



Brüssel, 22.12.2020  
COM(2020) 851 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,**  
**millega edastatakse komisjoni seisukoht, mis lähtub Euroopa Parlamendi 22. oktoobri**  
**2020. aasta resolutsioonist komisjoni kohustuste kohta vastastikuse viisavabaduse**  
**valdkonnas, ja antakse ülevaade asjade seisust**

## I. SISSEJUHATUS

Käesolevas teatises avaldatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 265 kohane komisjoni seisukoht, mis lähtub Euroopa Parlamendi 22. oktoobri 2020. aasta resolutsioonist komisjoni kohustuste kohta vastastikuse viisavabaduse valdkonnas vastavalt määruse (EL) 2018/1806 artiklile 7. Selles tehakse ühtlasi ülevaade arengust vastastikuse viisavabaduse vallas USAga alates 2020. aasta märtsist, mil võeti vastu eelmine teatis, rõhutades COVID-19 pandeemia kiuste komisjonis vastastikkuse põhimõtte kohaldamise praeguse olukorra parandamiseks tehtud jõupingutusi ja üles näidatud pühendumust.

Euroopa Parlamendis 22. oktoobril 2020 vastu võetud resolutsiooni aluseks oli Euroopa Parlamendi 19. oktoobri 2020. aasta täiskogu istungil arutluse all olnud suuline küsimus. Oma vastuses sellele küsimusele kinnitas komisjon uuesti oma pühendumust vastastikuse viisavabaduse saavutamisele kõigi liikmesriikide jaoks ja et peab seda prioriteediks. Komisjon selgitas ka, et jätkab tulemustele orienteeritud koostööd USAga, kooskõlastades selleks tegevuse asjaomaste liikmesriikidega, ning märkis, et seniste saavutuste põhjal võib käegakatsutavat edasiminekut täieliku vastastikuse viisanõudest loobumise suunas saavutada püsiva pühendumise ja koordineeritud diplomaatilise suhtluse kaudu. Kõnealuses resolutsioonis leiab Euroopa Parlament, et komisjon on „õiguslikult kohustatud võtma vastu delegeeritud õigusakti – millega peatatakse ajutiselt viisanõudest vabastamine selliste kolmandate riikide kodanike suhtes“, kes ei ole kaotanud viisanõuet teatavate ELi liikmesriikide kodanike suhtes enne 12. aprilli 2016. Selle resolutsiooniga peetakse silmas üksiti USA-d, sest Bulgaaria, Horvaatia, Küprose ja Rumeenia kodanike suhtes kohaldatakse USAsse reisimisel endiselt viisanõuet. Euroopa Parlament kutsub ühtlasi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 265 alusel komisjoni üles võtma hiljemalt kahe kuu jooksul pärast kõnealuse resolutsiooni vastuvõtmist vastu nõutav delegeeritud õigusakt.

## II. TAUST

12. aprillil 2016 esitas komisjon teatise „Ülevaade olukorrast ja võimalikud edasised sammud seoses vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmisega teatavates kolmandates riikides viisapoliitika valdkonnas“<sup>1</sup>. Teatises on märgitud, et komisjoni aktiivsel toetusel on enamik kolmandate riikidega seoses teatatud vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmise juhtumeid lahendatud<sup>2</sup>. Samas on selles öeldud, et kui kolmas riik ei ole kaotanud viisanõuet 12. aprilliks 2016, on komisjon 15. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 539/2001 alusel, mida on muudetud 11. detsembri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1289/2013,<sup>3</sup> kohustatud võtma vastu delegeeritud õigusakti, millega peatatakse 12 kuuks viisavabaduse kohaldamine selle

<sup>1</sup> COM(2016) 221 final, 12.4.2016.

<sup>2</sup> 2014. aastal teatasid komisjonile vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmisest viis liikmesriiki: Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Poola ja Rumeenia. Need teated puudutasid Kanadat, USA-d, Austraaliat, Bruneid ja Jaapanit. Vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmise juhtumid Kanada, Austraalia, Brunei ja Jaapaniga on kõik leidnud lahenduse ja jõutud on täieliku vastastikuse viisanõudest loobumiseni.

<sup>3</sup> Vt osutatud määruse artikli 1 lõige 4. Samasugune kohustus on nüüdseks sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta määruse (EL) 2018/1806 artiklis 7, kusjuures kõnealuses määruses on loetletud riigid, kelle kodanikel peab liikmesriikide välispiiride ületamisel olema viisa, ja need, kelle kodanikud on sellisest nõudest vabastatud (kodifitseeritud tekst), ELT L 303, 28.11.2018, lk 39, millega kodifitseeriti määrus 539/2001.

kolmanda riigi kodanike suhtes. Määruses on ühtlasi nõutud, et komisjon peab võtma arvesse tagajärgi, mida viisanõudest vabastamise peatamine tooks kaasa liidu ja selle liikmesriikide välissuhetele<sup>4</sup>.

2016. aasta aprilli teatises hinnati, millised oleksid viisavabaduse peatamise tagajärjed ja mõju ELi kodanikele ja ettevõtjatele ning asjaomaste kolmandate riikide kodanike jaoks, ning kutsuti Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles arutama, milline oleks kõige asjakohasem viis edasi liikuda. Seejärel esitas komisjon kuus järelteatist: 2016. aasta juulis<sup>5</sup> ja detsembris,<sup>6</sup> 2017. aasta mais<sup>7</sup> ja detsembris<sup>8</sup>, 2018. aasta detsembris<sup>9</sup> ja 2020. aasta märtsis<sup>10</sup>. Neist viimases esitas komisjon ülevaate olukorrast ja edasised sammud seoses vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmisega USAs (see puudutab Bulgaaria, Horvaatia, Küprose ja Rumeenia kodanikke), mis on ainus järelejäänud vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmise juhtum. Ühtlasi antakse selles ülevaade Poola edusammudest, kuna viimane ühines 2019. aasta novembris USA viisanõudest loobumise programmiga.

2020. aasta märtsis esitatud teatises on viidatud asjaolule, et kogu maailmas on kätte jõudnud viisapoliitika rakendamise seisukohast erakordne aeg, mil üha rohkem riike on võtnud viisaga seotud meetmeid, et võidelda COVID-19 pandeemia vastu. USAs hakkasid 13. märtsist 2020 kehtima ajutised mittehädavajaliku reisimise piirangud füüsiliselt Schengeni alal viibinud või seda viimase 14 päeva jooksul enne USA territooriumile sisenemist külastanud välismaalastele nende kodakondsusest olenemata<sup>11</sup>. Neid piirangud laiendati 16. märtsil Iirimaa ja Ühendkuningriigile<sup>12</sup>. Kuna nende piirangute aluseks on füüsiline kohalolek asjaomastes piirkondades, mitte reisijate kodakondsus, ei saa neid pidada seotuks vastastikkuse viisavabadusega<sup>13</sup>. Euroopa Liit on astunud sarnaseid samme, et piirata mittehädavajalikkude reisimist liitu<sup>14</sup>.

### III. VIIMASE AJA SUUNDUMUSED

#### 1. Ülevaade ELi ja USA vahelistest kontaktidest ja nende järelmeetmetest

Ehkki pärast 2020. aasta märtsi ei ole olnud võimalik korraldada füüsilisi kohtumisi, on vastastikkuse põhimõtte kohaldamata jätmise küsimust käsitletud kõigil olulistel

---

<sup>5</sup> COM(2016) 481 final, 12.7.2016.

<sup>6</sup> COM(2016) 816 final, 21.12.2016.

<sup>7</sup> COM(2017) 227 final, 2.5.2017.

<sup>8</sup> COM(2017) 813 final, 20.12.2017.

<sup>9</sup> COM(2018) 855 final, 9.12.2018.

<sup>10</sup> COM(2020) 119 final, 23.3.2020.

<sup>11</sup> <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>.

<sup>12</sup> <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/departments-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>.

<sup>13</sup> 19. märtsil esitas USA kogu maailma puudutava kõige kõrgema ehk neljanda tasandi tervisehoiatuse, milles soovatakse mitte reisida. Hoiatus on olnud vaadeldava ajaperioodi jooksul jõus. Seetõttu peatati ajutiselt kogu maailmas USA tavapärase viisateenused. Alates juulist on USA hakanud viisateenuseid järk-järgult taas käivitama, seda eelkõige hädaolukorra ja eluliselt tähtsate viisade puhul.

<sup>14</sup> COM(2020) 115 final, 16.3.2020, ja nõukogu 30. juuni 2020. aasta soovitus 2020/912 Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piiramise ja sellise piirangu võimaliku kaotamise kohta.

videokonverentsidel USAGA. Muu hulgas oli see ELi ja USA justiits- ja siseministrite 28. mai 2020. aasta kohtumise päevakorras. Samuti arutati seda teemat ELi ja USA justiits- ja siseküsimuste kõrgete ametnike kohtumisel 15. septembril 2020 ning kolmepoolsetel kohtumistel (komisjoni, USA ja asjaomaste liikmesriikide vahel) 18.–19. juunini 2020 ja 10.–11. detsembrini 2020.

### ***ELi ja USA justiits- ja siseministrite kohtumine (2020. aasta mai)***

ELi ja USA justiits- ja siseministrite kohtumisel 28. mail 2020 rõhutasid nii Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja Horvaatia kui ka komisjon veel kord, kui tähtis on laiendada USA viisanõudest loobumise programmi kõigile ELi liikmesriikidele. Meenutades Poola edukat ühinemist viisanõudest loobumise programmiga, mis näitab, kuidas koordineeritud ja pragmaatiline tehnilist ja diplomaatilist laadi pühendumus viib sihile, rõhutasid pooled, et viisanõudest loobumine ülejäänud nelja liikmesriigi suhtes jääb endiselt prioriteediks. Pooled nõustuvad, et edu saavutamiseks peab jätkuma konstruktiivne koostöö USA poolt iga asjaomase liikmesriigi jaoks välja töötatud riigipõhise töökava rakendamisel, et jõuda selle abil USA viisanõudest loobumise programmi julgeolekunõuete täieliku täitmiseni.

### ***Kolmepoolne kohtumine 2020. aasta juunis***

Videokonverentsi vormis toimunud kolmepoolne kohtumine, mis oli pühendatud vastastikuse viisavabaduse põhimõttele, leidis aset 18.–19. juunini 2020. Sellel said kokku USA, komisjoni ja asjaomaste liikmesriikide – Bulgaaria, Horvaatia, Küprose ja Rumeenia – esindajad. Jõupingutuste jätkumine pandeemiast ja kogu ELi ja USA vahelise mittehädavajaliku reisimise peatumisest hoolimata näitab viisanõuete vastastikkuse põhimõtte olulisust. Osalejad uurisid võimalusi, kuidas jätkata ühist tööd COVID-19 tingimustes ja arutasid USA viisanõuetest loobumise programmi julgeolekunõuete täitmisel ja eelkõige viisa andmisest keeldumise määra asjus tehtud edusamme.

Hoolimata COVID-19 pandeemiaga seotud reisi piirangutest ja enamiku USA viisateenuste peatumisest kogu maailmas alates märtsikuust, ei viidanud USA esindajad võimalusele, et viisa andmisest keeldumise määra arvutamise meetodit 2020. eelarveaasta puhul muudetakse. Viisa andmisest keeldumise kindel määr on oluline õiguslik nõue, mida peab täitma iga riik, kes soovib USA viisanõudest loobumise programmis osaleda<sup>15</sup>.

USA viisanõudest loobumise programmi seni täitmata julgeolekunõuete küsimuses toimus 2019. aastal USA poolt neljale liikmesriigile antud riigipõhiseid töökavasid käsitlev teine läbirääkimiste voor. Võrreldes varasemate kordadega, kui käsitluse all olid pigem üldised julgeolekunõuded, pidasid asjakohased liikmesriigid seekordset arutelu, mille aluseks olid riigipõhised töökavad, selgeks edasiminekuks. Kuna töökavad sisaldavad suuniseid, mis käivad iga asjaomase liikmesriigi kohta eraldi, võimaldab see viimastel keskenduda just enda täitmata nõuetele. Nagu öeldud 2020. aasta märtsi teatistes, sisaldavad töökavad suunavaid meetmeid, mida liikmesriigid peaksid nõuetele vastamiseks võtma. Töökavad vaadati

<sup>15</sup> USA seaduste kohaselt peab viisanõudest loobumise programmis osaleda soovival riigil olema viisa andmisest keeldumise määr muu kui sisserändaja viisa puhul alla 3 % aasta kohta või alla 2 % kahe aasta keskmisena.

kolmepoolsel kohtumisel läbi ja anti hinnang nende rakendamisele. Ilmnes, et kõik neli liikmesriiki olid teinud mitmes vallas edusamme. Nende edusammude hulka kuulub näiteks teabevahetuslepingute (eelkõige raske kuritegevuse tõkestamise ja sellevastase võitluse lepingu) rakendamine, kasutades USA pakutud teavet rändajate taustakontrolli ja terrorismivastaste võitluse tõhustamiseks, ning riikliku taustakontrollivõimekuse parandamine. Ehkki USA esindajad tunnistasid tehtud edusamme, kinnitasid nad jätkuvalt, et olukorda hinnatakse terviklikult ning kõiki tarvilikke lepinguid ei saa lugeda veel täies mahus rakendatuks<sup>16</sup>.

Kohtumise tulemusel lubasid kõik neli liikmesriiki jätkata tööd oma töökava kohaselt. USA lubas jätkata töökavade läbivaatamist ja anda pidevalt tagasisidet.

### ***Kolmepoolne kohtumine 2020. aasta detsembris***

Kolmepoolse kohtumise järgmine voor toimus 10.–11. detsembrini 2020 videosilla teel. Kestvast üleilmsest pandeemiast hoolimata rõhutati sellel pingutuste jätkumist. Viisa andmisest keeldumise määr 2020. eelarveaasta kohta ei olnud veel avalikult kättesaadav, kuid USA esindajad rõhutasid, et 2020. aasta langusele vastas viisa taotluste hulga järsk langus.

Seetõttu keskenduti kohtumisel julgeolekunõuetele ja peeti USA poolt igale asjaomasele liikmesriigile koostatud riigipõhiseid töökavasid käsitleva arutelu kolmas voor. Kõik liikmesriigid olid teinud mitmes valdkonnas edasisi edusamme. Kõigi nelja liikmesriigi suhtes tõstatati, küll erineval määral, riiklike passi väljaandmise süsteemide usaldusväärsuse küsimus, mille peamiste murekohtadena nähti kodakondsuse saamise kiirmenetlusi ja pettusi passe väljastavates asutustes.

Kohtumise käigus tutvustasid komisjoni talitlused Euroopa reisinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) ning rände ja julgeoleku teabesüsteemide koostalitluspõhimõtteid, et suurendada USA ametivõimude teadlikkust selles valdkonnas ELi tasandil kehtivatest normidest.

Kohtumise tulemusel lubasid kõik neli liikmesriiki jätkata töökavas viidatud küsimuste käsitlemist. USA esindajad lubasid töökavasid vastavalt võetud meetmetele vajaduse korral täpsustada. Komisjon lubas võtta edaspidi vaatluse alla muud horisontaalsed valdkonnad, kus kehtivad ELi tasandi normid.

## **2. USA viisanõudest loobumise programm ja selles vallas tehtud edusammud**

### ***Viisa andmisest keeldumise määr***

Nagu on viidatud 2020. aasta märtsi teatises, näitas viisa andmisest keeldumise määr kõigi nelja asjaomase liikmesriigi puhul 2019. aastal langustrendi, jõudes mõne puhul lähedale ette nähtud 3 % künnisele. Küprosel jäi see alla 3 %, Horvaatial langes see 4 %-ni ning Bulgaaria

---

<sup>16</sup> Nagu varem teatatud, kehtestas USA sisejulgeolekuministeerium lisaks nõudele allkirjastada raske kuritegevuse tõkestamise ja sellevastase võitluse leping 2017. aastal lisanõude, millega kehtestas riikide jaoks, kes soovivad viisanõudest loobumise programmis osaleda, kohustuse, et nimetatud leping peab olema täies mahus rakendatud.

ja Rumeenia jõudsid mõlemad esimest korda tasemeni alla 10 % (Bulgaaria 9,75 % ja Rumeenia 9,11 %). Kuna 2020. eelarveaasta lõppes septembris, ei ole viisa andmisest keeldumise määrad selle aasta kohta veel kättesaadavad.

### ***Julgeolekunõuded***

Nagu eespool öeldud, on Bulgaaria, Horvaatia, Küpros ja Rumeenia allkirjastanud ja ratifitseerinud USAGA sõlmitud raske kuritegevuse tõkestamise ja sellevastase võitluse lepingu ning teinud jõupingutusi selle täielikuks rakendamiseks. Viimane ei ole USA esindajate sõnul siiski veel saavutatud.

Töö üldiste julgeolekunõuetega jätkub USA ametivõimude poolt igale asjaomasele liikmesriigile antud riigipõhise töökava põhjal (vt punkt II.2). Järgmisel kolmepoolsel kohtumisel, mis kavakohaselt peaks toimuma 2021. aasta kevadel, keskendutakse edusammudele töökavades osutatud valdkondades.

### **3. USA praegune poliitiline olukord ning ELi ja USA kahepoolsed suhted**

Pärast 3. novembril 2020 toimunud presidendi-, kongressi-, osariigi tasandi ja kohalikke valimisi on USA valitsuses kätte jõudnud üleminekuperiood. See kestab kuni uue presidendi ametisse astumiseni, mis on kavandatud 20. jaanuariks 2021. See tähendab, et ametisolevalt presidendilt ei eeldata tulevikku suunatud poliitiliste otsuste tegemist. See käib ka vastastikuse viisavabaduse kohta. Poliitiliste otsuste tegemine jätkub pärast uue presidendi ja tema kabineti ametisse astumist.

2. detsembril 2020 esitas komisjon koos Euroopa välisteenistusega ühisteatise „ELi ja USA uus üleilmsete muutuste kava“<sup>17</sup>. Ühisteatises on tehtud uue transatlantilise tegevuskava ettepanek. Sellega edastati ametisseastuvalle USA administratsioonile positiivne poliitiline sõnum, et transatlantilist partnerlust on vaja uuendada, ja meenutatakse, et Atlandi ookeani mõlemal kaldal elavate inimeste jaoks on transatlantilised sidemed ühiskondade, identiteedi, majanduse ning isikliku elu jaoks olulisel kohal.

Ühisteatises on öeldud, et USA administratsiooni vahetumine, annab ainukordse võimaluse töötada välja üleilmsele koostööle keskenduv uus transatlantiline tegevuskava. Üks sellise partnerluse juhtprintsipi peaks olema töötada pooltevaheliste erimeelsuste jaoks ühiselt välja lahendusi, mis võtavad arvesse meie ühiseid väärtusi. Selles kontekstis on tähtis hinnata USA ametisseastuva administratsiooni hoiakuid vastastikuse viisavabaduse küsimuses.

## **IV. JÄRGMINE ETAPP JA JÄRELDUSED**

Komisjon kinnitab oma kavatsust jätkata asjaomase nelja liikmesriigi aktiivset toetamist, et aidata neil täita USA viisanõudest loobumise programmi nõudeid.

Eelseisvatel tehnilistel ja poliitilistel kolme- ja kahepoolsel kohtumistel saab see töö jätkuma. Järgmisel korralisel kolmepoolsel kohtumisel, mis peaks kavakohaselt aset leidma

---

<sup>17</sup> JOIN(2020) 22 final.

2021. aasta kevadel, jätkub tehniline töö USA esitatud töökavadega, et võimaldada neljal asjaomasel liikmesriigil USA viisanõudest loobumise programmi julgeolekunõuete täitmisel edasi liikuda.

Järgmine ELi ja USA justiits- ja siseküsimuste kõrgete ametnike kohtumine, mis toimub eeldatavasti 2021. aasta varakevadel, millele järgneb ELi ja USA justiits- ja siseministrite kohtumine eeldatavasti 2021. aasta suvel Portugalis, võimaldab tehtud edusamme hinnata.

Komisjoni prioriteediks on endiselt saavutada täielik vastastikune viisavabadus kõigile liikmesriikidele. Et täieliku vastastikuse viisavabaduse suunas edasi liikuda, jätkab komisjon koostööd USA ja asjaomaste liikmesriikidega, tuginedes ELi ja USA uut üleilmsete muutuste kava käsitleva ühisteatisega loodud positiivsele foonile. Võttes arvesse Poola ühinemist USA viisanõudest loobumise programmiga, COVID-19 pandeemiast tulenevat erakorralist olukorda, mis on pärssinud reisimist ja üldist viisapoliitika rakendamist üle kogu maailma, ning asjaomaste liikmesriikide pidevaid edusamme, on komisjon seisukohal, et edusammude jätkudes on koostöö ja koordineeritud diplomaatiline pühendumus komisjoni ja asjaomaste liikmesriikide kooskõlastatud jõupingutuste taustal endiselt edasiliikumiseks kõige asjakohasem viis. Tuleb võtta teadmiseks, et asjaomased liikmesriigid on nõustunud jätkama tulemuste saavutamiseks USAGA dialoogi ja konstruktiivset koostööd ning ükski neist ei ole kutsunud komisjoni üles võtma vastu delegeeritud akti, millega ajutiselt peatada viisavabadus USA kodanike jaoks.

Komisjon võtab samuti arvesse seda, et USA kodanike viisanõudest vabastamise peatamine ei mõjutaks üksnes halvasti transatlantilist koostööd ja meie välissuhteid strateegilise partneriga, vaid sel oleks märkimisväärne negatiivne mõju tervele reale poliitikavaldkondadele. See võib ühtlasi ohustada viisavaba reisimist USAsse kõigi teiste ELi kodanike jaoks, sest USA esindajad on korduvalt märku andnud, et üksnes see, kui komisjon võtaks vastu delegeeritud õigusakti Ameerika Ühendriikide kodanike suhtes viisavabaduse peatamise kohta, tooks kohe kaasa USA vastumeetmed, mis seisneksid viisanõude kehtestamises kõigi ELi kodanike jaoks.

Sellest lähtuvalt on komisjon endiselt seisukohal, et delegeeritud õigusakti vastuvõtmine USA kodanike viisanõudest vabastamise ajutiseks peatamiseks ei oleks eelkõige praegusel ajahetkel otstarbekas ega pruugiks teenida parimal viisil eesmärki saavutada viisavaba reisimine USAsse kõigi ELi kodanike jaoks.

Komisjon jätkab tihedat koostööd Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, et saavutada täielik vastastikune viisavabadus, ning hoiab Euroopa Parlamenti ja nõukogu edasise arenguga kursis. Komisjon esitab 2021. aasta detsembriks Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande olukorra edasise arengu kohta.