



Briselē, 1.4.2014.
COM(2014) 165 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

LIETPRATĪGĀKA VĪZU POLITIKA EKONOMIKAS IZAUGSMEI

{SWD(2014) 101 final}

SATURS

Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss), īstenošanas izvērtējums

1.	IEVADS	3
2.	VĪZU KODEKSA MĒRĶI UN IEPRIEKŠĒJI NOVĒRTĒJUMI.....	4
2.1.	Vīzu kodeksa mērķi.....	
2.2.	Iepriekšēji novērtējumi.....	5
2.2.1.	Kopējās vīzu politikas īstenošana un pilnveide nolūkā sekmēt izaugsmi.....	5
2.2.2.	Ziņojums par vietējās Šengenas sadarbības darbību Vīzu kodeksa īstenošanas pirmajos divos gados.....	5
3.	VĪZU KODEKSA VISPĀRĒJA ĪSTENOŠANA.....	6
3.1.	Vispārēji apsvērumi	6
3.2.	Statistikas datu trūkums	7
3.3.	Konkrētu mērķu izvērtējums.....	7
3.3.1.	Tiesiskā regulējuma vienkāršošana.....	7
3.3.2.	Tiesiskā regulējuma stiprināšana nolūkā veicināt prakšu saskaņošanu	8
3.3.3.	Procesuālo garantiju stiprināšana un vienlīdzīgas attieksmes nodrošināšana.....	8
3.3.4.	Konsulārās organizācijas un sadarbības uzlabošana (ņemot vērā arī VIS ieviešanu)	13
4.	SECINĀJUMI	14

1. IEVADS

Kopīga vīzu politika ir viena no pamata sastāvdaļām, lai radītu kopīgu telpu bez iekšējām robežām. Šengenas *acquis* par vīzu politiku, kas tika izstrādāts Šengenas starpvaldību sadarbības ietvaros, pēc Amsterdamas Līguma stāšanās spēkā tika iekļauts Eiropas Savienības institucionālajā sistēmā un tiesiskajā regulējumā¹.

Vīzu kodeksā² ir paredzētas saskaņotas procedūras un nosacījumi īstermiņa vīzu izsniegšanai. Kodekss bija visu to tiesību aktu "pārstrādāšana" un konsolidēšana, ar kuriem reglamentē nosacījumus un procedūras attiecībā uz īstermiņa vīzu izsniegšanu, un ar to tika atceltas Šengenas *acquis* novecojušās sadaļas. Pārstrādātā redakcija aptvēra "Kopīgās konsulārās instrukcijas", kā arī Šengenas konvencijas daļas un Šengenas Izpildu komitejas 11 lēmumus. Savienības tiesiskajā regulējumā tika iekļauta arī 1996. gada 4. marta Vienotā rīcība 96/197/TI par lidostu tranzīta režīmu.

Tiesiskā regulējuma konsolidēšana un tādējādi vienkāršošana bija viens no Vīzu kodeksa izstrādes mērķiem. Otrs mērķis bija atvieglot likumīgu ceļošanu un risināt nelikumīgas imigrācijas problēmu, turpmāk saskaņojot to, kā dalībvalstu vietējās konsulārās pārstāvniecības apstrādā vīzas pieteikumus. Likumīgas ceļošanas atvieglošanas mērķis bija jāsasniedz, cita starpā pieņemot, ka konsulātos pazīstamām personām, kuras bieži un regulāri ceļo, vīza būtu jāspēj saņemt vienkāršākā ceļā nekā nepazīstamiem ceļotājiem, kuri vīzas saņemšanai piesakās pirmoreiz.

Svarīgākie procesuālie atvieglojumi attiecas uz vairākkārtējas ieceļošanas vīzu izsniegšanu un mazāk stingrām prasībām attiecībā uz pavaddokumentiem. Tādējādi Vīzu kodekss ļauj attiecībā uz pieteikuma iesniedzējiem piemērot diferencētu pieeju, pamatojoties uz viņu reputāciju saistībā ar vīzu izmantošanu. Tas arī ir paredzēts, lai nodrošinātu, ka līdzīgos gadījumos piemēro līdzīgu pieeju.

Laikposmā kopš Vīzu kodeksa pieņemšanas vajadzībai atvieglot ceļošanu uz Eiropu drošā vidē ir veltīta lielāka politiskā uzmanība. Šajā nolūkā ES pašlaik piedalās dialogos ar vairākām partnervalstīm par vīzu režīmu liberalizāciju, un nākamajos gados, domājams, sekos arī citi šādi dialogi. Turklāt ES ar partnervalstīm ir noslēgusi deviņus nolīgumus par vīzu atvieglotu izsniegšanu³. Šos pasākumus var uzskatīt par pirmo soli virzībā uz vīzu režīma liberalizāciju, un tie apliecina ES apņemšanos veicināt mobilitāti un atvieglot ceļošanu uz Eiropu plašākam trešo valstu iedzīvotāju lokam. ES interesēs ir nodrošināt "atvērtību" apmeklētājiem, jo ceļotāji dod ieguldījumu ekonomikas izaugsmē. Turklāt tautu un kultūru saskarsme veicina savstarpējo izpratni un starpkultūru dialogu.

Nesen veiktā pētījumā⁴ par ekonomisko ietekmi, ko sniedz īstermiņa vīzu režīma atvieglošana, tika secināts, ka tas, ka daudzus ceļotājus no ieceļošanas Šengenas zonā attur

¹ 62. panta 2. punkta b) apakšpunkts; tagad Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 77. panta 2. punkta a) apakšpunkts.

² Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regula (EK), ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu, OV L 243, 15.9.2009., 1. lpp.

³ Šādi nolīgumi par vīzu atvieglotu izsniegšanu parasti ir saistīti ar atpakaļuzņemšanas nolīgumiem.

⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_en.htm.

spēkā esošie vīzu izsniegšanas noteikumi attiecībā uz sešām aplūkotajām trešām valstīm, rada būtiskus tiešus, netiešus un inducētus iekšzemes kopprodukta (IKP) ieņēmumu zaudējumus. Piesardzīga šo ikgadējo zaudējumu aplēse ir 4,2 miljardi euro, savukārt iespējamā aplēse ir pat 12,6 miljardi euro. Tiešās un netiešās sekas Šengenas zonā saskaņā ar piesardzīgo aplēsi nozīmē aptuveni 80 000 zaudētu darbavietu, bet saskaņā ar iespējamo scenāriju — pat 250 000 zaudētu darbavietu.

Kopš Vīzu kodeksa stāšanās spēkā pirms trim gadiem šis dokuments ir nodrošinājis ievērojamus Šengenas vīzas procedūru uzlabojumus, tomēr pasaule nestāv uz vietas — mērķi un prioritātes ir mainījušās (sk., piemēram, 2.2.1. punktu turpmāk). Ņemot vērā vajadzību nodrošināt lielāku konsekvenci starp Savienības politikas virzieniem (piemēram, saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 167. pantu Savienība, rīkojoties saskaņā ar citiem Līgumu noteikumiem, ņem vērā kultūras aspektus), kā arī pašreizējo ekonomisko situāciju, kopējā vīzu politika ir papildināta ar vēl vienu mērķi, proti, “izaugsmes radīšanu”. Šajā kontekstā lielāka saskaņotība būtu jānodrošina arī attiecībā uz tirdzniecības politikas virzieniem. To varētu panākt, piemēram, sarunās par nolīgumiem par vīzu atvieglotu izsniegšanu ņemot vērā tirdzniecības attiecības, tostarp tirdzniecības nolīgumus. Šis ziņojums ir sagatavots, ņemot vērā iepriekšminētos apstākļus. Tajā ir noteikti turpmāki uzlabojumi, ko iespējams veikt, lai nodrošinātu lietpratīgāku kopējo vīzu politiku, kura palielina ES pievilcību arī uzņēmēju, pētnieku, studentu, mākslinieku un kultūras nozares profesionāļu vidū un kurā ņemtas vērā pašreizējās un nākotnē iespējamās problēmas.

2. VĪZU KODEKSA MĒRĶI UN IEPRIEKŠĒJI NOVĒRTĒJUMI

2.1. Vīzu kodeksa mērķi

Vīzu kodeksa galvenais mērķis ir paredzēt nosacījumus un procedūras vīzu izsniegšanai tranzītam caur Šengenas zonu vai plānotām uzturēšanās reizēm Šengenas zonā, īsiem uzturēšanās periodiem, kā arī tranzītam caur lidostu starptautiskajām tranzīta zonām. Turklāt Vīzu kodekss ir paredzēts, lai atvieglotu likumīgu ceļošanu un risinātu nelikumīgas imigrācijas problēmu. Kā paskaidrots Komisijas 2006. gada priekšlikuma paskaidrojuma rakstā⁵, lai nodrošinātu šo mērķu īstenošanu, Vīzu kodeksam būtu

- *“jāuzlabo konsulārā organizācija un sadarbība (ņemot vērā arī Vīzu informācijas sistēmas (VIS) ieviešanu)”⁶;*
- *jāstiprina procesuālās garantijas;*
- *jāstiprina vienlīdzīga attieksme pret vīzu pieteikumu iesniedzējiem, precizējot vairākus jautājumus, lai veicinātu tiesību normu saskaņotu piemērošanu”.*

⁵ COM(2006) 403 galīgā redakcija/2.

⁶ Sākotnēji bija paredzēts, ka VIS sāks darboties 2007. gadā, tāpēc Komisija izvēlējās iesniegt atsevišķu tiesību akta priekšlikumu, nosakot standartus attiecībā uz iegūstamajiem biometriskajiem identifikatoriem un paredzot virkni iespēju dalībvalstu diplomātisko un konsulāro pārstāvniecību praktiskai organizācijai attiecībā uz vīzu pieteikumu iesniedzēju biometrisko datu reģistrāciju, kā arī tiesisko regulējumu attiecībā uz dalībvalstu sadarbību ar ārpakalpojumu sniedzējiem. Galarezultātā pieņemtas regulas (OV L 131, 28.5.2009., 1. lpp.) saturs tika iekļauts 2009. gada jūlijā pieņemtajā Vīzu kodeksā un pielāgots tā struktūrai.

Vīzu kodeksa 57. panta 1. punktā ir noteikts, ka Komisijai ir jāziņo Eiropas Parlamentam un Padomei par Vīzu kodeksa piemērošanu divus gadus pēc tam, kad visi noteikumi ir kļuvuši piemērojami (t. i., 2013. gada 5. aprīlī), sniedzot sasniegto rezultātu novērtējumu, salīdzinot tos ar noteiktajiem mērķiem, un regulas noteikumu īstenošanas izvērtējumu. Šajā ziņojumā, pamatojoties uz Komisijas dienestu darba dokumentā⁷ (KDDD) sniegto sīki izstrādāto Vīzu kodeksa īstenošanas izvērtējumu, minētais pienākums ir izpildīts un ir noteikti veidi, kā īstenot mērķus, kuri vēl nav pilnībā sasniegti, un kā novērst konstatētās īstenošanas problēmas.

2.2. Iepriekšēji novērtējumi

Komisija pirms šā Vīzu kodeksa īstenošanas izvērtējuma izstrādes 2012. gada novembrī publicēja paziņojumu “Kopējās vīzu politikas īstenošana un pilnveide nolūkā sekmēt izaugsmi ES” un “Ziņojumu par vietējās Šengenas sadarbības darbību Vīzu kodeksa īstenošanas pirmajos divos gados”.

2.2.1. Kopējās vīzu politikas īstenošana un pilnveide nolūkā sekmēt izaugsmi⁸

Ņemot vērā 2012. gada maijā Meridā (Meksikā) rīkotajā G20 valstu ministru sanāksmē pieņemto deklarāciju par izaugsmes potenciālu, ko sniedz vīzu procedūru vienkāršošana, Komisija ierosināja izskatīt vīzu politikas ekonomisko ietekmi uz ES ekonomiku kopumā. Tā jo īpaši pievērsās tūrismam un jautājumam par to, kā organizēt politiku, lai nodrošinātu lielāku saskaņotību ar stratēģijā “Eiropa 2020” noteiktajiem mērķiem izaugsmes jomā.

Kopējās vīzu politikas mērķis ir nodrošināt kopējus noteikumus par pārbaudēm pie ārējām robežām un atbalstīt robežkontroles atcelšanu pie iekšējām robežām, t. i., “Šengenas zonas” izveide⁹. Vīzu politikas galvenais mērķis ir bijis likumīgo ceļotāju pārvietošanās atvieglošana un nelikumīgas migrācijas novēršana, kā arī sabiedriskās kārtības un drošības garantēšana. Tomēr pašreizējā ekonomiskā lejupslīde ir uzsvērusi vajadzību kopējās vīzu politikas ietvaros izskatīt arī ekonomiskās izaugsmes radīšanas iespējas.

Paziņojumā, no vienas puses, tika norādīts, ka “*Vīzu kodeksa pieņemšana salīdzinājumā ar situāciju pirms tam iezīmē būtiskus sasniegumus, kas ievērojami uzlabo vīzu izsniegšanas procedūras*”, un uzskaitīti vairāki svarīgi uzlabojumi attiecībā uz tiesisko regulējumu. Tomēr, no otras puses, šajā dokumentā tika secināts, ka “[...] *ir iespējami uzlabojumi, jo Vīzu kodekss vēl netiek optimāli piemērots visās jomās*” un ka “*lielāko daļu šo šķēršļu [saistībā ar vīzu izsniegšanas procedūru atvieglošanu] var novērst, ja dalībvalstu konsulāti pareizi īsteno Vīzu kodeksu un Komisija šo procesu uzraudzīs*”. Paziņojumā arī bija uzskaitīti jautājumi, kuri risināmi turpmākas Vīzu kodeksa pārskatīšanas ietvaros ar mērķi “*uzlabot un vienkāršot procedūras bona fide ceļotājiem, vienlaikus novēršot riskus, ko daži ceļotāji rada attiecībā uz nelikumīgo migrāciju vai drošību*”.

⁷ SWD(2014) 101.

⁸ COM(2012) 649.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

2.2.2. Ziņojums par vietējās Šengenas sadarbības darbību Vīzu kodeksa īstenošanas pirmajos divos gados¹⁰

Vīzu kodeksa noteikumi attiecas uz visiem. Tomēr abi likumdevēji ir atzinuši vajadzību ņemt vērā vietējos apstākļus, tajā pašā laikā nodrošinot vispārēju tiesību aktu noteikumu saskaņotu piemērošanu. Vīzu kodeksa 48. pantā ir paredzēts tiesiskais regulējums vietējai Šengenas sadarbībai (VŠS) starp dalībvalstu konsulātiem, tādējādi nosakot, ka saskaņīga dalībvalstu sadarbība¹¹ vietējā līmenī ir būtiska kopējās vīzu politikas īstenošanas daļa.

Šī sadarbība pašlaik ir saistīta tikai ar izvērtējumu par to, vai nepieciešams pielāgot atsevišķus noteikumus vietējiem apstākļiem, jo īpaši attiecībā uz apliecinājošiem dokumentiem, kuri jāiesniedz pieteikumu iesniedzējiem. Pozitīva novērtējuma gadījumā Komisijai, izmantojot īstenošanas lēmumu, jāpieņem kopēji “vietējie” noteikumi. Tomēr šā darba pie VŠS pamatuzdevuma attiecībā uz saskaņošanu apliecinājošo dokumentu jomā – kas ir arī visredzamākais vispārējai sabiedrībai – rezultātā līdz šim ir tikai pieņemti seši Komisijas īstenošanas lēmumi, kas attiecas uz 15 trešām valstīm un vienu ES dalībvalsti.

Tas apliecina, ka nostiprinātais tiesiskais regulējums vēl nav sniedzis plānotos rezultātus. Trūkst izpratnes par VŠS pievienoto vērtību, un dalībvalstīm ir jāsniedz ieguldījums šā kopējā uzdevuma īstenošanā. Šos secinājumus apstiprināja gada pārskati par 2012.–2013. gadu. Tāpēc ir būtiski nostiprināt VŠS tiesisko regulējumu, jo dalībvalstīs īstenoto praksi nepietiekamā saskaņotība vienā un tajā pašā reģionā ir būtisks vīzu pieteikumu iesniedzēju sūdzību un neapmierinātības cēlonis neatkarīgi no viņu valstspiederības, profesijas vai statusa.

Komisija ierosina ieviest obligātus noteikumus apliecinājošo dokumentu saskaņošanai VŠS ietvaros. Jaunais Šengenas izvērtēšanas mehānisms, kuru sāks piemērot 2015. gadā un kurā paredzēta iespēja veikt tematiskus novērtējumus, var būt izšķiroši svarīgs noteikumu īstenošanai attiecībā uz VŠS.

Pašlaik gada pārskati ir jā sagatavo katrā vīzu izsniegšanas vietā un Komisijai tie ir jānodod Eiropas Parlamentam un Padomei pilnīgas pārredzamības nodrošināšanai.

Komisija konsekvantas pārredzamības nodrošināšanai ierosina sagatavot vienu visaptverošu pašreizējā stāvokļa gada ziņojumu par VŠS, kas ir jāiesniedz abiem likumdevējiem.

3. VĪZU KODEKSA VISPĀRĒJA ĪSTENOŠANA

3.1. Vispārēji apsvērumi

Lai gan nav iespējams pierādīt Vīzu kodeksa tiešu ietekmi uz to īstermiņa uzturēšanās vīzu skaitu, kuras pieprasītas un izsniegtas 2010.–2012. gadā, tiesiskā regulējuma precizēšana ir veicinājusi vīzas pieteikumu skaita ievērojamu pieaugumu. No 2009. līdz 2012. gadam

¹⁰ COM(2012) 648.

¹¹ Šajā dokumentā, ja nav norādīts citādi, jēdziens “dalībvalstis” attiecas uz ES dalībvalstīm, kuras piemēro kopējo vīzu politiku pilnībā (visas ES dalībvalstis, izņemot Bulgāriju, Horvātiju, Īriju, Kipru, Rumāniju un Apvienoto Karalisti), kā arī uz asociētajām valstīm — Islandi, Lihtenšteinu, Norvēģiju un Šveici.

pieteikumu kopskaits palielinājās par 48 %, ar ikgadēju pieaugumu aptuveni 15 % apmērā. Ar dažiem izņēmumiem¹² dalībvalstīs ir pieaudzis ik gadu apstrādāto vīzas pieteikumu skaits. Kopējais atteikumu skaits pasaulē šajā pašā laikposmā samazinājās¹³, lai gan starp pasaules reģioniem bija vērojamas lielas atšķirības¹⁴.

Kopumā tiek uzskatīts, ka vispārējais mērķis ierobežot nelikumīgu imigrāciju ir īstenots. Dalībvalstis nav konstatējušas no Vīzu kodeksa vai tā īstenošanas izrietošus drošības riskus vai problēmas, un šādus riskus vai problēmas neuzrāda arī veikto pētījumu rezultāti un sabiedriskā apspriešana. Ierosinot jaunus likumīgajiem ceļotājiem piemērojamus atvieglojumus, protams, ir jānodrošina augsta drošības līmeņa saglabāšana. Būtu jāņem vērā arī ieguldījums drošībā, kas izriet no Vīzu informācijas sistēmas (VIS) ieviešanas, kura tika sāкта 2011. gada oktobrī un būtu jāpabeidz 2015. gadā.

3.2. Statistikas datu trūkums

Atbilstīgi, uzticami un salīdzināmi statistikas dati ir priekšnosacījums tiesību akta īstenošanas, efektivitātes un lietderības izvērtējumam, kas balstās uz pierādījumiem.

Vīzu kodeksa 46. pantā ir noteikts, ka dalībvalstīm katru gadu Komisijai ir jāiesniedz statistikas dati par iepriekšējo gadu. XII pielikumā ir norādīti iesniedzamie dati (piemēram, vīzas veids, pieteikto, izsniegto un atteikto vīzu skaits, vienreizējas vai vairākkārtējas ieceļošanas vīzas).

Lai gan dalībvalstu iesniegtie dati bija noderīgi konkrētu Vīzu kodeksa elementu īstenošanas novērtēšanā, tas, ka netiek norādīts sīkāks iedalījums, apgrūtina atsevišķu noteikumu ietekmes novērtēšanu. Piemēram, attiecībā uz vairākkārtējas ieceļošanas vīzām (VIV) ir apkopots tikai to kopējais skaits, neņemot vērā derīguma termiņu. Tādējādi kopējie rādītāji attiecas uz VIV, kuru derīguma termiņš var būt no divām nedēļām līdz pieciem gadiem. Dati tiek apkopoti, pamatojoties uz vietu (t. i., vietu, kur tika iesniegts vīzas pieteikums / izsniegta vīza) un pieteiktās vīzas veidu (īstermiņa uzturēšanās vai lidostas tranzīta vīza), bet dati par pieteikuma iesniedzēja valstspiederību vai ceļošanas mērķi nav pieejami. Tādējādi nav iespējams uzraudzīt tendences, piemēram, attiecībā uz tūrisma nolūkā pieteikto vīzu skaitu.

Komisija ierosina pārskatīt XII pielikumu, lai nodrošinātu, ka turpmāk tiek apkopoti detalizētāki dati, kas sniegtu iespēju veikt pienācīgu mērķu īstenošanas izvērtējumu.

3.3. Konkrētu mērķu izvērtējums

3.3.1. Tiesiskā regulējuma vienkāršošana

Visu tiesību aktu, kuri attiecas uz īstermiņa uzturēšanās vīzu pieteikumu apstrādi un grozījumiem izsniegtajās vīzās, iekļaušana vienā instrumentā ir acīmredzami veicinājusi

¹² Austrijā vispārējais pieaugums šajā laikposmā bija tikai 1,5 %, un Slovēnijā tika reģistrēts kritums 58,5 % apmērā. Domājams, ka abas situācijas ir saistāmas ar to, ka 2009. un 2010. gadā pilsoņiem no lielākās daļas Rietumbalkānu valstu tika atcelts vīzu režīms.

¹³ 2010. gadā – 5,8 %; 2012. gadā – 4,8 %.

¹⁴ Atteikumu īpatsvars svārstījās no 1 % Krievijas Federācijā līdz 44 % Gvinejā.

tiesiskā regulējuma vienkāršošanu, uzlabojusi pārredzamību un palielinājusi juridisko noteiktību.

3.3.2. *Tiesiskā regulējuma stiprināšana nolūkā veicināt praksi saskaņošanu*

Mērķis, kas paredz skaidra tiesiskā regulējuma noteikšanu attiecībā uz kopējo vīzu politiku, kura regulē uzturēšanos, kas nepārsniedz 90 dienas jebkurā 180 dienu laikposmā, kopumā ir izpildīts. Tomēr gadu gaitā Komisijas uzmanību ir saistījusi to trešo valstu iedzīvotāju situācija, kuriem ir likumīgi iemesli **jebkurā 180 dienu periodā uzturēties Šengenas zonā ilgāk nekā 90 dienas** (KDDD 2.1.9. sadaļa). Šādas personas neatkarīgi no tā, vai uz tām attiecas vīzu režīms, vēlas uzturēties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām, neplānojot uzturēties ilgāk par 90 dienām kādā konkrētā dalībvalstī.

Šo personu kategorijā parasti ietilpst mūziķi, kuri, uzstājoties klātienē, ceļo Šengenas zonā ilgāku laikposmu, kā arī individuāli ceļotāji, piemēram, mākslinieki, kultūras nozares profesionāļi, studenti un pensionāri. Tā kā viņu situācijā nav piemērota ne valsts ilgtermiņa vīza, ne īstermiņa Šengenas vīza vai cita atļauja, viņi nonāk “tiesiskā vakuuma” situācijā. Šādā situācijā dalībvalstis nereti veic konkrētu tiesību instrumentu “radošu” piemērošanu. Tā vietā, lai ignorētu šādas prakses, Komisija ierosina ieviest īpašu atļauju, kas atbilstu šādu personu vajadzībām.

Komisija ierosina tiesību instrumentu, ar ko izveido jaunu atļauju tādām uzturēšanās reizēm Šengenas zonā, kuras pārsniedz spēkā esošo 90 dienu ierobežojumu 180 dienu periodā.

3.3.3. *Procesuālo garantiju stiprināšana un vienlīdzīgas attieksmes un pārredzamības nodrošināšana*

Sabiedriskajā apspriešanā¹⁵ iegūtie rezultāti, iepriekšminētais pētījums par ekonomisko ietekmi un atsevišķas sūdzības liecina, ka **procesuālo garantiju** mērķis joprojām nav pietiekami īstenots. Gan atsevišķi pieteikumu iesniedzēji, gan profesionālās ieinteresētās personas ir secinājušas, ka konkrētas pieteikuma iesniegšanas procedūras ir **ilgas, apgrūtināšas un dārgas**.

Ikviena vīzas pieteikuma iesniegšanas procedūra sākas ar to, ka pieteikuma iesniedzējam ir jānosaka, **kura dalībvalsts ir kompetenta apstrādāt pieteikumu** (KDDD 2.1.1.1. sadaļas 1. punkts). Ir noteikti skaidri un objektīvi kritēriji, kas paredz, kura dalībvalsts ir kompetenta izskatīt pieteikumu. Tomēr praksē ir izrādīties, ka gadījumos, kad pieteikuma iesniedzējs ar vienu vīzu vēlas apmeklēt vairākas dalībvalstis, šis uzdevums ir visai sarežģīts gan pieteikuma iesniedzējiem, gan konsulātiem. Spēkā esošie noteikumi ir acīmredzami neskaidri, un pieteikuma iesniedzēju pirmā pieredze saskarē ar Šengenas vīzu politiku bieži vien ir negatīva.

Nākamais solis šajā procesā ir **pieteikuma veidlapas** aizpildīšana (KDDD 2.1.1.2. sadaļas 10. punkts). Lai gan veidlapa parasti nerada lielas grūtības, to tomēr būtu iespējams vienkāršot. Piemēram, to varētu pārskatīt, atsakoties no spēkā esošās prasības sniegt informāciju, kas faktiski būtu pieejama VIS, ņemot vērā sistēmas pakāpenisku ieviešanu.

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0025_en.htm.

Būtu arī noderīgi pieteikuma iesniedzējiem nodrošināt labāku skaidrojumu par veidlapas aizpildīšanu.

Komisija ierosina precizēt noteikumus par “kompetento” dalībvalsti un vienkāršot pieteikuma veidlapu.

Ir konstatēts, ka galvenais šķērslis ir prasība par **“personisku iesniegšanu”** (KDDD 2.1.1.1. sadaļas 7., 8. un 9. punkts), jo šīs prasības izpilde bieži vien ir ārkārtīgi apgrūtināša. Dažos gadījumos pieteikuma iesniedzējiem šīs prasības dēļ ir jādodas uz kaimiņvalsti, jo viņu rezidences valstī kompetentā dalībvalsts nav pārstāvēta. Šāda pārvietošanās, protams, palielina pieteikumu iesniedzēju kopējās izmaksas. Lai gan dalībvalstis atļauj pieteikuma iesniedzējiem iesniegt pieteikumu ar ārpakalpojumu sniedzēja starpniecību vai izmantojot komerciāla starpnieka pakalpojumus, pieteikumu iesniedzējiem, kurus konsulātos pazīst, reti piešķir atbrīvojumu no pienākuma “iesniegt pieteikumu personiski”.

Līdz šim saskaņā ar vispārējo kārtību vīzas pieteikums bija jāiesniedz personiski pārstāvniecībā vai pie ārpakalpojumu sniedzēja. VIS pakāpeniska ieviešana nozīmēs, ka pieteikuma iesniedzējiem, kuri piesaka vīzu pirmo reizi, tik un tā būs jādodas uz pārstāvniecību vai pie ārpakalpojumu sniedzēja, lai būtu iespējams iegūt viņu pirkstu nospiedumus.

Lielākā daļa dalībvalstu saskaras ar pieteikumu skaita palielināšanos, bet valsts izdevumi tajā pašā laikā tiek samazināti. Tā rezultātā vīzu pieteikumu pieņemšanai plašāk tiek izmantoti ārpakalpojumu sniedzēji, biežāk tiek akreditēti komerciālie starpnieki (t. i., ceļojumu aģentūras / tūrisma operatori), kuri iesniedz pieteikumus vīzu pieteikumu iesniedzēju (grupu) vārdā, un atsevišķas dalībvalstis atbrīvo labi pazīstamus pieteikuma iesniedzējus no prasības iesniegt pieteikumus personiski.

Šķiet, tas liecina, ka pārstāvniecības apmeklējumiem kopumā ir tendence kļūt par izņēmumu. Atsevišķās pārstāvniecībās tikai 30% vīzu pieteikumu tiek iesniegti personiski. Pamatojoties uz Šengenas novērtējumos apkopoto informāciju, pieteikumu iesniegšanas brīdī reti tiek veiktas personiskas intervijas. No otras puses, izmantojot moderno tehnoloģiju attīstību, dalībvalstis arvien biežāk atļauj pieteikumu iesniedzējiem iesniegt pieteikumus elektroniski.

Pašlaik pieteikumu iesniedzēji drīkst iesniegt savus pieteikumus **ne agrāk kā trīs mēnešus** pirms plānotā ceļojuma (KDDD 2.1.1.1. sadaļas 5. punkts). Šis termiņš rada grūtības jūrniekiem (sk. arī 11. lpp.) un personām, kuras vēlas izvairīties no lielas noslogotības periodiem un ilgas gaidīšanas. Gan pieteikumu iesniedzēju, gan konsulātu interesēs būtu jāatļauj iesniegt pieteikumu līdz pat sešiem mēnešiem pirms plānotā ceļojuma.

Komisija ierosina atcelt “personiskas iesniegšanas” principu (neskarot prasības attiecībā uz to pieteikumu iesniedzēju pirkstu nospiedumu iegūšanu, kuri vīzu piesaka pirmo reizi), tajā pašā laikā saglabājot iespēju veikt interviju. Tā arī ierosina precizēt noteikumus, kas atļauj iesniegt pieteikumus tiešsaistē, un atļaut visiem pieteikumu iesniedzējiem iesniegt pieteikumus līdz pat sešiem mēnešiem pirms plānotā ceļojuma.

Pēc pieteikuma iesniegšanas stājas spēkā dažādi termiņi. Lai gan lēmuma pieņemšanas termiņš parasti tiek ievērots, tomēr gadījumā, ja uz attiecīgo trešo valsti attiecas **iepriekšēja apspriešanās** (KDDD 2.1.1.5. sadaļas 20. punkts), šis mehānisms var nozīmēt, ka apstrādei

tiks patērēts ilgāks laiks. Tomēr uzlabotas IT sistēmas iepriekšējas apspriešanās gadījumā nodrošina īsāku atbildes laiku nekā spēkā esošais septiņu kalendāro dienu termiņš. Vajadzētu būt iespējai paredzēt arī īsāku lēmuma pieņemšanas termiņu.

Komisija ierosina pārskatīt maksimālos termiņus, tostarp atbildes sniegšanas laiku iepriekšējas apspriešanās gadījumā, kas būtu jāsaīsina līdz piecām kalendārajām dienām.

Vīzu kodeksā ir iekļauti noteikumi, kuri ir paredzēti procedūru racionalizēšanai un saīsināšanai, paredzot iespēju vienkāršot procedūru attiecībā uz tādiem pieteikumu iesniedzējiem, kurus konsulātā pazīst kā godīgus un uzticamus un kuri arī ir likumīgi izmantojuši iepriekš izsniegtās vīzas. Tomēr šos iespējamus atvieglojumus, kuriem jo īpaši būtu jāattiecas uz prasībām par apliecinājošiem dokumentiem un vairākkārtējas ieceļošanas vīzu (VIV) izsniegšanu, dalībvalstis nepiemēro vienādi un saskaņoti.

Lielākā daļa pieteikumu iesniedzēju uzskata, ka prasība atkārtoti iesniegt lielu skaitu **apliecinājošu dokumentu** (KDDD 2.1.1.2. iedaļas 12. punkts), lai pierādītu savu atbilstību ieceļošanas prasībām, ir apgrūtināša. Daudzi sūdzas par to, ka vienas un tās pašas trešās valsts pārstāvniecībās tiek piemēroti atšķirīgi noteikumi — pat gadījumos, kad ceļojuma mērķis ir identisks.

Saskaņā ar Vīzu kodeksu pieteikuma iesniedzēji, kurus konsulātā pazīst kā godīgus un uzticamus, jau pašlaik var gūt labumu no konkrētiem procesuāliem atvieglojumiem (prasības atcelšana par pieteikuma personisku iesniegšanu un par konkrētu/visu apliecinājošu dokumentu iesniegšanu). Tomēr nešķiet, ka atbrīvojumus pazīstamiem pieteikumu iesniedzējiem dalībvalstis piemērotu sistemātiskā veidā. Tas galvenokārt skaidrojams ar apstākli, ka šī klauzula ir fakultatīva un nav noteikti “godīguma” un “uzticamības” kritēriji. Turklāt aptuveni 70% no visiem pieteikumiem tiek iesniegti ar ārpakalpojumu sniedzēja starpniecību, kurš nedrīkst izdarīt pieteikuma / pieteikuma iesniedzēja kvalitatīvo novērtējumu.

Prasības iesniegt **“ceļojuma medicīnisko apdrošināšanu”** (KDDD 2.1.1.2. sadaļas 14. punkts) pievienotā vērtība ir apšaubāma. Tāpēc šī prasība būtu jāatceļ.

Komisija ierosina ieviest izsmelošu un vienkāršotu apliecinājošu dokumentu sarakstu un atcelt prasību par ceļojuma medicīnisko apdrošināšanu.

Lai gan Vīzu kodeksa pants par **vairākkārtējas ieceļošanas vīzu (VIV)** izsniegšanu (KDDD 2.1.1.6. sadaļas 24. punkts) ir saistoša klauzula, to vājina ar VIV saistīto atbilstības kritēriju diskrecionārs novērtējums, kurā atkal ir iekļauti “godīguma” un “uzticamības” jēdzieni. Turklāt sabiedriskā apspriešana apliecināja, dalībvalstu konsulāti, šķiet, nelabprāt izsniedz VIV ar derīguma termiņu, kas pārsniedz sešus mēnešus. Tādējādi, lai gan konsulāti attiecīgajā pantā minētajām personu kategorijām (būtībā personām, kuras regulāri ceļo un tāpēc ir “pazīstamas”) principā būtu jāizsniedz VIV ar derīguma termiņu līdz pat pieciem gadiem, konsulātiem sniegtā rīcības brīvība kopā ar nevēlēšanos izsniegt VIV ar ilgu derīguma termiņu nozīmē, ka VIV ar ilgu derīguma termiņu tiek izsniegtas daudz retāk, nekā tas būtu iespējams.

Šāda situācija ir neizdevīga, jo VIV ir svarīgākais un vienkāršāk iegūstamais atvieglojums, ko ceļotāji var saņemt. Ja VIV tiktu izsniegtas biežāk, mazinātos gan pieteikumu iesniedzēju, gan konsulātu administratīvais slogs. Ja tiktu stiprināts pants par VIV, tas nodrošinātu risinājumus

daudzām sabiedriskajā apspriešanā un dažādos pētījumos konstatētajām problēmām. Pieteikuma iesniedzējiem tiktu aiztaupīta arī vajadzība veikt atkārtotas pieteikuma iesniegšanas procedūras. Tomēr praksē konsulāti reti nošķir pieteikuma iesniedzējus vai tos nenošķir nemaz — pieteikuma iesniedzējiem, kuri piesaka vīzu pirmo reizi, piemēro tādu pašu pieeju kā personām, kuras ceļo regulāri.

Tas, ka ir pieejama VIS, kas pakāpeniski tiek ieviesta un kurai 2015. gadā būtu jāklūst pilnībā izmantojamai visā pasaulē, varētu atvieglot pieteikumu iesniedzēju nošķiršanu, jo visi ar vīzu pieteikumiem saistītie dati tiks ievadīti sistēmā un ar tiem varēs iepazīties visu dalībvalstu konsulāti. Dati VIS tiek uzglabāti piecus gadus. Būs vienkārši nošķirt pieteikuma iesniedzēju, kurš piesaka vīzu pirmo reizi, ir “nezināms” un vēl nav reģistrēts VIS — tāad bez vīzu izmantošanas “vēstures”, no pieteikuma iesniedzēja, kura dati jau ir reģistrēti.

Papildus varētu nošķirt tos pieteikuma iesniedzējus, kuri ir reģistrēti VIS, bet nav saņēmuši vīzas 12 mēnešos pirms pieteikuma iesniegšanas, no tiem pieteikuma iesniedzējiem, kuri šajā periodā ir saņēmuši un likumīgi izmantojuši divas vīzas. Pēdējo minēto grupu varētu definēt kā “personas, kuras ceļo regulāri”, un šīm personām būtu jānodrošina maksimāli atvieglojumi attiecībā uz vajadzīgajiem apliecinošajiem dokumentiem un izsniedzamās VIV derīguma termiņu.

Pamatojoties uz to, būtu jāievieš obligāti noteikumi, kas paredz konkrētus procesuālos atvieglojumus “personām, kuras ceļo regulāri”. Šādi atvieglojumi varētu ietvert (daļēju) atbrīvošanu no prasībām iesniegt apliecinošus dokumentus un tādas VIV izsniegšanu, kurai ir ilgs derīguma termiņš. Konkrētāk, pieteikuma iesniedzējam, kurš iepriekšējos 12 mēnešos ir saņēmis un likumīgi izmantojis divas vīzas, būtu jāiesniedz tikai tādi apliecinājoši dokumenti, kuros ir norādīts ceļošanas mērķis, un viņam būtu jāsaņem VIV, kuras derīguma termiņš ir trīs gadi. Pieteikuma iesniedzējiem, kuri iepriekš saņēmuši un likumīgi izmantojuši šādu VIV, kas ir derīga trīs gadus, nākamajā pieteikuma iesniegšanas reizē būtu jāsaņem VIV, kuras derīguma termiņš ir pieci gadi.

Savukārt pieteikuma iesniedzējiem, kuri vīzu piesaka pirmo reizi, būtu jānodrošina vispārēji atvieglojumi, tajā pašā laikā piemērojot pārbaudes procedūru, jo viņi varētu izmantot ievērojamus atvieglojumus, ja pieteiktos vīzas saņemšanai atkārtoti. Šī pārbaude ir vajadzīga, lai saglabātu sistēmas drošību.

Komisija ierosina obligātus noteikumus, pamatojoties uz skaidri definētiem un objektīviem kritērijiem, lai nodrošinātu pieteikuma iesniedzēju kategoriju skaidru nošķiršanu. Principam vajadzētu būt tādām, ka attiecībā uz pieteikuma iesniedzējiem, kuri VIS sistēmā ir reģistrēti 12 mēnešos pirms attiecīgā pieteikuma iesniegšanas un kuru vīzu izmantošanas “vēsture” ir pozitīva, būtu jāpiemēro maksimāli atvieglojumi saistībā ar iesniedzamajiem apliecinošajiem dokumentiem un izsniedzamo vairākkārtējas ieceļošanas vīzu.

Lai nodrošinātu, ka ierosinājuma par VIV ar ilgu derīguma termiņu (trīs un pieci gadi) ietekme ir maksimāla, konsulātiem būtu jāatļauj izsniegt VIV ar derīguma termiņu, kas ir ilgāks par pieteikuma iesniedzēja **ceļošanas dokumenta** derīguma termiņu (KDDD 2.1.1.2. sadaļas 11. punkts).

Komisija ierosina ieviest noteikumus, kuri paredz iespēju izsniegt vīzu ar derīguma termiņu, kas pārsniedz tā ceļošanas dokumenta derīguma termiņu, kurā tiek ielīmēta vīzas

uzlīme.

Vīzu kodeksā konkrētām pieteikumu iesniedzēju kategorijām ir paredzēti **obligāti un fakultatīvi atbrīvojumi no vīzas nodevas** (KDDD 2.1.1.3. sadaļas 15. punkts). Attiecīgo noteikumu īstenošana ir atklājusi divas problēmas. Pirmkārt, to personu kategorijas, kuras var pretendēt uz katra veida atbrīvojumiem, ne vienmēr ir skaidri definētas, un, otrkārt, konsulāti konkrētā vietā atbrīvojumus no nodevas reti piemēro konsekventi. Tādējādi tikai neliels skaits iespējami atbilstīgu pieteikuma iesniedzēju faktiski gūst labumu no šī atbrīvojuma.

Komisija ierosina paredzēt, ka visi atbrīvojumi no nodevām ir obligāti, un precīzāk definēt kategorijas, uz kurām šie atbrīvojumi attiecas.

Vīzas pie ārējām robežām (KDDD 2.1.1.8. sadaļas 35. punkts) drīkst izsniegt tikai izņēmuma gadījumos. Tomēr cilvēkiem, kuri strādā kravu pārvadājumu un kruīzu nozarēs, savas profesionālās darbības rakstura dēļ bieži jāpiesakās vīzas saņemšanai pie robežas. Attiecībā uz šiem jūrniekiem Vīzu kodeksā tika iekļauts īpašs pants un pielikums. Neraugoties uz šiem noteikumiem, vīzu izsniegšana jūrniekiem joprojām ir komplicēta procedūra, tostarp IX pielikuma sarežģītības dēļ (tajā ir paredzēta veidlapa, kas jūrniekiem jāaizpilda, lai pieteiktos vīzas saņemšanai).

Komisija ierosina pārskatīt IX pielikumu, lai vienkāršotu pieteikuma veidlapu.

Kā norādīts iepriekš, vīzas pie ārējām robežām drīkst izsniegt tikai izņēmuma gadījumos. Tomēr nesen Komisija apstiprināja kādas dalībvalsts sagatavotu izmēģinājuma projektu, kurā ir paredzēta vienreizējas ieceļošanas vīzu izsniegšana tūristiem vasaras sezonā pie valsts ārējās robežas, lai ļautu tiem veikt īsu apmeklējumu. Lai stiprinātu kopējās vīzu politikas ieguldījumu likumīgu ceļotāju, tostarp tūristu, ceļošanas iespēju atvieglošanā nolūkā veicināt izaugsmi ES, Komisija ierosina nodrošināt šādu iespēju visām dalībvalstīm.

Komisija ierosina iekļaut Vīzu kodeksā noteikumu, kas ļauj pie ārējām robežām izsniegt vienreizējas ieceļošanas vīzas, lai tādējādi veicinātu īstermiņa tūrismu.

Lai gan Komisija atzīst, ka dalībvalstij būtu jāspēj piemērot **lidostas tranzītvīzu** režīmu (KDDD 2.1.7. sadaļa), saskaroties ar nelikumīgu migrantu pēkšņu un ievērojamu pieplūdumu, spēkā esošie noteikumi būtu jāpārskata, lai nodrošinātu šādu pasākumu samērīgumu piemērošanas jomas un termiņa ziņā.

Komisija ierosina pārskatīt spēkā esošos noteikumus par lidostas tranzītvīzām, lai nodrošinātu samērīgumu.

Vīzu kodekss attiecas uz vīzu pieteikumiem, kurus iesniedz visi trešās valsts valstspiederīgie, tostarp Savienības pilsoņu ģimenes locekļi (KDDD 2.1.5. sadaļas 47.–52. punkts). Būtu jānodrošina procesuāli atvieglojumi, lai atvieglotu mobilitāti, jo īpaši atvieglotot ģimenes apmeklējumus trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri apciemo tuvus radniekus — Savienības pilsoņus, kuri dzīvo savas valstspiederības dalībvalstī, kā arī tuviem tādu Savienības pilsoņu radniekiem, kuri dzīvo trešā valstī un vēlas kopā apmeklēt Savienības pilsoņa valstspiederības dalībvalsti. Savienības tiesiskajā regulējumā pašlaik abās šajās situācijās nav paredzēti konkrēti atvieglojumi. Tomēr nesen noslēgtajos nolīgumos par vīzu atvieglotu izsniegšanu ir noteikti konkrēti procesuāli atvieglojumi, kuri piemērojami iepriekšminētajās

situācijās (piemēram, prasību vienkāršošana attiecībā uz apliecinājumiem dokumentiem, atbrīvojums no nodevas par vīzu, obligāta VIV izsniegšana). Vīzu kodeksā būtu jāparedz, ka šāda prakse ir piemērojama vispārēji.

Direktīvas 2004/38/EK¹⁶ 5. panta 2. punktā ir paredzēti konkrēti atvieglojumi personām, uz kurām šī direktīva attiecas, piemēram, vīzu izsniegšana “bez maksas”, kā arī “izmantojot paātrinātu procedūru”. Komisija saņem daudzas sūdzības un prasības precizēt Direktīvas 2004/38/EK un Vīzu kodeksa saikni, jo atvieglojumi, kuri ir paredzēti Savienības pilsoņu ģimenes locekļiem, pamatojoties uz minēto direktīvu, dažādās dalībvalstīs acīmredzot tiek piemēroti atšķirīgi. Šāda situācija ģimenes locekļiem rada neskaidrības. Tāpēc arī Direktīvā 2004/38/EK minētajās situācijās ģimenes locekļiem būtu jānodrošina vismaz tādi paši atvieglojumi, kas ierosināti attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem abās iepriekš aprakstītajās situācijās.

Komisija ierosina nodrošināt procesuālus atvieglojumus trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri apciemo tuvus radniekus — Savienības pilsoņus, kuri dzīvo savas valstspiederības dalībvalstī, kā arī tuviem tādu Savienības pilsoņu radniekiem, kuri dzīvo trešā valstī un vēlas kopā apmeklēt Savienības pilsoņa valstspiederības dalībvalsti.

Vismaz tādi paši atvieglojumi būtu jāpiemēro ES pilsoņu ģimenes locekļiem, uz kuriem attiecas Direktīva 2004/38/EK.

3.3.4. Konsulārās organizācijas un sadarbības uzlabošana (ņemot vērā arī VIS pakāpenisku ieviešanu)

Vīzu kodeksā ir paredzēts tiesiskais regulējums dažādām **konsulārās sadarbības** formām (KDDD 2.1.4. sadaļas 40.–46. punkts), lai mazinātu dalībvalstu izmaksas un nodrošinātu labāku konsulāro pārstāvību pieteikuma iesniedzēju interesēs. Tomēr pastāv nopietnas šaubas par šo noteikumu efektivitāti un lietderību.

Pirmkārt, lēmums par sadarbību ar ārpakalpojumu sniedzēju dalībvalstīm būtu jāpieņem tikai pēc citu sadarbības iespēju izvērtēšanas. Tam vajadzētu būt “pēdējās iespējas” pasākumam, jo šāds risinājums ir saistīts ar papildu izmaksām pieteikumu iesniedzējiem un dalībvalstīm būtu jānodrošina iespēja visiem pieteikuma iesniedzējiem iesniegt pieteikumus tieši to diplomātiskajās pārstāvniecībās vai konsulātos. Tomēr praksē dalībvalstis vairumā gadījumu izvēlas sadarbību ar ārpakalpojumu sniedzējiem, neizvērtējot citas iespējas, jo ārpakalpojumu izmantošana ir lētākais, ātrākais un efektīvākais veids, kā risināt situāciju, kad ir liels vīzu pieteikumu skaits pieaugums, un uzlabot konsulāro pārstāvību. Turklāt bieži vien ārpakalpojumu izmantošanas gadījumā tieša piekļuve konsulātam netiek nodrošināta.

Otrkārt, Vīzu kodeksā paredzētās jaunās sadarbības formas, t. i., ierobežota pārstāvība (tikai pieteikumu, tostarp biometrisku datu, pieņemšanai), kopīga atrašanās vieta, kopīgi pieteikumu pieņemšanas centri (KPPC) un goda konsulu pilnvarošana pieteikumu pieņemšanai, netiek plaši izmantotas. Ierobežotas pārstāvības un kopīgas atrašanās vietas iespējas netiek

¹⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīva 2004/38 par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EKK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV L 158, 30.4.2004., 27. lpp.).

izmantotas, un ir sastopamas tikai jauktas KPPC formas, tomēr dažas dalībvalstis pieteikumu pieņemšanai ir pilnvarējušas goda konsulus.

Treškārt, attiecībā uz klātbūtni vīzu izsniegšanai un apstrādei (tā dēvēto “konsulāro pārstāvību”) jānorāda, ka, lai gan ir panākts progress, galvenokārt noslēdzot pārstāvības nolīgumus un izmantojot ārpakalpojumus, konsulārais aptvērums joprojām ir ievērojami jāpaplašina. Nebūtu jāveidojas situācijai, kad pieteikuma iesniedzējiem ir jādodas uz ārvalstīm, lai iesniegtu savu pieteikumu, jo kompetentajai dalībvalstij nav konsulāta vai tā nav pārstāvēta viņu rezidences valstī.

Pieklūve konsulātam var būt sarežģīta, dārga un laikietilpīga arī trešās valstīs, kurās lielākā daļa dalībvalstu ir pārstāvētas attiecīgās valsts galvaspilsētā, bet daudziem pieteikuma iesniedzējiem tomēr ir jāmēro lieli attālumi, lai šīs iestādes apmeklētu. Šāda situācija ir vērojama, piemēram, Ķīnā, Indijā un Krievijā. Gan pārstāvības pasākumi, gan ārpakalpojumu izmantošana jau ir plaši izplatīta, bet vīzu saņemšana un apstrāde ir koncentrēta galvaspilsētās un dažās lielpilsētās. Visbeidzot, deviņās trešās valstīs, uz kuru pilsoņiem attiecas vīzu režīms, nav pārstāvēta neviena dalībvalsts un nav pieejams arī ārpakalpojumu sniedzējs. Šīs valstis būtu ideāli piemērotas vietas, kurās dalībvalstis varētu apvienot resursus un izveidot kopīgus pieteikumu pieņemšanas centrus vai izmantot citu īstenojamu sadarbības formu.

Šajā kontekstā būtu jānorāda, ka Iekšējā drošības fonda (IDF) ārējo robežu un vīzu komponents¹⁷ nodrošinās līdzfinansējumu tādu pasākumu īstenošanai, kuri ir saistīti ar vīzu pieteikumu apstrādi un apmācībai vajadzīgo infrastruktūru, ēkām un darba aprīkojumu (tostarp VIS uzturēšanu). Vēl būtiskāks ir apstāklis, ka IDF darbības atbalsta elementa ietvaros konsulātu personāls varēs pretendēt uz pilnu finansējumu.

Komisija ierosina pārskatīt spēkā esošās konsulārās sadarbības definīcijas, lai nodrošinātu lielāku to elastību un ieviestu obligātas pārstāvības principu.

4. SECINĀJUMI

Vīzu kodeksa vispārējais mērķis bija nodrošināt, lai kopējā vīzu politika patiešām kļūtu kopēja un lai visas dalībvalstis visur to piemērotu vienādi, izmantojot vienu un to pašu tiesību aktu kopu un vienu un to pašu darbības instrukciju kopu. Turklāt kopīgajiem noteikumiem būtu jāveicina likumīgas ceļošanas atvieglošana, jo īpaši attiecībā uz personām, kuras ceļo bieži un regulāri, un tiem arī būtu jāsniedz ieguldījums nelikumīgas imigrācijas ierobežošanā. Šajā izvērtējumā ir izcelti ne vien vairāki ieguvumi, bet arī jomas, kurās veicami uzlabojumi attiecībā uz procedūrām un vīzu izsniegšanas nosacījumiem.

Lai gan likumīgas ceļošanas atvieglošana *ipso facto* sniedz ekonomiskus ieguvumus, vīzu režīma atvieglojumu nodrošināšanas mērķis nolūkā veicināt ekonomisko izaugsmi un darba vietu radīšanu Vīzu kodeksā nav nostiprināts. Šis mērķis tika paredzēts tikai Komisijas 2012. gada novembra paziņojumā, ņemot vērā pašreizējo ekonomisko situāciju un vajadzību nodrošināt visu ES politikas virzienu saskaņotību. Tādējādi ziņojumā ir novērtēts tas, cik tāl ir īstenots sākotnējais vispārējais mērķis atvieglot likumīgu ceļošanu un nodrošināt vienlīdzīgu

¹⁷ COM(2011) 750.

attieksmi līdzīgos gadījumos, īpaši neizvērtējot kodeksa efektivitāti no ekonomiskās izaugsmes veicināšanas viedokļa.

Kopumā, salīdzinot ar situāciju pirms Vīzu kodeksa pieņemšanas, Vīzu kodekss precizē un vienkāršo tiesisko regulējumu attiecībā uz kopējo vīzu politiku. Kodekss ir nodrošinājis vīzu procedūru ievērojamu modernizāciju un standartizāciju, un pareizas piemērošanas gadījumā tas sniedz iespēju risināt konkrētas problēmas, kuras uzsvērtas novērtējumā. Tomēr tiesību normu izpilde nav bijusi optimāla. Tas lielā mērā ir skaidrojams ar faktu, ka lielākā daļa elastīguma elementu ir formulēti kā izvēles iespējas (fakultatīvas piemērošanas klauzulas) nevis obligāti noteikumi.

Vīzu kodeksa noteikumi, kuru mērķis ir nodrošināt ārējo robežu drošību, ir bijuši konsekventi un efektīvi, un tie joprojām ir svarīgi sistēmas mērķa izpildes nodrošināšanā. Bet noteikumi, kuri paredzēti procesuālo atvieglojumu nodrošināšanai konkrētām personu kategorijām un kuri varētu arī mazināt dalībvalstu konsulātu administratīvo slogu, nav snieguši gaidītos rezultātus. Rezultāts ir neapmierinošs ne tikai attiecībā uz likumīgiem ceļotājiem, bet arī attiecībā uz dalībvalstīm un ES kopumā, ņemot vērā to, ka nav gūti iespējamie ekonomiskie labumi.

Vīzu kodekss ir vispārējs, un tā noteikumi ir piemērojami visiem to valstu valstspiederīgajiem, uz kurām attiecas vīzu režīms. Tāpēc ir svarīgi pielāgot konkrētus noteikumus, lai nodrošinātu atbilstību vietējiem apstākļiem. Tomēr tiesiskais regulējums vietējā līmenī nav ticis izmantots pilnībā un tikai dažās vietās ir īstenota ilgtspējīga un pastāvīga sadarbība, bet pārējos gadījumos konkrētas juridiskās saistības dažkārt ir vienkārši ignorētas.

Lai strādātu pie patiesi kopējas vīzu politikas īstenošanas, Komisija ierosina pārskatīt Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu, (Vīzu kodeksu). Izvērtējuma secinājumi ir izmantoti Komisijas sagatavotajā ziņojumā par ietekmes novērtējumu.

Komisijas ierosinājuma par Vīzu kodeksa pārskatīšanu pamatā ir šādi konstatējumi:

- Vīzu kodeksa noteikumi tiek piemēroti visiem pieteikuma iesniedzējiem vienādi, neņemot vērā viņu individuālo situāciju, lai gan Vīzu kodeksā ir sniegts juridiskais pamats procesuālo atvieglojumu piemērošanai pieteikuma iesniedzējiem, kurus konsulātos pazīst. Praksē konsulāti nepietiekamā mērā nošķir pieteikumu iesniedzējus, kuri nav pazīstami, no tiem iesniedzējiem, kuriem ir pozitīva vīzu izmantošanas “vēsture”.
- Vīzu kodeksā paredzētie procesuālie atvieglojumi pazīstamajiem pieteikumu iesniedzējiem tiek piemēroti pārāk reti.
- Plašā ārpakalpojumu izmantojuma dēļ nav iespējams praksē izmantot iespēju atcelt prasību ierasties personiski, lai iesniegtu vīzas pieteikumu, kā arī atbrīvot pieteikuma iesniedzējus no prasības iesniegt konkrētus apliecinājošus dokumentus. Pieteikuma iesniedzēja situācijas novērtēšanu, pamatojoties uz tādiem neizbēgami brīvi interpretējamiem jēdzieniem kā “godīgums” un “uzticamība”, nevar atstāt ārpakalpojumu sniedzēju ziņā. Šis nošķiruma trūkums ir viens no galvenajiem iemesliem, kāpēc pieteikuma iesniedzēji un zināmā mērā arī konsulāti spēkā esošo vīzu izsniegšanas procedūru uzskata par ilgu, apgrūtināšu un dārgu.

Tāpēc Komisija ierosina:

1) mazināt administratīvo slogu gan pieteikumu iesniedzējiem, gan konsulātiem, pilnīgi izmantojot Vīzu informācijas sistēmas sniegtās priekšrocības, kā arī diferencējot pazīstamajiem/regulārajiem ceļotājiem un nepazīstamajiem pieteikumu iesniedzējiem piemēroto pieeju, pamatojoties uz skaidriem, objektīviem kritērijiem;

2) turpināt atvieglot likumīgo ceļošanu, racionalizējot un pilnīgi saskaņojot procedūras, kā arī nosakot, ka atsevišķi noteikumi, kuru piemērošana vai nepiemērošana pašlaik ir konsulātu ziņā, turpmāk uzskatāmi par obligātiem.

Ja šie jaunie noteikumi tiks pieņemti, tie pieteikuma iesniedzējiem nodrošinās būtiskus procesuālus atvieglojumus, kā norādīts turpmāk sniegtajā tabulā.

	<i>Personiska iesniegšana</i>	<i>Pirkstu nospiedumu iegūšana</i>	<i>Apliecinoši dokumenti</i>	<i>Izsniedzamā vīza</i>
<i>Jauns pieteikuma iesniedzējs, nav reģistrēts VIS</i>	JĀ	JĀ	Visi sarakstā minētie dokumenti atbilstīgi ieceļošanas prasībām	Principā vienreizēja, bet iespējama arī VIV izsniegšana, ja konsulāts uzskata, ka pieteikuma iesniedzējs ir uzticams
<i>Reģistrēts VIS (bet nav regulāri ceļojoša persona)</i>	NĒ	NĒ (izņemot gadījumus, kad pirkstu nospiedumi nav iegūti pēdējos 59 mēnešos)	Visi sarakstā minētie dokumenti atbilstīgi ieceļošanas prasībām	Vienreizēja vai VIV
<i>Regulāri ceļojoša, VIS reģistrēta persona, kura 12 mēnešos pirms pieteikuma iesniegšanas ir likumīgi izmantojusi 2 vīzas</i>	NĒ	NĒ	Tikai pierādījums par ceļojuma mērķi. Pamatojoties uz pozitīvu vīzu izmantošanas “vēsturi”, ieceļošanas prasības uzskata par izpildītām.	VIV ar 3 gadu derīguma termiņu

<i>Regulāri ceļojoša, VIS reģistrēta persona, kura likumīgi izmantojusi VIV ar 3 gadu derīguma termiņu</i>	NĒ	NĒ	Tikai pierādījums par ceļojuma mērķi.	VIV ar 5 gadu derīguma termiņu
--	----	----	---------------------------------------	--------------------------------

Personas, kuras iesniedz vīzas pieteikumu pirmo reizi, nevar automātiski pretendēt uz VIV, jo viņu pieteikumi ir uzmanīgi jāpārbauda, lai Šengenas zonā nodrošinātu augstu drošības līmeni. Tomēr uz viņiem attieksies visi vispārējie Komisijas ierosinātie procesuālie atvieglojumi, piemēram, ceļojuma medicīniskās apdrošināšanas atcelšana, īsāki lēmuma pieņemšanas termiņi un vienkāršota pieteikuma veidlapa. Ja pieteikuma iesniedzēji piesakās trešās vīzas saņemšanai 12 mēnešos pēc pirmās vīzas likumīgas izmantošanas, uz viņiem attieksies “regulāri ceļojošas, VIS reģistrētas personas” statuss un no tā izrietošie atvieglojumi.

Vīzas pieteikuma iesniegšana daudzās trešās valstīs ir ļoti dārga un laikietilpīga, jo tajās nav pārstāvēta vīzu iesniegšanas un apstrādes iestāde. Tāpēc Komisija ierosina:

3) pārskatīt spēkā esošo regulējumu, lai veicinātu konsulāro sadarbību un pēc iespējas vairākās vietās nodrošinātu vieglāku piekļuvi Šengenas vīzas pieteikuma procedūrām;

Ņemot vērā mērķi veicināt ekonomisko izaugsmi ar lietpratīgākas vīzu politikas palīdzību, būtu jāparedz iespēja īslaicīgi piemērot konkrētus Vīzu kodeksa noteikumus, lai veicinātu īstermiņa tūrisma. Tāpēc Komisija ierosina:

4) iekļaut Vīzu kodeksā pantu, kas paredz iespēju īslaicīgi izsniegt vīzas pie ārējām robežām, ievērojot stingrus nosacījumus.

Lai veicinātu cilvēku mobilitāti, atvieglojot ģimenes apmeklējumus, tiek ierosināts:

5) nodrošināt procesuālus atvieglojumus trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri apciemo tuvus radniekus — Savienības pilsoņus, kas dzīvo savas valstspiederības dalībvalstī, kā arī tuviem tādu Savienības pilsoņu radniekiem, kuri dzīvo trešā valstī un vēlas kopā apmeklēt Savienības pilsoņa valstspiederības dalībvalsti.

Lai saistībā ar Vīzu kodeksu precizētu procesuālos atvieglojumus, kuri saskaņā ar Direktīvu 2004/38/EK¹⁸ attiecas uz Savienības pilsoņu ģimenes locekļiem, tiek ierosināts:

6) noteikt, ka Savienības pilsoņu ģimenes locekļiem, uz kuriem attiecas Direktīva 2004/38/EK, piemēro vismaz 5. punktā paredzētos procesuālos atvieglojumus.

¹⁸ OV L 158, 30.4.2004., 77. lpp.

Visbeidzot, trešo valstu pilsoņi saskaras ar problēmām, jo atļautais uzturēšanās laiks Šengenas zonā ir 90 dienas jebkurā 180 dienu periodā. Tā kā nav pienācīgi atļauta uzturēšanās, kas pārsniedz 90 dienu periodu, šiem ceļotājiem ir jāierobežo savas uzturēšanās ilgums, vai arī viņi cenšas izmantot tiesību instrumentus, kuri nav paredzēti tam, lai šādos gadījumos “pagarinātu” atļauto uzturēšanās laiku Šengenas zonā. Tāpēc:

7) tiek ierosināta likumdošanas iniciatīva, lai novērstu juridisko plaisu starp noteikumiem par īstermiņa uzturēšanos un noteikumiem par trešo valstu pilsoņu uzņemšanu atsevišķās dalībvalstīs.

Priekšlikumā par Vīzu kodeksa pārskatīšanu ir ņemtas vērā arī citas Komisijas dienestu darba dokumentā uzsvērtās problēmas, kuras ir mazāk būtiskas un/vai galvenokārt attiecas uz tehniskiem aspektiem.

Ja šī visaptverošā pārskatītā Vīzu kodeksa redakcija tiks pieņemta, tā nodrošinātu patiesi uzlabotu kopējo vīzu politiku, kas savukārt palielinātu ES apmeklējumu skaitu.

Kamēr likumdevēji nav pieņēmuši priekšlikumu par Vīzu kodeksa pārskatīšanu, Komisija uzskata, ka ir svarīgi un ir nepieciešams veicināt spēkā esošo noteikumu saskaņošanu un īstenošanu. Tāpēc Komisija Vīzu komitejas un citu atbilstošu forumu ietvaros sadarbosies ar dalībvalstīm, lai nodrošinātu spēkā esošo noteikumu pilnīgu īstenošanu, popularizējot identificētās paraugprakses.

Attiecībā uz spēkā esošajiem noteikumiem galvenā uzmanība tiks veltīta VIV izsniegšanai un apliecinājošo dokumentu sarakstu saskaņošanas paātrināšanai jurisdikcijās, kurās šī saskaņošana vēl nav paveikta. Saistībā ar iepriekšminēto Komisija centīsies atbalstīt VŠS politiski un/vai ekonomiski svarīgās jurisdikcijās ar vislabākajām tūrisma izredzēm. Paraugprakses jomā Komisija var novērtēt jaunu izmēģinājuma projektu priekšlikumus par vīzu izsniegšanu pie ārējām robežām. Visbeidzot, Regulas Nr. 539/2001 pielikumu turpmākas pārskatīšanas gadījumos tiks ņemti vērā arī ekonomiski un ar tirdzniecību saistīti apsvērumi atbilstīgi tiem jaunajiem kritērijiem attiecībā uz atbrīvojumu no vīzas prasības novērtēšanu, kurus drīzumā pieņems likumdevēji. Regulā Nr. 539/2001 tiks iekļauts šāds jauns pants: “Šīs regulas mērķis ir noteikt trešās valstis, kuru pilsoņiem ir jābūt vīzai, un trešās valstis, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas, katrā atsevišķā gadījumā rūpīgi izvērtējot virkni kritēriju, kas cita starpā attiecas uz nelegālo imigrāciju, sabiedrisko kārtību un drošību, ekonomiskajiem ieguvumiem, jo īpaši tūrisma un ārējās tirdzniecības jomā, kā arī uz Savienības ārējām attiecībām ar attiecīgajām trešām valstīm, jo īpaši tajās ņemot vērā arī apsvērumus par cilvēktiesību un pamatbrīvību ievērošanu un sekas, kas tiks radītas attiecībā uz reģionālo vienotību un savstarpību.”
