

II

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKA KOMISIJA

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

Smjernice za postupnu i koordiniranu ponovnu uspostavu viznih postupaka

(2020/C 197 I/01)

I. UVOD

Državljeni 105 zemalja dužni su ishoditi vizu prije putovanja u područje EU+ ⁽¹⁾. Zahtjevi za vizu obično se mogu podnositi u konzulatima država članica u gotovo svim trećim zemljama. Usklađenu viznu politiku EU-a za kratkotrajni boravak u potpunosti primjenjuje 26 država članica schengenskog područja ⁽²⁾; u normalnim se okolnostima svake godine izda 15 milijuna viza.

U okviru mjera za ograničavanje širenja pandemije bolesti COVID-19 većina država članica odlučila je, nerijetko na neodređeno vrijeme, suspendirati obradu zahtjeva za vizu za neobvezna putovanja. Neke su isto odlučile prestati primjenjivati sporazume o zastupanju, na temelju kojih su izdavale vize u ime drugih država članica. Budući da su određene kategorije ⁽³⁾ ključnih putnika bile izuzete od ograničenja putovanja u EU-u, Komisija je pozvala države članice da nastave pružati „minimalnu uslugu” obrade zahtjeva za vizu za te kategorije osoba, među ostalim i kad u tu svrhu zastupaju druge države članice ⁽⁴⁾. Države članice to su osigurale u mjeri u kojoj je to bilo moguće, ali je zbog lokalnih mjera za sprečavanje širenja zaraze često u mnogim dijelovima svijeta otežan, ako ne i onemogućen nastavak pružanja usluga i pristup viznim službama država članica. Države članice su zbog globalnih ograničenja putovanja u svibnju 2020. izdale manje od 2 % viza koje obično prosječno mjesečno izdaju.

Čim se ograničenja putovanja na vanjskim granicama EU-a postupno počnu ukidati, to bi se trebalo odraziti i na ponovnu uspostavu viznih postupaka. Vodeća načela za taj proces utvrđena su u Komunikaciji Komisije o trećoj procjeni primjene privremenih ograničenja neobveznih putovanja u EU ⁽⁵⁾.

Kako se na vanjskim granicama budu ublažavala ograničenja, međunarodne putne veze postupno ponovno uspostavljale, a mjere protiv širenja zaraze uvedene u trećim zemljama ublažavale, putnicima treba ponovno omogućiti pristup viznim uslugama u trećim zemljama. Da bi to na najbolji mogući način uspjelo, presudno je da države članice pri ponovnoj uspostavi viznih postupaka djeluju potpuno transparentno, koordinirano i usklađeno. Opće pravne odredbe za usklađenu viznu politiku, kako su utvrđene u Zakoniku o vizama, primjenjuju se i dalje. Osim toga, na lokalnoj bi razini trebalo dodatno uskladiti vizne postupke i stalno razmjenjivati najbolju praksu u pogledu higijenskih protokola i novih metoda rada. U tome će ključnu ulogu imati redovite razmjene informacija među državama članicama na sastancima u okviru schengenske suradnje na lokalnoj razini pod koordinacijom delegacija EU-a.

⁽¹⁾ „Područje EU+” obuhvaća sve države članice schengenskog područja (uključujući Bugarsku, Cipar, Hrvatsku i Rumunjsku) te četiri države pridružene schengenskom području. Ako se s njim odluče uskladiti, uključivalo bi i Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu.

⁽²⁾ 22 države članice EU-a i četiri države pridružene schengenskom području.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Vidjeti Smjernice Komisije od 18. ožujka 2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

U početnim će fazama lokalne mjere za sprečavanje širenja zaraze utjecati na sposobnost vanjskih pružatelja usluga i odjela za vize da primaju podnositelje zahtjeva i obrađuju zahtjeve za vizu. Međutim, ako takve mjere ostanu na snazi na određenim lokacijama, neće biti interesa ni za zahtjevima za vize ni za putovanjem u EU. Isto se tako ne može isključiti da će zbog globalne pandemije putnici tek postupno više međunarodno putovati, pa bi sljedećih mjeseci i broj zahtjeva za vizu mogao rasti vrlo polagano. Do kraja godine vjerojatno će biti manji od uobičajenog, čak i u trećim zemljama u kojima je zahtjeva obično bilo mnogo ⁽⁶⁾.

Komisija je u svibnju organizirala dvije neformalne razmjene informacija sa stručnjacima za vize iz država članica u cilju pripreme ponovne uspostave viznih postupaka. Sve države članice tada su se složile da bi ponovnu uspostavu viznih postupaka trebali međusobno koordinirati konzulati na svakoj lokaciji te da bi je trebalo u potpunosti sinkronizirati s ukidanjem ograničenja na vanjskim granicama.

Nadovezujući se na te razmjene informacija, cilj je ovih smjernica poduprijeti države članice u usklađenom vođenju tog procesa.

II. PONOVA USPOSTAVA VIZNIH POSTUPAKA

Nakon što se donese odluka o ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU, sve bi države članice trebale što prije ponovno uspostaviti vizne postupke u vezi s predmetnim trećim zemljama. U svim bi slučajevima trebalo svugdje zadržati minimalne usluge izdavanja viza osobama koje su klasificirane kao „ključni putnici”, čak i ako opća ograničenja putovanja ostanu na snazi za određenu treću zemlju.

Sve dok su kapaciteti za obradu zahtjeva za vizu ograničeni, prednost bi trebali imati zahtjevi osoba koje trebaju poduzeti nužna putovanja i ključnih radnika. Ako konzularni kapaciteti u njihovim državama podrijetla budu i dalje ograničeni, države članice trebale bi im, pomorcima posebice, i dalje izdavati vize na vanjskim granicama.

Međutim, jednom kad iz određene treće zemlje budu moguća neobvezna putovanja, kontraproduktivno bi i nepotrebno bilo uspostavljati dodatne kategorije, npr. „prioritetnih putnika”. Daljnje razlikovanje među razlozima putovanja moglo bi se smatrati nerazmjernim i diskriminirajućim jer se između toga i prijetnje javnom zdravlju u fazi podnošenja zahtjeva za vizu ne može uspostaviti veza. Nadalje, ako se ne postigne dogovor o tome koji bi razlog putovanja bio prioritetan, cilj usklađene ponovne uspostave viznih postupaka bio bi ozbiljno ugrožen.

Države članice trebale bi se, kad god je to moguće, obvezati da će vizne postupke ponovno uspostaviti istodobno na svakoj lokaciji i da će, prema potrebi, ponovno u cijelosti zastupati druge države članice u viznim pitanjima. Isto tako, države članice su dužne pri obradi zahtjeva i izdavanju viza nastaviti primjenjivati opća pravila Zakonika o vizama. Time će se javnosti poslati nedvoznačna poruka te spriječiti trgovanje vizama ili druge moguće zlouporabe.

S obzirom na to da se u prosjeku 90 % svih zahtjeva za vizu podnosi preko vanjskih pružatelja usluga, za ponovnu je uspostavu viznih postupaka nužna bliska koordinacija između njih i država članica. Vanjski pružatelji usluga bit će zaduženi za uvođenje odgovarajućih higijenskih mjera u skladu s lokalnom praksom, ali države članice trebale bi svejedno pomno pratiti sve aspekte ponovne uspostave njihovih usluga.

Vizni postupak uključuje procjenu prijetnji javnom zdravlju, ali glavna svrha vizne politike nije da bude alat zdravstvene politike. Zdravstveni pregledi ne bi trebali biti obvezni u trenutku podnošenja zahtjeva za vizu, što se poduzima od šest mjeseci (devet mjeseci za pomorce) do 15 dana prije planiranog putovanja.

1. Pripremanje i odvijanje usklađene ponovne uspostave viznih postupaka

Države članice potiču se da odmah započnu s pripremanjem za razvoj novih protokola za primanje podnositelja zahtjeva i primitak samih zahtjeva, te da pritom obuhvate i vanjske pružatelje usluga i konzulate. Mjere bi mogle biti:

— higijenski protokol:

- za osoblje: održavanje fizičke udaljenosti, rad u smjenama, zaštitna oprema (rukavice, maske za lice, zasloni od pleksi-stakla na pultovima itd.),
- za podnositelje zahtjeva: poštovanje fizičke udaljenosti, obavezna upotreba maski za lice, postavljanje stanica za dezinfekciju itd.,

⁽⁶⁾ Npr. Rusija, Kina, Indija.

- obvezna prethodna najava prije dolaska,
- ograničavanje fizičke interakcije koliko god je to moguće:
 - veće mogućnosti podnošenja zahtjeva bez potrebe za osobnim kontaktom: npr. fizičko mjesto gdje bi se zahtjev mogao predati, internetsko podnošenje zahtjeva i popratnih dokumenata,
 - strogo pridržavanje pravila da se otisci prstiju podnositelja zahtjeva uzimaju samo jednom svakih 59 mjeseci (fizička bi prisutnost bila znatno manje potrebna ako se sustavno provjerava jesu li biometrijski podaci podnositelja zahtjeva već uneseni u vizni informacijski sustav),
 - omogućivanje beskontaktnog plaćanja naknada, npr. putem interneta ili na daljinu.

2. Obrada zahtjeva

Zajednička vizna politika mora se i dalje provoditi ujednačeno. U sadašnjim bi okolnostima odstupanjem od općih pravila mogle nastati neželjene posljedice. Na primjer, ako se područna valjanost ili razdoblje valjanosti vize ograniči, nositelji viza imat će manje prostora prilagoditi se iznenadnim promjenama ograničenja putovanja. Sustavno ograničavanje područne valjanosti viza moglo bi biti štetno za države članice na čijem području nema čvorišnih zračnih luka i za putnike koji često putuju. Štoviše, nastao bi rizik stvaranja novih prometnih uskih grla u budućnosti jer se ključni putnici (npr. vozači kamiona, vlakovođe, zračno i pomorsko osoblje) ne bi mogli slobodno kretati. Pri ponovnoj bi se uspostavi viznih postupaka moglo dogoditi da ograničeni kapaciteti država članica za izdavanje viza iznova budu preopterećeni.

Države članice bi pri ponovnoj uspostavi viznih postupaka trebale slijediti načela u nastavku.

(a) *Primjena Zakonika o vizama*

Opće odredbe Zakonika o vizama i dalje se primjenjuju. Konkretno:

- jedinstvene vize (koje vrijede za cijelo schengensko područje) trebale bi se odobravati u skladu s općim odredbama. Ne postoji pravna osnova za sustavno izdavanje viza s ograničenom područnom valjanošću,
- države članice ne bi trebale ograničavati razdoblja valjanosti viza jer to nije učinkovito za sprječavanje širenja bolesti COVID-19. Posjedovanje vize nositelju ionako ne daje apsolutno pravo na prelazak vanjske granice jer će se uvjeti ulaska u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama ponovno provjeriti u trenutku putovanja,
- vize za višekratni ulazak trebalo bi izdavati u skladu s općim pravilima. Vize s dugim razdobljem valjanosti smanjit će radno opterećenje konzulata država članica, posebno pri ponovnoj uspostavi viznih postupaka sa smanjenim brojem osoblja, jer će redoviti putnici rjeđe trebati podnositi zahtjeve za novu vizu.

(b) *Informacije za javnost*

- države članice (i vanjski pružatelji usluga) trebale bi osigurati pravodobne informacije o novim higijenskim mjerama i protokolima za prijam podnositelja zahtjeva i zaprimanje zahtjeva,
- nositelje viza trebalo bi pojedinačno obavijestiti (informativnim listom koji će se dijeliti po vraćanju putovnice) da posjedovanje jedinstvene vize ne znači da je putnik izuzet i od kojih dodatnih ograničenja putovanja koja bi mogla biti na snazi u EU-u, a koja se primjenjuju neovisno o njegovu državljanstvu (npr. riječ može biti o obveznoj karanteni).

(c) *Sporazumi o zastupanju*

- postojeće bi sporazume o zastupanju trebalo nastaviti provoditi kako bi podnositelji zahtjeve mogli podnositi u zemlji boravišta, što uključuje i zahtjeve za vize za države članice koje na danoj lokaciji nemaju predstavništvo niti su ondje zastupane,
- u slučaju privremenog manjka kapaciteta u određenim konzulatima, države članice trebale bi u duhu solidarnosti žurno sklopiti *ad hoc* sporazume o zastupanju. To će biti posebno važno za to da se ključnim radnicima u sektoru prometa, npr. vozačima kamiona, vlakovođama te zračnom i pomorsko osoblju, omogući podnošenje zahtjeva.

(d) *Koordinacija i razmjena informacija na lokalnoj razini*

U mnogim su trećim zemljama mjere ograničenja kretanja i mjere za sprečavanje širenja zaraze uvedene uz vrlo malo prethodnog upozorenja. Zbog toga su se konzulati i vanjski pružatelji usluga hitno zatvorili te je žurno provedena repatrijacija osoblja na radu u inozemstvu. U takvim je slučajevima često bilo malo vremena za odgovarajuće obavješćivanje drugih država članica. Nasuprot tome, države članice bi se pri ponovnoj uspostavi viznih postupaka trebale optimalno koordinirati te razmjenjivati informacije i najbolju praksu u pogledu prilagođenih metoda rada, uključujući i metode vanjskih pružatelja usluga s kojima surađuju. Koordinacija i uzajamno informiranje ključni su i za slučaj da se ponovno uvedu određena ograničenja putovanja.

3. **Uloga schengenske suradnje na lokalnoj razini**

Schengenska suradnja na lokalnoj razini ima ključnu ulogu u neprekinutoj usklađenoj provedbi zajedničke vizne politike. Države članice nedavno su više puta naglasile ključnu ulogu koju schengenska suradnja na lokalnoj razini, kojom koordiniraju delegacije EU-a, ima za razmjenu informacija o lokalnim okolnostima (kao što su epidemiološka situacija, lokalne mjere za sprečavanje širenja zaraze i mjere karantene), usklađenost prakse i dosljedno informiranje javnosti. Komisija podsjeća da su za funkcionalnu schengensku suradnju na lokalnoj razini zajednički odgovorne države članice i delegacije EU-a. Središnja tijela država članica svojim bi konzulatima trebala omogućiti potrebnu fleksibilnost da bi se prilagodili pristupu koji je u schengenskoj suradnji na lokalnoj razini dogovoren o usklađenoj ponovnoj uspostavi viznih postupaka.

III. **ZAKLJUČAK**

Da bi se vizni postupci diljem svijeta mogli djelotvorno koordinirati i postupno ponovno uspostaviti, nužna je suradnja među državama članicama. Za koheziju schengenskog područja i funkcioniranje zajedničke vizne politike vrlo je važno da se izbjegnu jednostrane mjere i da se koordinacijska uloga schengenske suradnje na lokalnoj razini odvije u cijelosti. Komisija je u tome spremna podržati države članice. Pametnim bi se upravljanjem zdravstveni rizici kontrolirali u najvećoj mogućoj mjeri, a pritom omogućio neometani nastavak međunarodnih putovanja, poslovnih aktivnosti, turizma i međuljudskih kontakata, što je ključno za europski način života.

Ne može se isključiti da će uslijed drugog vala pandemije bolesti COVID-19 ili druge globalne zdravstvene krize biti potrebno ponovno ograničiti putovanja. Kratkoročno gledajući će kao mjera za ovu izvanrednu situaciju poslužiti to da opća pravila za izdavanje viza za višekratni ulazak s dugim rokom valjanosti vrijede za sve podnositelje zahtjeva koji ispunjuju uvjete, posebice ključne radnike u sektoru prometa kao što su **vozači kamiona, vlakovođe te zračno i pomorsko osoblje**. To će pomoći u sprječavanju ponovnog javljanja administrativnih uskih grla s kojima su se brojni ključni putnici susretali proteklih tjedana. Cilj bi trebao biti da zajednička vizna politika bude otpornija na poremećaje velikih razmjera, poput onih kojima smo svjedočili proteklih mjeseci.
