ELi suunduva ebaseadusliku rände ohtu.

Kuigi pärast viisaeeskirja² jõustumist 2010. aastal ja viisainfosüsteemi³ jõustumist 2011. aastal ei ole viisamenetluse aluspõhimõtteid läbi vaadatud, on samas oluliselt muutunud keskkond, milles viisapoliitika toimib. Viimaste aastate rände- ja julgeolekuprobleemide tulemusena on poliitiline arutelu nii sisepiirikontrollita ala üle üldisemalt kui ka viisapoliitika üle konkreetsemalt nihkunud rände ja julgeolekuprobleemide, majanduslike kaalutluste ja üldiste välissuhete vahelise tasakaalu ümberhindamise suunas.

Samas on hoogne tehnoloogiline areng avanud uusi võimalusi viisataotluste menetlemise lihtsustamiseks nii taotlejate kui ka konsulaatide jaoks. Viisapoliitika tähtsus ELi välissuhetes on aastate jooksul kasvanud.

Kõiki neid põhjuseid arvesse võttes tuleb ühine viisapoliitika uuesti läbi vaadata, kohandades seda praegustele probleemidele ja võimalustele ning tagades, et viisapoliitika täidab kahte peamist eesmärki, milleks on seadusliku reisimise hõlbustamine ning ebaseadusliku rände ja julgeolekuohtudega võitlemine.

2014. aastal tegi komisjon ettepaneku sõnastada uuesti viisaeeskiri,⁴ et veelgi lihtsustada reisimist seaduslike reisijate jaoks. Läbirääkimistel ei saavutatud paraku edu parlamendi ja nõukogu lahknevate seisukohtade tõttu. Vahepeal jõudsid uuesti sõnastatud ettepaneku mõned aspektid suurenenud julgeoleku- ja rändeprobleemide tõttu aeguda. Seepärast otsustas komisjon uuesti sõnastatud ettepaneku tagasi võtta ja esitada uue ettepaneku viisaeeskirja muutmiseks.

Uus ettepanek viisaeeskirja muutmise kohta, mis esitatakse täna koos käesoleva teatisega, on mõeldud viisamenetluste ajakohastamiseks, et paremini reageerida muutunud rände- ja julgeolekuolukorrale, kasutades selleks ühist lähenemisviisi viisapoliitika ja tagasivõtu valdkonnas tehtavale koostööle. Lisaks käsitletakse kehtivates eeskirjades esinevaid puudusi, et lihtsustada ELi reisimiseks viisa saamist seaduslike reisijate jaoks. Uus ettepanek sisaldab ka mõningaid kasulikke elemente tagasivõetud ettepanekust viisaeeskirja uuestisõnastamise kohta, näiteks sätteid, mis tagavad viisataotlejatele suurema paindlikkuse viisa taotlemiseks ja konsulaatide töö parema korraldamise.

Lisaks viisaeeskirja muutmise ettepaneku peamiste aspektide tutvustamisele esitatakse käesolevas teatises ka eesmärgid, millele tuleb viisainfosüsteemi muutmise käigus tähelepanu

¹ Ühine viisapoliitika on ühtlustatud eeskirjade kogum, millega reguleeritakse eri aspekte: i) ühised viisanimikirjad riikide kohta, kelle kodanikelt nõutakse ELi reisimiseks viisat, ja riikide kohta, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud; ii) viisaeeskiri, millega kehtestatakse lühiajaliste viisade väljaandmise kord ja tingimused; iii) viisakleebise ühtne vorm; ning iv) viisainfosüsteem (VIS), milles registreeritakse kõik viisataotlused ja liikmesriikide otsused, sealhulgas taotleja isikuandmed, fotod ja sõrmejäljed.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT L 243, 15.9.2009, lk 1).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008 (VIS määrus) (ELT L 218, 13.8.2008, lk 60).

⁴ COM(2014) 164, 1.4.2014.

pöörata. Neid muudatusi tutvustatakse hiliskevadel pärast käimasolevate tehniliste uuringute ja mõju hindamise lõpuleviimist.

Koos uute julgeoleku, piiride ja rände haldamise süsteemidega, näiteks hiljuti vastu võetud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemiga,⁵ mis muu hulgas võimaldab paremini kontrollida viisatingimuste täitmist, ning komisjoni poolt ette pandud ELi reisiinfo ja -lubade süsteemiga (ETIAS),⁶ pannakse alus viisapoliitikale, mis suudab paremini toime tulla julgeoleku- ja rändeprobleemidega. Viisapoliitikat tugevdatakse veelgi koostalitlusvõimet käsitleva ettepanekuga,⁷ et parandada piiride, julgeoleku ja rände haldamise valdkonna ELi infosüsteemide suutlikkust vahetada andmeid ja jagada teavet.

Teatis sisaldab ka tulevikuväljavaateid. Samuti analüüsitakse teatises seda, kuidas tagada parem sünergia ELi viisapoliitika ja ELi välissuhete vahel, ning algatatakse arutelu viisataotluse menetlemise digiteerimise üle.

2. ÜLDEESMÄRGID

Täna esitatud ettepanekuga muudetakse mitut viisaeeskirja sätet. Nende muudatuste üldine eesmärk on tugevdada viisapoliitikat, et sellest saaks tõhusam vahend ELi rände- ja julgeolekuprobleemidele reageerimiseks. Samuti tagatakse ettepanekuga, et seaduslikele reisijatele, kes aitavad kaasa ELi majanduskasvule või ELi sotsiaalsele ja kultuurilisele arengule, muutub viisataotluste menetlemine lihtsamaks.

Mis puutub rändega seotud probleemide lahendamise üldisse eesmärki, siis saavutatakse see uue lähenemisviisiga, mis ühendab viisapoliitika ja kolmandate riikidega tehtava tagasisivõtmisealase koostöö (vt punkt 3.1). Mitmekordse viisa väljaandmise kohustuslikud eeskirjad saavad samuti selle eesmärgi saavutamisele kaudselt kaasa aidata (vt punkt 3.3).

Suurendatakse viisataotluste menetlemise turvalisust, vaadates eelkõige läbi viisainfosüsteemi (VIS). Muudatusi kavatakse tutvustada hiliskevadel (vt 4. peatükk). VISi läbivaatamise ettepaneku eesmärk on ka koostalitlusvõime täielik ärakasutamine. Koostalitlusvõime on väga oluline, et parandada veelgi andmeid, mis on kättesaadavad konsulaarametnikele viisataotluse hindamise ajal. See omakorda lihtsustab nende isikute tuvastamist, kellest võib lähtuda julgeolekuoht või kes võib rännata ebaseaduslikult ning kelle puhul tuleks viisa andmisest keelduda. Samamoodi lihtsustab see heausksete reisijate tuvastamist, kelle puhul võiks viisamenetlust lihtsustada.

3. VIISAEESKIRJA MUUTMINE

3.1. Viisa- ja tagasisaatmispoliitika ühendamine

Viimastel aastatel on sattunud teravdatud tähelepanu alla viisaeeskirja eesmärgid, milleks on ebaseadusliku rände ja julgeolekuohtude ennetamine. Põhiline tegur, mis meelitab ligi ELi suunduvaid ebaseaduslikke rändevõigusid, on asjaolu, et liikmesriikidel on suuri raskusi kinnipeetud ebaseaduslike rändajate tagasisaatmisel nende päritoluriiki, sest sealsed ametiasutused ei tee koostööd liikmesriikide saadetud tagasisaatmistaotluste täitmisel.

Sellega seoses peaks viisapoliitikal olema ELi koostöös kolmandate riikidega tugevam roll, eelkõige rände haldamise valdkonnas, pidades silmas ka seda, et teatav osa ebaseaduslikest

⁵ Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2017/2266, mis võeti vastu 30. novembril 2017.

⁶ COM(2016) 731, 16.11.2016.

⁷ COM(2017) 793, 12.12.2017.

rändajatest, kes tuleb tagasi saata, saabus ELi seadusliku viisaga, kuid seejärel ei lahkunud õigeaks ajaks. Seepärast kutsus Euroopa Ülemkogu juunis 2017 üles hindama vajaduse korral ümber viisapoliitika kolmandate riikide suhtes, et saavutada tagasisaatmise ja tagasivõtmise valdkonnas tõelist edu.

Seda arvesse võttes teeb komisjon ettepaneku kehtestada viisade taotlemisel rangemad tingimused nendele kolmandatele riikidele, kes ei tee tagasisaatmise alal küllalt koostööd. Sellega seoses võetakse arvesse ka ELi üldisi suhteid asjaomase kolmanda riigiga.

3.2. Viisalõivu läbivaatamine

Standardset viisalõivu ei ole muudetud alates 2006. aastast. Komisjon teeb ettepaneku suurendada lõivu, et aidata menetleda üha suuremal arvul viisataotlusi ja võimaldada liikmesriikidel säilitada taotluste kiiremaks menetlemiseks piisaval hulgal konsulaarametnikke⁸. Lõivu suurendamine on põhjendatud, et katta personali (nii kodumaalt lähetatud kui ka kohapeal palgatud töötajate), tööruumide, seadmete, töötajate koolituse ning IT-süsteemide arendamise ja hooldusega seonduvad kulud.

Viisalõivu suurendamine on vajalik ka selleks, et: i) parandada viisamenetluse tõhusust julgeoleku- ja ebaseadusliku rände ohtude avastamisel; ii) ajakohastada veelgi liikmesriikide IT-seadmeid ja tarkvara; ning iii) pakkuda viisataotlejatele kiireid ja kliendisõbralikke menetlusi. Samuti võimaldaks see säilitada laia konsulaaresinduste võrgu üle maailma. Sellega seoses teeb komisjon ettepaneku muuta viisalõivu läbivaatamise kord edaspidi paindlikumaks.

Komisjoni kavandatud ühise viisalõivu suurendamine on küll mõõdukas, kuid see aitab siiski märkimisväärselt parandada liikmesriikide tulusid ja toetab viisataotluste menetlemise usaldusväärsust ja julgeolekut, põhjustamata valdavale osale viisataotlejatele takistusi.

3.3. Ühtlustatud lähenemine pikaajaliste mitmekordsete viisade väljaandmisele

Mitmekordsed viisad võimaldavad nende omanikel viisa kehtivusaja jooksul korduvalt ELi reisida. Sellised sagedased külastused annavad oma panuse nii ELi majandusse kui ka kasvu ning soodustavad inimestevahelisi kontakte ja kultuurivahetust. Samas jätavad praegused mitmekordse viisa eeskirjad liikmesriikide konsulaatidele selliste viisade väljastamiseks suure kaalutusruumi. See võib kaasa tuua olukorra, kus liikmesriigid hakkavad omavahel konkureerima atraktiivsete (turismi)turgude pärast, samuti kahepoolsete kokkulepete või lepingute sõlmimise kolmandate riikidega ning soodsama viisakohtlemise otsimise. Selline käitumine kahjustab ühise viisapoliitika aluspõhimõtteid ning ei soodusta kaubandust ega majandust. See võib lõppeda sellega, et usaldusväärsusel ja korrapäraselt reisivatel ettevõtjatel tuleb taotleda viisat iga kord, kui neil on vaja reisida. Lisaks võib mitmekordse viisa taotluse esitamise seotud ebakindlus osutada stiimuliks, mis võib ajendada viisataotlustega seotud manipulatsioone. Seepärast teeb komisjon ettepaneku kehtestada mitmekordsete viisade väljaandmise kohustuslikud eeskirjad, mis võimaldaksid väljastada taotlejatele positiivse viisaajalooga isikutele mitmekordseid kasvava kehtivusajaga viisaid alates 1 aastast kuni maksimaalselt 5 aastani.

3.4. Ühtlustatud viisamenetlus ja lühiajalise turismi soodustamine

Tegeleda tuleks ka ühe viisapoliitika üldeesmärgiga, milleks on seaduslike reisijate reisimise soodustamine. Selles küsimuses soovib komisjon jätta alles mitmed uuesti sõnastatud viisaeeskirjast pärit ettepanekud, mille eesmärk oli lihtsustada viisataotluste menetlemist.

⁸ Taotletud viisade koguarv kasvas 10,2 miljonilt 2009. aastal 15,2 miljonile 2016. aastal.

Need hõlmavad võimalust taotleda viisapid varakumalt, esitada ja allkirjastada viisataotlused elektrooniliselt ning saada neile vastus lühema tähtaja jooksul.

Komisjon kavatses anda heausksetele viisataotlejatele teatava paindlikkuse, et soodustada lühiajalist turismi ja hoogustada majanduskasvu ELis. Samuti hakkab kehtima erimenetlus, mis võimaldab liikmesriikidel anda viisapid ajutiselt välja ka välispiiril, kui on täidetud ranged tingimused. Selle erimenetluse alusel välja antud viisapid kehtivad ainult need väljastanud liikmesriigis ühekordseks riiki sisenemiseks ja seal maksimaalselt seitsmepäevaseks viibimiseks.

4. JULGEOLEKU TUGEVDAMINE VIISAINFOSÜSTEEMI LÄBIVAATAMISE JA KOOSTALITLUSVÕIME TÄIELIKU ÄRAKASUTAMISE KAUDU

Viisapoliitika aluseks oleva raamistiku teine oluline komponent on viisainfosüsteem (VIS). Alates 2011. aastast on VIS⁹ toimunud tehnoloogilise lahendusena, mis hõlbustab viisamenetlust ja aitab liikmesriikide ametiasutustel: i) kontrollida kiiresti ja tulemuslikult vajalikku teavet kolmandate riikide kodanike kohta, kellel peab ELi reisimiseks olema viisa; ning ii) teha otsuseid viisataotluste kohta. Alates 2020. aastast toimima hakkav ja VISiga täielikult koostalitlusvõimeline riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem parandab VISi toimimist, andes teavet selle kohta, kuidas kolmandate riikide kodanikud on oma viisapid kasutanud, ning aitab kindlaks määrata nende viisaomanike heauskset staatust, kes on Schengeni ala juba külastanud.

VIS oli osa ka infosüsteemide koostalitlusvõimet käsitlevast laiemast arutelust. Arutelu tulemusena tehti koostalitlusvõimet käsitlev ettepanek, et tagada ELi julgeoleku, piiri- ja rändehalduse valdkonna infosüsteemide arukas ja tõhus koostööimine. Koostalitlusvõime keskmeks on riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi, ETIASi ja VISi ühtne platvorm, mis aitab oluliselt kaasa andmete kogumisele ja vahetamisele viisade, julgeoleku ning piiri- ja rändehalduse valdkonnas. Ühtne otsinguplatvorm (Euroopa otsinguportaal) võimaldab vaid ühe otsinguga saada tulemusi eri süsteemidest. See omakorda hõlbustab viisataotlejate taustauuringute tegemist, aidates nõnda kaasa julgeoleku suurendamisele sisepiirikontrollita alal. Sellega seoses hõlmab VISi õigusraamistiku eelseisev läbivaatamine,¹⁰ mille tulemusi esitletakse kevadel, konkreetseid koostalitlusvõime meetmeid viisataotluste menetlemise tõhususe suurendamiseks (vt punkt 4.1). Ettepanekus käsitletakse tõenäoliselt ka muid probleeme, mis tehti kindlaks VISi hindamisel 2016. aastal (vt punktid 4.2 ja 4.3). Praegu on käimas VISi ettepaneku ettevalmistamine, sealhulgas tehnilised uuringud ja mõjuhindang, ning analüüsitakse ka ettepaneku mõju põhiõigustele.

4.1. Kontrolli suurendamine viisamenetluses koostalitlusvõime kaudu

Kehtivate eeskirjade kohaselt on konsulaatidel kohustus kontrollida Schengeni infosüsteemis neid reisijaid, kelle suhtes kehtib viisanõue, et selgitada välja, kas viisataotleja suhtes kehtib sissesõidukeeld. Praegu puudub kohustus kontrollida viisataotlejaid mis tahes muudes kättsaadavates ELi andmebaasides (nt EURODAC) või Interpoli varastatud ja kaotatud

⁹ 2018. aasta jaanuariks oli VISis registreeritud üle 52 miljoni viisataotluse ja ligikaudu 45 miljonit sõrmejälge.

¹⁰ Läbivaatamine hõlmab järgmisi õigusakte: nõukogu 8. juuni 2004. aasta otsus 2004/512/EÜ viisainfosüsteemi (VIS) kehtestamise kohta (*VISi loomise otsus*), nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus 2008/633/JSK (*õiguskaitseasutuste VISile juurdepääsu käsitlev otsus*), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008 (*VIS määrus*) ja viisaeeskiri.

reisidokumentide andmebaasis ja hoiatusteadetega seotud reisidokumentide andmebaasis¹¹. Kui ETIAS on hakanud toimima, tuleb kõigil ELi viisavabalt reisivatel isikutel läbida taustakontroll kõigis asjaomastes ELi andmebaasides.

Et paremini ennetada julgeoleku ja rändega seotud ohte, järgides seejuures ELi meetmete puhul vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet, analüüsib komisjon, kas viisamenetlust käsitlevaid eeskirju tuleks muuta, et tagada vähemalt võrdväärne taustakontroll nii viisaga kui ka viisavabalt reisijate puhul.

Kui Euroopa otsinguportaal on hakanud toimima, võimaldab see pädevatel asutustel, sealhulgas viisamid andvatel asutustel teha igast süsteemist eraldi otsingu asemel ühe otsingu ja saada vastused kõigist süsteemidest, millele neil on juurdepääs (sealhulgas EURODAC, riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem ning Euroopa karistusregistrite infosüsteem – kolmandate riikide kodanikud). Euroopa otsinguportaal aitab avastada julgeoleku ja ebaseadusliku rände ohtusid viisamenetluse käigus, võimaldades viisametnikel teha viisataotlejate kiiret ja tõhusat taustakontrolli.

Lisaks on koostalitlusvõimet käsitleva ettepaneku eesmärk lihtsustada mitme identiteedi avastamist ja võidelda identiteedipettuste vastu. Selle koostalitlusvõime funktsiooni kasutamise korral saab viisataotlust menetlev ametiasutus süsteemist automaatselt teada, kui taotlejal on mitu identiteeti, ja ametiasutus saab võtta asjakohaseid meetmeid.

4.2. Allesjäänud teabelünkade kõrvaldamine piiride ja julgeoleku valdkonnas: pikaajaliste viisade ja elamislubade sisestamine VISi

Kõrgetasemelise eksperdirühma lõpparuandes¹² leiti, et ELi tasandil esineb teabelünk seoses dokumentidega, mis võimaldavad kolmandate riikide kodanikel viibida konkreetse ELi liikmesriigi territooriumil kauem kui 90 päeva mis tahes 180 päeva jooksul¹³. Kõnealuste dokumentide ja nende omanike kohta ei koguta andmeid; samuti ei saa andmeid kontrollida ühegi ELi suuremahulise piiri- ja julgeolekuvaldkonna IT-süsteemi kaudu (välja arvatud piiratud ulatuses SISi kaudu). Liikmesriigid leiavad, et kõnealuste dokumentide praegune haldamine põhjustab probleeme kolmandate riikide kodanike piiriületuse lihtsustamisel ja nende vabal liikumisel sisepiirikontrollita alal. Liikmesriigid on seega palunud komisjonil hinnata, kas keskne ELi andmehoidla, mis sisaldab teavet pikaajaliste viisade ja elamislubade kohta, on vajalik, teostatav ja proportsionaalne, et kõrvaldada allesjäänud teabelünk seoses kõnealuste kolmandate riikide kodanike kategooriatega¹⁴.

2017. aasta septembris valmis tehniline uuring, milles käsitleti sellise keskse ELi andmehoidla loomise teostatavust, mis sisaldab teavet pikaajaliste viisade ja elamislubade kohta. Uuringus jõuti järeldusele, et andmehoidla loomine VISi osana oleks IT turbe, rakendamise lihtsuse ja kulutasuvuse seisukohast kõige teostatavam.

¹¹ Interpoli varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaas (SLTD) ja hoiatusteadetega seotud reisidokumentide andmebaas (TDAWN) sisaldavad teavet reisidokumentide kohta, mis on seotud isikutega, kelle suhtes on Interpol välja andnud hoiatusteate.

¹² Komisjon moodustas kõrgetasemelise eksperdirühma juunis 2017 nõuandva organina, et parandada ELi andmehalduse ülesehitust piirikontrolli ja julgeoleku valdkonnas. Eksperdirühma lõpparuanne võeti vastu 11. mail 2017.

¹³ Nt pikaajalised viisad ja elamisload (sealhulgas nii elamisload kui ka elamisloakaardid).

¹⁴ Tegevuskava teabevahetuse ja teabehalduse, sealhulgas koostalitlusvõime lahenduste edendamiseks justiits- ja siseküsimuste valdkonnas kiideti nõukogus heaks 9. juunil 2016.

4.3. Allesjäänud teabelünkade kõrvaldamine lühiajaliste viisade menetlemise valdkonnas: sõrmejälgede võtmise vanuse alampiiri alandamine ja reisidokumentide koopiade säilitamine VISis

Komisjon hindab ka järgmist:

- võimalust alandada viisat vajavatelt lastelt sõrmejälgede võtmise vanuse alampiiri ja säilitada sõrmejälgi VISis. See tagaks laste parema kaitse ja aitaks võidelda inimkaubanduse ja ebaseadusliku rände vastu, seades esikohale laste primad huvid;
- võimalust säilitada VISis reisidokumentide koopiaid, mille viisataotlejad on esitanud viisamenetluse käigus. See võimaldaks tõhustada kõnealuste dokumentide kontrollimist ja suurendada tagasisaatmismenetluse tõhusust. See meede toetaks ELi tagasisaatmispoliitikat, kuid selle rakendamine sõltub VISist.

5. ELi VIISAPOLIITIKA JA MUU POLIITIKA SIDUSUSE PARANDAMINE

ELi ühisel viisapoliitikal on üha olulisem osa ELi välissuhetes järjest rohkem globaliseerivas maailmas. ELi territooriumile viisavabalt reisimise võimaldamine või selle võimaluse säilitamine on paljude partnerriikide jaoks suhetes ELiga oluline prioriteet.

Tuleks vaadelda viisapoliitika ja muu poliitika raames võetud kohustuste, eelkõige kaubanduslepingute vahelist sidusust, aga ka sidusust ühise viisapoliitika ja kahepoolsete viisanõudest loobumise lepingute vahel, mille liikmesriigid on sõlminud teatavate kolmandate riikidega.

ELi uue põlvkonna kaubanduslepingud, mille üle käivad praegu läbirääkimised, hõlmavad tavapäraselt teenusesektorit, võimaldades isikutel investeerida ja osutada teenuseid teise lepinguosalise territooriumil. Seoses selliste inimeste ajutise viibimisega liikmesriikide territooriumil kinnitab ELi seaduslikku rännet käsitlevate direktiivide toimivuskontrolli raames tehtud esialgne analüüs, et mõned kaubanduslepingutega hõlmatud teenuseosutajate kategooriad (nt teenuseosutajad, kellel on lubatud riigis viibida kuni 6 kuud iga 12 kuu jooksul) ei ole hõlmatud viisaeeskirja ega seaduslikku rännet reguleerivate õigusaktidega. Komisjon analüüsib, kuidas tugevdada seoses kõnealuste teenuseosutajate kategooriatega sünergiat ühelt poolt kaubanduslepingute raames võetud kohustuste ja teiselt poolt ELi viisapoliitika ja seadusliku rände poliitika vahel.

Lisaks tuleb täiendavalt analüüsida kahepoolseid viisanõudest loobumise lepinguid, mille liikmesriigid on sõlminud teatavate kolmandate riikidega enne Amsterdami lepingu jõustumist 1999. aastal, kui viisapoliitikast sai ühine poliitika. Need kahepoolsed lepingud on endiselt jõus, sest liikmesriigid ja asjaomased kolmandad riigid omistavad neile suurt tähtsust peamiselt ajaloolistel ja poliitilistel põhjustel. Sellistel kahepoolsetel lepingutel ei tohiks olla tõeliselt ühises poliitikas kohta; samuti ei ole need struktuurselt sobivad, sest nende lepingutega hõlmatud kolmandate riikide kodanikud võivad pikendada oma viibimist sisepiirikontrollita alal peaaegu tähtajatult¹⁵. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi määruks on sätestatud, et neid lepinguid hinnatakse kolm aastat pärast riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kasutuselevõttu. Sellega seoses algatab komisjon arutelu kõnealuseid lepinguid asendava tulevase ELi vahendi vormi ja ulatuse üle, uurides sealhulgas

¹⁵ Näiteks võib tuua vähemalt ühe kolmanda riigi, kes on Schengeni riikidega sõlminud 16 kahepoolset viisanõudest loobumise lepingut, mille alusel saavad selle riigi kodanikud vähemalt teoreetiliselt viibida seaduslikult sisepiirikontrollita alal kuni 51 kuud (16x3 + 1x3).

võimalusi, kuidas teatavate kolmandate riikide kodanikud saaksid sisepiirikontrollita alal viisavabalt viibida üle 90 päeva.

Hiljuti vaadati läbi määruse (EÜ) nr 539/2001¹⁶ II lisa loetletud kolmandate riikide kodanike viisanõudest vabastamise ajutise peatamise kord. Paralleelselt aitavad piiride ja rände haldamise uute infosüsteemide (riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem ja ETIAS) väljatöötamine ning asjaomaste andmebaaside koostalitlusvõime vähendada ebaseadusliku rände ja julgeolekuohte. Seda silmas pidades leiab komisjon, et kõiki tulevasi ettepanekuid kolmanda riigi lisamiseks II lisa loetellu tuleb hinnata eelkõige ebaseadusliku rände ja julgeolekuohtude valguses. Vajaduse korral tuleb need ettepanekud teha iga juhtumi puhul eraldi tingimusel, et asjaomased kolmandad riigid on juba rakendanud teatavaid meetmeid, milleks on näiteks biomeetriliste passide väljaandmine või tagasivõtulepingu sõlmimine. Sellised meetmed määratakse kindlaks kooskõlas määruses (EÜ) nr 539/2001¹⁷ sätestatud kriteeriumidega.

6. DIGITAALSED VIISAD¹⁸

Komisjon kavatses algatada arutelu, et välja selgitada, kas tuleks liikuda digitaalsete viisade kasutuselevõtu suunas.

Hoolimata sellest, et pärast viisaeeskirja vastuvõtmist on tehtud suuri tehnoloogilisi edusamme, toimub viisataotluste menetlemine endiselt valdavalt meetoditega, mis olid kasutusel enne digitaalajastut. Kuigi praegune viisamenetlus on juba osaliselt elektrooniline, sest taotlused ja otsused registreeritakse VISis, on kaks olulist sammu jäänud paberipõhiseks, nimelt viisataotluse ja nõutavate tõendavate dokumentide esitamine ning viisakleebise tegelik väljaandmine. Nimetatud kahes etapis on taotlejad kõige otsesemalt kaasatud, sest neil tuleb minna konsulaati / välise teenuseosutaja juurde: i) taotluse esitamiseks ja esmataotlejate puhul sõrmejälgede andmiseks; ning ii) reisidokumendi kättesaamiseks viisamenetluse lõppedes. Mitmed riigid (nt USA, Austraalia, Türgi) on juba alustanud e-viisade programme ja mõned liikmesriigid on käivitanud (osaliselt) elektroonilise viisataotlusmenetluse.

Nõukogus algasid 2017. aasta teises pooles liikmesriikidega arutelud viisamenetluse digiteerimise üle, et praegust viisamenetlust veelgi tõhustada ja lihtsustada¹⁹. Aruteludes keskenduti kahele konkreetsele võimalusele: i) füüsilise viisakleebise asendamine digitaalse viisaga; ii) praeguse paber kandjal taotlusmenetluse asendamine veebipõhise taotlusmenetlusega.

Enamik liikmesriike on huvitatud digitaalsete viisade kasutamisest. Samuti toodi esile selliseid eeliseid nagu konsulaatide väiksemad kulud ning kiirem, tõhusam ja kliendisõbralikum viisamenetlus. Lisaks leiti, et paljusid aspekte tuleks põhjalikumalt hinnata ja uurida. Samuti tuleks prioriteediks seada riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi, ETIASe ja koostalitlusvõimet käsitlevate ettepanekute väljatöötamine ja rakendamine.

¹⁶ Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrus (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 (EÜT L 81, 21.3.2001, lk 1).

¹⁷ Samuti võtab komisjon täna vastu ettepaneku kõnealuse määruse kodifitseerimise kohta. Kodifitseerimise eesmärk on parandada selle õigusakti kättesaadavust ja läbipaistvust, muutmata selle materiaalõiguse norme kooskõlas standardse kodifitseerimistavaga.

¹⁸ Käesolevas dokumendis hõlmab termin „digitaalne viisa“ nii digitaalseid viisasid kui ka elektroonilist taotlemist.

¹⁹ Vt I/A-punkti märkus 14616/17 kokkuvõtva aruande kohta, 23.11.2017.

Komisjon usub ka, et pikemas perspektiivis tuleb liikuda digitaalsete viisade kasutuselevõtu suunas, ning käivitab 2018. aasta lõpuks teostatavusuuringud. Sellega seoses peab komisjon vajalikuks algatada arutelu sidusrühmadega selle üle, kuidas saaks ära kasutada tehnoloogia arengut, et viisamenetlust veelgi ühtlustada ja lihtsustada nii taotlejate kui ka konsulaatide huvides. Arutelu käigus tuleks hinnata võimalusi ja edendada katseprojekte, et valmistada ette edasisi ettepanekuid. Selles kontekstis saaks poliitilistes aruteludes kasutada liikmesriikides juba ellu viidavate katseprojektide tulemusi.

Peale selle on mõned liikmesriigid juba alustanud viisataotlusi käsitleva otsustusõiguse üleandmist konsulaatidelt keskasutustele. Seepärast tuleks algatada arutelu selle üle, kas ja millistel asjaoludel on sellistel juhtudel võimalik säilitada viisamenetluse terviklikkus ja turvalisus. Sellises arutelus on ühelt poolt oluline võtta arvesse kohaliku olukorra tundmise tähtsust rändega seotud riskide hindamisel, mis on iga viisataotluse kohta tehtava otsuse osa. Teisalt tuleb tõhususe ja läbipaistvuse seisukohast arvesse võtta ka tsentraliseeritud lähenemisviisi eeliseid.

7. JÄRELDUS

ELi ühine viisapoliitika on keskse tähtsusega sisepiirikontrollita ala turvalisuse ja nõuetekohase toimimise tagamiseks. See on hõlbustanud seaduslikku reisimist ELi ja aidanud oluliselt kaasa viisade andmise ühtlustamisele liikmesriikides. Lisaks on algselt sisepoliitika valdkonda kuulunud viisapoliitikast saanud üha olulisem liidu välissuhete vahend.

Vaatamata headele tulemustele tuleb viisapoliitika õigusraamistikku kohandada, võttes arvesse praeguseid probleeme, eelkõige suurenenud ebaseaduslikku rännet ja julgeolekuohte. Selleks teeb komisjon täna ettepaneku teha viisaeeskirja mitmeid muudatusi ning kutsub parlamenti ja nõukogu üles need kiiresti vastu võtma. VISi õigusraamistiku muudatused tehakse hiljem kevadel.

Samal ajal teevad komisjon ning välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja tööd selle nimel, et tagada ELi huvide paremaks teenimiseks ELi viisapoliitika ja ELi välissuhete ühtsus, sealhulgas viisapoliitika ja muude poliitikavaldkondade sidusus.

Tulevikku silmas pidades algatab komisjon arutelud parlamendi, liikmesriikide ja muude sidusrühmadega viisamenetluse edasise digiteerimise teemal. Nendesse aruteludesse kaasatakse ka 2018. aasta lõpuks algatatavate uuringute tulemused. Vajadus piisavate rahaliste vahendite järele on oluline element, millega arvestatakse 2020. aasta järgses mitmeaastases finantsraamistikus.