

II

(Tiedonannot)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA
VIRASTOJEN TIEDONANNOT

EUROOPAN KOMISSIO

KOMISSIION TIEDONANTO

Ohjeet viisumitoiminnan vaiheittaista ja koordinoitua uudelleenaloittamista varten

(2020/C 197 I/01)

I JOHDANTO

Nykyisin 105 maan kansalaisten on hankittava viisumi ennen matkustamista EU+-alueelle ⁽¹⁾. Viisumihakemukset voidaan yleensä jättää jäsenvaltioiden konsulaatteihin lähes kaikissa kolmansissa maissa eri puolilla maailmaa. Lyhytaikaista oleskelua koskevaa EU:n yhdenmukaistettua viisumipolitiikkaa sovelletaan täysimääräisesti 26 Schengen-jäsenvaltiossa ⁽²⁾, ja tavallisesti vuosittain myönnetään 15 miljoonaa viisumia.

Useimmat jäsenvaltiot päättivät keskeyttää muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevien viisumihakemusten käsittelyn, monissa tapauksissa toistaiseksi. Se kuului toimenpiteisiin, joilla pyrittiin hillitsemään covid-19-pandemian leviämistä. Eräät jäsenvaltiot päättivät myös, etteivät ne enää sovello edustussopimuksia, joiden mukaan ne myöntävät viisumeja toisten jäsenvaltioiden puolesta. Koska tietyt keskeiset matkustajaryhmät ⁽³⁾ oli vapautettu EU:n laajuisista matkustusrajoituksista, komissio kehotti jäsenvaltioita jatkamaan vähimmäispalvelua, jotta näiden henkilöryhmien ⁽⁴⁾ viisumihakemukset voitaisiin käsitellä, myös edustussopimusten puitteissa. Jäsenvaltiot ovat varmistaneet tämän mahdollisuuksien mukaan, mutta paikalliset eristystoimenpiteet ovat usein vaikeuttaneet palvelujen jatkumista, ja pääsy jäsenvaltioiden viisumipalveluihin on käynyt vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi monissa osissa maailmaa. Yleisten matkustusrajoitusten vuoksi jäsenvaltioiden toukokuussa 2020 myöntämien viisumien määrä jäi alle 2 prosenttiin siitä määrästä, jonka ne tavallisesti myöntävät kuukaudessa.

Heti kun matkustusrajoituksia EU:n ulkorajoilla aletaan vähitellen poistaa, olisi viisumitoiminta aloitettava uudelleen. Toiminnan käynnistämisen pääperiaatteet esitetään komission tiedonannossa EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen kolmannelta arvioinnista ⁽⁵⁾.

Kun ulkorajoilla sovellettavia rajoituksia lievennetään, kansainvälisiä matkustusyhteyksiä avataan asteittain uudelleen ja eristystoimenpiteitä kolmansissa maissa lievennetään, matkustajien on päästävä käyttämään viisumipalveluja kolmansissa maissa. Jotta tämä onnistuisi parhaalla mahdollisella tavalla, on erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot aloittavat toiminnan uudelleen yksittäisissä kolmansissa maissa koordinoitusti, yhdenmukaisesti ja täysin avoimesti. Viisumisäännöstössä vahvistettujen yhdenmukaistettua viisumipolitiikkaa koskevien yleisten säännösten soveltamista jatketaan. Lisäksi paikallistasolla olisi yhdenmukaistettava menettelyjä ja vaihdettava jatkuvasti parhaita käytäntöjä hygieniasäännöistä ja uusista työmenetelmistä. Jäsenvaltioiden säännöllisellä tietojenvaihdolla paikallisen Schengen-yhteistyön kokouksissa, joita EU:n edustustot koordinoivat, on tässä keskeinen rooli.

⁽¹⁾ EU+-alueeseen katsotaan kuuluviksi kaikki Schengen-jäsenvaltiot (myös Bulgaria, Kroatia, Kypros ja Romania) sekä Schengenin säännöstöön osallistuvat neljä maata. Siihen kuuluvat myös Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta, jos ne päättävät soveltaa rajoituksia.

⁽²⁾ 22 EU:n jäsenvaltiota ja 4 Schengenin säännöstöön osallistuvaa valtiota.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Ks. 18. maaliskuuta 2020 annetut komission suuntaviivat.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

Alkuvaiheessa paikalliset eristystoimenpiteet vaikuttavat ulkoisten palveluntarjoajien ja viisumiyksiköiden valmiuksiin vastaanottaa hakijoita ja käsitellä viisumihakemuksia. Jos paikalliset eristystoimenpiteet pysyvät voimassa tietyissä paikoissa, myös viisumien kysyntä ja matkustaminen EU:hun pysyvät vähäisinä. Ei voida myöskään sulkea pois mahdollisuutta, että kansainvälinen matkustaminen käynnistyy uudelleen hitaasti, ja kansainväliseen matkustamiseen nykyisen maailmanlaajuisen pandemian yhteydessä mahdollisesti liittyvät pelot tarkoittaisivat, että viisumihakemusten kokonaismäärä saattaa kasvaa hyvin hitaasti tulevana kuukausina. Viisumien kysyntä jää todennäköisesti huomattavasti alle tavanomaisen tason vuoden loppuun saakka, myös kolmansissa maissa, joissa on perinteisesti haettu paljon viisumeja ⁽⁶⁾.

Komissio järjesti toukokuussa kaksi epävirallista keskustelua jäsenvaltioiden viisumiasiantuntijoiden kanssa valmistellakseen viisumitoiminnan uudelleen aloittamista. Kaikki jäsenvaltiot olivat näissä tapaamisissa yhtä mieltä siitä, että viisumitoiminta olisi aloitettava uudelleen samaan aikaan kun rajoituksia poistetaan ulkorajoilla ja että konsulaattien toimintaa kussakin paikassa olisi koordinoitava.

Näissä ohjeissa otetaan huomioon keskustelujen tulokset, ja tavoitteena on auttaa jäsenvaltioita aloittamaan viisumitoiminta yhdenmukaisella tavalla.

II VIISUMITOIMINNAN ALOITTAMINEN UUELLEEN

Kun on päätös matkustusrajoitusten poistamisesta EU:hun suuntautuvalta muulta kuin välttämättömältä matkustamiselta, viisumitoiminta tietyissä kolmansissa maissa olisi aloitettava uudelleen mahdollisimman nopeasti. Kaikissa tapauksissa olisi jatkettava viisumitoimintaan liittyvien vähimmäispalvelujen tarjoamista nk. keskeisiksi matkustajiksi luokitelluille henkilöille kaikkialla, vaikka yleiset matkustusrajoitukset pysyisivätkin voimassa tietyn kolmannen maan osalta.

Niin kauan kuin viisumihakemusten käsittelyvalmiudet ovat rajalliset, keskeisten matkailijoiden ja keskeisten työntekijöiden hakemukset olisi asetettava etusijalle. Jos konsuliviranomaisten valmiudet alkuperämaassa ovat edelleen riittämättömät, jäsenvaltioiden olisi jatkettava viisumien myöntämistä tälle matkustajaryhmälle, erityisesti merenkulkijoille, ulkorajoilla.

Kun muu kuin välttämätön matkustaminen jostakin kolmannesta maasta on jälleen mahdollista, vaikuttaisi kuitenkin tarpeettomalta ja haitalliselta määritellä lisää nk. etuoikeutettujen matkustajien luokkia. Matkustamisen erittelyä sen tarkoituksen mukaan voitaisiin pitää suhteettomana ja syrjivänä, koska sitä ei voida liittää kansanterveyteen kohdistuvaan uhkaan viisumihakemusvaiheessa. Myös yhteisymmärryksen puute siitä, millä matkan tarkoituksella olisi etusija, vaarantaisi vakavasti viisumitoiminnan aloittamisen uudelleen yhdenmukaisella tavalla.

Jäsenvaltioiden olisi mahdollisuuksien mukaan sitouduttava aloittamaan viisumitoiminta samanaikaisesti kussakin paikassa, ja niiden olisi tarvittaessa jälleen edustettava muita jäsenvaltioita viisumiasioissa. Jäsenvaltioiden on niin ikään jatkettava viisumisäännösten yleisten sääntöjen soveltamista hakemuksia käsitellessään ja viisumeja myöntäessään. Näin myös kansalaisille välittyy viesti yhdenmukaisista toimista, ja samalla ehkäistään edullisimman viisumikohtelun etsimistä ja muita mahdollisia väärinkäytöksiä.

Kun otetaan huomioon, että keskimäärin 90 prosenttia kaikista viisumihakemuksista toimitetaan ulkoisten palveluntarjoajien kautta, toiminnan aloittaminen uudelleen edellyttää tiivistä koordinoitua jäsenvaltioiden ja näiden yksityisten toimijoiden välillä. Vaikka ulkoiset palveluntarjoajat ovat vastuussa asianmukaisten hygieniatoimenpiteiden käyttöönotosta paikallisten käytäntöjen mukaisesti, jäsenvaltioiden olisi seurattava tiiviisti kaikkea, mikä liittyy palveluntarjoajien toiminnan uudelleen aloittamiseen.

Viisumipolitiikka ei ole ensisijaisesti terveyspolitiikan väline, vaikka kansanterveyteen kohdistuvien uhkien arviointi sisältyykin viisumimenettelyyn. Terveystarkastuksia ei pitäisi vaatia viisumia haettaessa eli vähintään 15 päivää ennen suunniteltua matkaa tai jopa 6 kuukautta (merenkulkijoiden osalta 9 kuukautta) ennen matkaa.

1. Valmistelut toiminnan yhdenmukaista uudelleenaloittamista ja toteuttamista varten

Jäsenvaltioita kannustetaan aloittamaan välittömästi valmistelut, jotta uudet säännöt hakijoiden ja hakemusten vastaanottoa varten saadaan laadittua sekä ulkoisia palveluntarjoajia että konsulaatteja varten. Toimenpiteisiin voisivat kuulua esimerkiksi

- hygieniatoimenpiteitä koskevien sääntöjen laatiminen
 - henkilöstöä varten: lähikontaktien välttäminen, vuorotyö, henkilönsuojaimet (käsineet, kasvosuojukset, pleksilasit palvelupisteissä jne.);
 - hakijoita varten: lähikontaktien välttäminen, kasvosuojusten pakollinen käyttö, desinfiointipisteiden asentaminen jne.;

⁽⁶⁾ Esimerkkeinä voidaan mainita Venäjä, Kiina ja Intia.

- pakollinen ajanvaraus tiloihin pääsyä varten;
- fyysisen kanssakäymisen rajoittaminen mahdollisimman paljon siten, että
 - laajennetaan sellaisten menettelyjen käyttöä, joissa hakemus jätetään ilman henkilökohtaista kontaktia, esim. hakemusten jättöpiste, hakulomakkeiden ja liiteasiakirjojen toimittaminen sähköisesti;
 - noudatetaan tiukasti sääntöä, jonka mukaan hakijoiden sormenjäljet saa kerätä kerran 59 kuukaudessa (se, että tarkistetaan järjestelmällisesti, ovatko hakijan biometriset tiedot jo viisumitietojärjestelmässä, vähentäisi merkittävästi tämän tarvetta saapua henkilökohtaisesti paikalle);
 - mahdollistetaan maksujen maksaminen esimerkiksi verkkomaksuna tai etämaksuna tai muulla tavalla, joka ei edellytä kontaktia.

2. Hakemusten käsittely

Yhteistä viisumipolitiikkaa on edelleen toteutettava yhdenmukaisesti. Nykytilanteessa yleisistä säännöistä poikkeaminen voisi johtaa kielteisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi viisumin alueellista voimassaoloa tai voimassaoloaikaa koskevat rajoitukset rajoittavat viisuminhaltijoiden kykyä mukautua matkustusrajoitusten äkillisiin muutoksiin. Viisumien alueellisen voimassaolon järjestelmällinen rajoittaminen voisi olla haitallista jäsenvaltioille, joiden alueella ei ole vaihtolentoasemia, ja usein matkustaville. Rajoitukset voisivat johtaa tulevaisuudessa myös uusiin pullonkauloihin liikenteessä, koska keskeiset matkustajat (esim. kuorma-auton- ja junankuljettajat, alusten ja ilma-alusten miehistö) eivät voisi liikkua vapaasti. Tämä voisi myös aiheuttaa uudelleen paineita jäsenvaltioiden rajalliselle viisumien myöntämiskapasiteetille niiden aloittaessa viisumitoimintaa uudelleen.

Kun jäsenvaltiot aloittavat toiminnan uudelleen, niiden olisi noudatettava seuraavia periaatteita:

a) Viisumisäännösten soveltaminen:

Viisumisäännösten yleisiä säännöksiä sovelletaan edelleen. Erityisesti on huomioitava seuraavaa:

- Yhtenäiset viisumit (jotka ovat voimassa koko Schengen-alueella) olisi myönnettävä yleisten säännösten mukaisesti. Alueellisesti rajoitettujen viisumien järjestelmälliselle myöntämiselle ei ole oikeusperustaa.
- Jäsenvaltioiden olisi pidättäydyttävä rajoittamasta viisumien voimassaoloaikaa, koska se ei ole tehokas keino estää covid-19:n leviämistä. Viisumi ei myöskään anna sen haltijalle absoluuttista oikeutta ylittää ulkoraja, koska Schengenin rajasäännösten mukaiset maahantuloedellytykset tarkastetaan uudelleen matkustusajankohtana.
- Toistuvaisviisumit olisi myönnettävä yleisten sääntöjen mukaisesti. Pitkään voimassa olevat viisumit vähentävät jäsenvaltioiden konsulaattien työtaakkaa erityisesti silloin, kun ne aloittavat toimintaa vähennetyn henkilöstön voimin, koska säännöllisesti matkustavien henkilöiden tarvitsee hakea uutta viisumia harvemmin.

b) Tiedotus:

- Jäsenvaltioiden (ja ulkoisten palveluntarjoajien) olisi varmistettava, että uusista hygieniatoimenpiteistä ja hakijoiden ja hakemusten vastaanottoa koskevista säännöistä tiedotetaan ajoissa.
- Viisuminhaltijoille olisi ilmoitettava henkilökohtaisesti (passin palauttamisen yhteydessä jaettavat tiedotteet), että yhtenäinen viisumi ei vapauta matkustajaa muista EU:ssa mahdollisesti sovellettavista matkustusrajoituksista, joita sovelletaan henkilön kansalaisuudesta riippumatta, kuten karanteenivaatimukset.

c) Edustusjärjestelyt:

- Nykyisiä edustusjärjestelyjä olisi jatkettava, jotta hakijat voivat hakea viisumia asuinmaassaan, myös sellaisten jäsenvaltioiden viisumeja, jotka eivät ole läsnä eivätkä edustettuina kyseisessä paikassa.
- Jos tietyissä konsulaateissa ilmenee tilapäisiä kapasiteettiongelmia, jäsenvaltioiden olisi toteutettava nopeasti tilapäisiä edustusjärjestelyjä yhteisvastuun hengessä. On erityisen tärkeää varmistaa, että kuljetusalan keskeiset työntekijät, kuten kuorma-auton- ja junankuljettajat sekä alusten ja ilma-alusten miehistö, pystyvät jättämään hakemuksensa.

d) *Koordinointi ja tiedonvaihto paikallistasolla:*

Monissa kolmansissa maissa otettiin käyttöön sulkutoimia ja eristystoimenpiteitä hyvin lyhyellä ennakkoarvioituksella. Sen johdosta konsulaatteja ja ulkoisia palveluntarjoajia suljettiin välittömästi ja ulkomailla asuvaa henkilöstöä kotiutettiin. Tällöin oli usein hyvin vähän aikaa tiedottaa asiasta asianmukaisesti muille jäsenvaltioille. Toiminnan uudelleen aloittamisessa jäsenvaltioiden olisi kuitenkin pyrittävä optimaaliseen koordinointiin ja tiedonkulkuun ja vaihdettava parhaita käytäntöjä mukautetuista työmenetelmistä, myös niiden ulkoisten palveluntarjoajien työmenetelmistä, joiden kanssa ne tekevät yhteistyötä. Toimien koordinointi ja keskinäinen tiedottaminen ovat välttämättömiä silloinkin, jos tiettyjä matkustusrajoituksia on tulevaisuudessa otettava uudelleen käyttöön.

3. Paikallisen Schengen-yhteistyön tehtävä

Paikallisella Schengen-yhteistyöllä on keskeinen tehtävä yhteisen viisumipolitiikan yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamisessa kaikkina aikoina. Viimeaikaisissa keskusteluissa jäsenvaltiot ovat toistuvasti korostaneet EU:n edustustojen koordinoiman paikallisen Schengen-yhteistyön keskeistä tehtävää tiedon jakamisessa paikallisista tilanteista (kuten epidemiologinen tilanne, paikalliset eristys- ja karanteenitoimenpiteet) sekä käytäntöjen ja yleisölle tiedottamisen yhdenmukaisuuden varmistamisessa. Komissio muistuttaa, että jäsenvaltiot ja EU:n edustustot ovat yhdessä vastuussa siitä, että paikallinen Schengen-yhteistyö toimii hyvin. Jäsenvaltioiden keskusviranomaisten olisi sallittava konsulaateilleen tarvittavat joustomahdollisuudet, jotta ne voivat mukautua aloittamaan toiminnan uudelleen paikallisissa Schengen-yhteistyössä sovitulla yhdenmukaisella tavalla.

III PÄÄTELMÄT

Viisumitoiminnan koordinoitu uudelleenaloittaminen asteittain kaikkialla maailmassa on haaste, johon jäsenvaltiot voivat vastata työskentelemällä yhdessä ja koordinoimalla toimintaansa. Schengen-alueen yhteenkuuluvuuden ja yhteisen viisumipolitiikan toimivuuden kannalta on erittäin tärkeää välttää yksipuolisia toimia ja huolehtia siitä, että toiminnan koordinointi paikallisen Schengen-yhteistyön puitteissa toteutuu täysimääräisesti. Komissio on valmis tukemaan jäsenvaltioita tässä työssä, joka asianmukaisesti hallinnoituna mahdollistaa sen, että kansainvälinen matkustaminen, liiketoiminta, matkailu ja ihmisten väliset kontaktit, jotka ovat välttämättömiä eurooppalaiselle elämäntavalle, voivat käynnistyä hallitusti uudelleen ja että terveysriskejä hallitaan samaan aikaan mahdollisimman hyvin.

Ei voida sulkea pois sitä, että matkustusrajoitukset on otettava uudelleen käyttöön tulevaisuudessa covid-19-pandemian toisen aallon tai muun maailmanlaajuisen terveysuhkan vuoksi. Lyhyen aikavälin varautumistoimenpide on se, että pitkään voimassa olevien toistuvaisviisumien myöntämistä koskevia yleisiä sääntöjä sovelletaan kaikkiin kelpoisuusehdot täyttäviin hakijoihin ja erityisesti kuljetusalan keskeisiin työntekijöihin, kuten **kuorma-auton- ja junankuljettajat** sekä **alusten ja ilma-alusten miehistö**. Näin voidaan välttää hallinnolliset pullonkaulat, joita monet keskeiset matkustajat ovat kokeneet viime viikkojen aikana. Tavoitteena olisi oltava se, että yhteisen viisumipolitiikan kestävyyttä parannetaan viime kuukausien kaltaisten laajamittaisten häiriöiden varalta.