

II

(Teatiseid)

EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDE, ORGANITE JA ASUTUSTE TEATISED

EUROOPA KOMISJON

KOMISJONI TEATIS

Suunised viisamenetluste järkjärguliseks ja koordineeritud taastamiseks

(2020/C 197 I/01)

I. SISSEJUHATUS

EU+ alale ⁽¹⁾ reisimiseks peab viisa olema 105 riigi kodanikel. Üldjuhul on võimalik viisat taotleda liikmesriikide konsulaatides, mis asuvad peaaegu kõigis kolmandates riikides üle maailma. 26 Schengeni ala riigis ⁽²⁾ kohaldatakse täielikult ELi ühtset lühiajalise viisa poliitikat, mille alusel antakse tavaliselt aastas välja 15 miljonit viisat.

COVID-19 pandeemia leviku tõkestamiseks võetud meetmete raames otsustasid enamik liikmesriike mittehädavajalikuks reisimiseks ette nähtud viisataotluste menetlemise peatada, paljudel juhtudel määramata ajaks. Osa liikmesriike otsustas samuti mitte kohaldada enam esindamiskokkuleppeid viisade väljaandmise kohta teiste liikmesriikide nimel. Kuna teatavat liiki hädavajalikud reisijad ⁽³⁾ olid kogu ELi hõlmavatest reisi piirangutest vabastatud, kutsus komisjon liikmesriike üles jätkama miinimumteenuse osutamist, et menetleda nende isikute viisataotlusi, sealhulgas esindamiskokkulepete raames ⁽⁴⁾. Liikmesriigid on seda üleskutset võimaluse piires järginud, kuid kohalikud piirangud on sageli takistanud teenuse osutamise jätkamist ja paljudes maailma paikades on olnud raske, kui mitte võimatu liikmesriikide viisateenuseid kasutada. Üleilmsete reisi piirangute tõttu jäi liikmesriikide välja antud viisade arv mais 2020 alla 2 % tavapärasest igakuisest keskmisest.

Kui ELi välispiiril hakatakse reisi piiranguid järk-järgult leevendada, tuleks viisamenetluste taastamine nende muutustega kohe kooskõlla viia. Selle protsessi juhtpõhimõtted on esitatud komisjoni teatistes, milles käsitletakse kolmandat hinnangut ELi mittehädavajaliku reisimise ajutise piirangu kohaldamisele ⁽⁵⁾.

Kui välispiiril kehtivaid piiranguid leevendatakse, rahvusvahelised transpordiühendused järk-järgult taastuvad ja kolmandates riikides vähendatakse liikumisi piiranguid, peab reisijatel olema jälle võimalik kolmandates riikides viisateenuseid kasutada. Selleks et protsess kulgeks võimalikult sujuvalt, on väga oluline, et liikmesriigid taastaksid viisamenetlused igas kolmandas riigis koordineeritud, ühtsel ja täielikult läbipaistval viisil. Seejuures kohaldatakse ka edaspidi viisaeeskirjades esitatud ühtse viisapoliitika üldsätteid. Lisaks tuleks kohalikul tasandil veelgi ühtlustada menetlusi ja pidevalt jagada hügieenieeskirjade ja uute tööviisidega seotud parimaid tavasid. Selles valdkonnas on keskne koht liikmesriikide vahelistel korrapärasel mõttevahetustel, mis toimuvad ELi delegatsioonide koordineeritava kohaliku Schengeni koostöö kohtumistel.

⁽¹⁾ „EL+ alasse“ kuuluvad kõik Schengeni liikmesriigid (sealhulgas Bulgaaria, Horvaatia, Küpros ja Rumeenia) ning neli Schengeni lepinguga ühinenud riiki. Sellesse kuuluvad ka Iirimaa ja Ühendkuningriik, juhul kui nad otsustavad rakendada sama meetet.

⁽²⁾ 22 ELi liikmesriiki ja 4 Schengeni lepinguga ühinenud riiki.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Vt komisjoni 18. märtsi 2020. aasta suunised.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

Väliste teenuseosutajate ja viisaosakondade võimet taotlejaid vastu võtta ja viisataotlusi menetleda mõjutavad algetapis kohalikud liikumispiirangud. Samas ei teki paikades, kus kohalikud liikumispiirangud peaksid kehtima jääma, erilist nõudlust ELi reisimise ega viisade järele. Lisaks ei saa välistada, et rahvusvaheline reisimine taastub aeglaselt, kusjuures jätkuva üleilmse pandeemiaga seotud võimalik hirm rahvusvahelise reisimise ees võib tingida selle, et viisataotluste koguarv kasvab järgmistel kuudel väga aeglaselt. Nõudlus viisade järele jääb tõenäoliselt kuni aasta lõpuni tavapärasest väiksemaks, sealhulgas nendes kolmandates riikides, kus tavaliselt esitatakse palju taotlusi ⁽⁶⁾.

Komisjon korraldas mais viisamenetluste taastamise ettevalmistamiseks liikmesriikide viisaekspertidega kaks mitteametlikku mõttevahetust. Nende mõttevahetuste käigus nõustusi kõik liikmesriigid, et viisamenetluste taastamine tuleks täielikult kooskõlastada piirangute leevendamise ja välispiiril ja koordineerida kohapealsete konsulaatide vahel.

Nendest mõttevahetustest on lähtutud ka käesolevates suunistes, mille eesmärk on toetada liikmesriike selle protsessi ühtlustamisel.

II. VIISAMENETLUSTE TAASTAMINE

Kui tehakse otsus leevendada ELi mittehädavajaliku reisimise piiranguid, tuleks kõigil liikmesriikidel taastada asjaomaste kolmandate riikide puhul võimalikult kiiresti ka viisamenetlused. Hädavajalikele reisijatele ette nähtud minimaalsed viisateenused peaksid igal juhul kõikjal säilima, isegi kolmandates riikides, kus kehtivad endiselt üldised reisi piirangud.

Kuni viisataotluste läbivaatamise võime on piiratud, tuleks eelisjärjekorras menetleda hädavajalike reisijate ja oluliste töötajate taotlusi. Kui konsulaarteenuse osutamise võime jääb päritoluriigis ebapiisavaks, peaksid liikmesriigid andma nimetatud liiki reisijatele, sealhulgas eelkõige laevameeskonna liikmetele, viisasid jätkuvalt välispiiril.

Kui mittehädavajalik reisimine mõnest kolmandast riigist muutub võimalikuks, ei näi siiski vajalik ega asjakohane kehtestada uusi prioriteetsete reisijate liike. Reisijate täiendavat eristamist reisi eesmärgi alusel võidakse käsitleda ebaproportsionaalse ja diskrimineerivana, kuna sellel ei ole seost ohuga, mis tekib rahvatervisele viisa taotlemise etapis. Kui ei ole kokku lepitud, millisel eesmärgil reisimist käsitatakse prioriteetsena, võib lisaks sattuda tõsiselt ohtu viisamenetluste ühtse taastamise saavutamisele.

Võimaluse piires peaksid liikmesriigid võtma kohustuse taastada viisamenetlused igas kohas samal ajal ja vajaduse korral taastama täielikult teiste liikmesriikide esindamise viisaküsimustes. Samuti peavad liikmesriigid jätkama viisaeeskirjade üldsätete kohaldamist taotluste menetlemisel ja viisade andmisel. See edastab üldsusele ka ühtse sõnumi ja hoiab ära soodsama viisakohtlemise otsimise ja muud võimalikud kuritarvitused.

Kuna keskmiselt 90 % kõigist viisataotlustest esitatakse väliste teenuseosutajate kaudu, nõuab viisamenetluste taastamine paratamatult ka liikmesriikide ja nimetatud eraettevõtjate vahelist koordineerimist. Kuigi välised teenuseosutajad vastutavad selle eest, et järgitaks kohalikele tavadele vastavaid asjakohaseid hügieenimeetmeid, peaksid liikmesriigid tähelepanelikult jälgima kõiki teenuseosutajate menetluste taastamisega seotud tahkusi.

Rahvatervise ohtude hindamine on osa viisamenetlusest, kuid viisapoliitika ei ole esmajärjekorras tervishoiupoliitika vahend. Tervisekontrolli ei tohiks nõuda viisataotluse esitamise ajal, mis toimub vähemalt 15 päeva, kuid mõnikord kuni 6 kuud (laevameeskonna liikmete puhul 9 kuud) enne kavandatavat reisi.

1. Viisamenetluste ühtse taastamise ettevalmistamine ja elluviimine

Liikmesriike ergutatakse alustama kohe ettevalmistusi, et töötada nii väliste teenuseosutajate kui ka konsulaatide jaoks välja uued juurdepääsureeglid taotlejate ja taotluste vastuvõtmiseks. Meetmed võivad hõlmata järgmist:

— hügieenieeskirjade kehtestamine:

— töötajate jaoks: füüsilise distantsi hoidmine, vahetustega töötamine, kaitsevahendid (kindad, näomaskid, pleksiklaasist eraldusseinad lettidel jms);

— viisataotlejate jaoks: füüsilise distantsi hoidmine, näomaski kasutamise kohustus, desinfitseerimisvahendite dosaatorite paigaldamine jms;

⁽⁶⁾ Näiteks Venemaa, Hiina ja India.

- sissepääsu võimaldamine ainult eelneva broneeringu alusel;
- võimaluse korral füüsilise kontakti vältimine:
 - selliste taotluse esitamise viiside ulatuslikum kasutamine, mis ei nõua isiklikku kontakti: nt taotlusvormi ja tõendavate dokumentide üleandmine või elektrooniline esitamine;
 - taotlejatel sõrmejälgede võtmine ainult iga 59 kuu järel vastavalt kehtivatele eeskirjadele (kui süstemaatiliselt kontrollida taotleja biomeetriliste andmete olemasolu viisainfosüsteemis, väheneks oluliselt taotleja vajadus kohale tulla);
 - kontaktivabade süsteemide, näiteks interneti- ja kaugmaksete kasutamise võimaldamine viisatasude maksmiseks.

2. Taotluste läbivaatamine

Ühise viisapoliitika rakendamine peab jääma ühtseks. Praeguses olukorras võib üldistest eeskirjadest kõrvalekaldumine mõjuda kahjulikult. Näiteks viisa territoriaalse kehtivuse või kehtivusaja piiramine raskendab viisaomaniku reageerimist reisipiirangute äkilisele muutumisele. Viisade territoriaalse kehtivuse süstemaatiline piiramine võib mõjuda kahjulikult sõlmlennujaamata liikmesriikidele ja sagedastele reisijatele. Lisaks tekitab see ohu, et tulevikus tekivad transpordi valdkonnas uued kitsaskohad, sest hädavajalikud reisijad (nt veoki- ja rongijuhid ning lennuki- ja laevameeskonna liikmed) ei saa vabalt liikuda. See võib suurendada ka viisamenetluste taastamise alguses uuesti survet liikmesriikide piiratud viisasuutlikkusele.

Viisamenetluste taastamisel peaksid liikmesriigid pidama kinni järgmistest põhimõtetest:

a) viisaeeskirjade kohaldamine:

viisaeeskirjade üldsätted kehtivad endiselt. Eelkõige:

- ühtsed viisad (mis kehtivad kogu Schengeni alal) tuleks anda üldsätete alusel. Välja antavate viisade territoriaalse kehtivuse süstemaatiliseks piiramiseks ei ole õiguslikku alust;
- liikmesriigid peaksid hoiduma viisade kehtivusaja piiramisest, sest see ei ole tulemuslik vahend COVID-19 leviku tõkestamiseks. Lisaks ei anna viisa selle omanikule automaatselt õigust välispiiri ületamiseks, sest Schengeni piirieskirjades sätestatud riiki sisenemise tingimuste täitmist kontrollitakse reisi ajal uuesti;
- mitmekordsed viisad tuleks anda üldsätete alusel. Pika kehtivusajaga viisad vähendavad liikmesriikide konsulaatide töökoormust, eriti kui neil on viisamenetluste taastamise ajal vähem töötajaid, sest sel juhul ei pea regulaarsed reisijad taotlema nii sageli uut viisat;

b) üldsuse teavitamine:

- liikmesriigid (ja välised teenuseosutajad) peaksid tagama õigeaegse teavitamise taotlejate ja taotluste vastuvõtmisel kehtestatud uuest hügieenimeetmetest ja juurdepääsueeskirjadest;
- iga viisaomanikku tuleks (passi tagastamisel talle antava teabelehe abil) isiklikult teavitada sellest, et ühtse viisa saamine ei vabasta reisijat ELis kehtida võivatest täiendavatest reisipiirangutest, näiteks karantiininouetest, mida kohaldatakse olenemata isiku kodakondsusest;

c) esindamiskokkulepped:

- selleks et taotlejatel oleks võimalik taotleda oma elukohariigis ka nende liikmesriikide viisat, millel ei ole nende elukohas konsulaati ega esindust, tuleks hakata uuesti kohaldama olemasolevaid esindamiskokkuleppeid;
- kui teatavatel konsulaatidel on ajutisi raskusi, peaksid liikmesriigid solidaarsuse vaimus kiiresti kohaldama ajutisi esindamiskokkuleppeid. Eriti tähtis on tagada viisa taotlemise võimalus olulistele transporditöötajatele, nagu veoki- ja rongijuhid ning lennuki- ja laevameeskonna liikmed;

d) *tegevuse koordineerimine ja teabevahetus kohalikul tasandil:*

paljudes kolmandates riikides kehtestati liikumis- ja muud piirangud väga lühikese etteteatamisajaga. Selle tulemusena suleti kohe konsulaadid ja välised teenuseosutajad ning välismaalastest töötajad repatrieeriti. Sellisel juhul ei jäänud tihti piisavalt aega, et teisi liikmesriike nõuetekohaselt teavitada. Viisamenetluste taastamisel peaksid aga liikmesriigid püüdma tagada võimalikult hea koordineerimise ja teabevahetuse ning jagama tööviiside kohandamisega seotud parimaid tavasid, sealhulgas väliste teenuseosutajate puhul, kellega nad teevad koostööd. Koordineerimine ja omavaheline teabevahetus on samuti olulised, kui tulevikus peaks olema vaja uuesti kehtestada teatavad reisi piirangud.

3. Kohaliku Schengeni koostöö roll

Kohalikul Schengeni koostööl on oluline roll selles, et tagada kogu aeg ühise viisapoliitika ühtne rakendamine. Hiljutiste mõttevahetuste käigus on liikmesriigid korduvalt rõhutanud, et ELi delegatsioonide koordineeritava kohaliku Schengeni koostöö peamine ülesanne on jagada teavet kohaliku olukorra (näiteks epidemioloogilise olukorra ning kohalike liikumiskiirangute ja karantiinimeetmete) kohta ja tagada tavade ühtlustamine ja üldsuse teavitamine. Komisjon meenutab, et liikmesriigid ja ELi delegatsioonid vastutavad ühiselt kohaliku Schengeni koostöö sujuva toimimise eest. Liikmesriikide keskasutused peaksid võimaldama oma konsulaatidel järgida kohaliku Schengeni koostöö raames kokku lepitud ühtse viisamenetluste taastamise põhimõtteid.

III. KOKKUVÕTE

Viisamenetluste järkjärguline ja koordineeritud taastamine kogu maailmas on väljakutse, millega on võimalik edukalt toime tulla, kui tegutsetakse kooskõlastatult. Schengeni ala ühtsuse ja ühise viisapoliitika toimimise seisukohalt on äärmiselt oluline hoiduda ühepoolsetest meetmetest ja lasta kohalikul Schengeni koostööl täielikult täita oma koordineerivat rolli. Komisjon on valmis liikmesriike selles protsessis toetama. Kui seda juhitakse nõuetekohaselt, võimaldab see sujuvalt taastada rahvusvahelise reisimise, äritegevuse, turismi ja inimestevahelised kontaktid, mis moodustavad lahutamatu osa Euroopa eluviisist, hoides samal ajal terviseohud maksimaalse kontrolli all.

Ei saa välistada, et COVID-19 pandeemia teise laine või muu üleilmse tervisealase hädaolukorra tõttu tuleb tulevikus uuesti kehtestada reisi piirangud. Lühemas perspektiivis kohaldatakse eriolukorra meetmena kõigi sätestatud tingimustele vastavate taotlejate, eriti selliste oluliste transporditöötajate nagu **veoki- ja rongijuhtide ning lennuki- ja laevameeskonna liikmete** suhtes pikaajaliste mitmekordsete viisade väljaandmist käsitlevaid üldeskirju. See võib aidata hoida ära viimastel nädalatel paljude hädavajalike töötajate puhul tekkinud haldustakistuste kordumist. Eesmärk peaks olema muuta ühine viisapoliitika viimastel kuudel kogetuga sarnaste ulatuslike häirete suhtes vastupidavamaks.
