



EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 1.4.2014.
SWD(2014) 67 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULAI

par Savienības Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss) (pārstrādātā redakcija)

{COM(2014) 164 final}
{SWD(2014) 68 final}

1. IEVADS

Šis ietekmes novērtējums (IN) ir pievienots priekšlikumam Regulai, ar ko izveido Savienības Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss) (pārstrādātā redakcija), kas ir kopīgās vīzu politikas galvenais tiesību instruments, jo ar to izveido saskaņotas procedūras un nosacījumus vīzas pieteikumu apstrādei un vīzu izsniegšanai. Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regulā (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu, (57. pantā) ir paredzēts, ka Komisija divus gadus pēc tam, kad visi šīs regulas noteikumi ir kļuvuši piemērojami (2011. gada 5. aprīlī), nosūta Eiropas Parlamentam un Padomei izvērtējumu par šīs regulas piemērošanu. Pamatojoties uz šo izvērtējumu, tā var arī iesniegt attiecīgus ierosinājumus Vīzu kodeksa grozījumiem.

2. PROBLĒMAS IZKLĀSTS

IN nolūkā ir konstatētas trīs problemātiskās jomas: 1) procedūru kopējais ilgums un izmaksas (tiešās un netiešās), kā arī to sarežģītā būtība; 2) vīzu apstrādes nepietiekamais ģeogrāfiskais tvērums; 3) nav vīzas vai citas atļaujas, kas ļautu ceļotājiem uzturēties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām jebkurā 180 dienu laikposmā.

1) Procedūras kopējais ilgums (sākot no pieteikuma datnes sagatavošanas līdz pases atdošanai atpakaļ, piešķirot vai nepiešķirot vīzu) tiek uzskatīts par galveno atturošo faktoru, un to ir daudz kritizējuši vīzu pieteikumu iesniedzēji. Tajā pašā laikā **Šengenas valstis jau tagad saskaras ar to, ka noteiktie termiņi ir ļoti saspringti un tām ir grūti tos ievērot. Vairums ceļotāju par tikpat problemātiskām atzīst vīzu pieteikumu iesniegšanas kopējās izmaksas** (tā var nebūt tieši vīzas nodeva, bet gan netiešās izmaksas). **Savukārt Šengenas valstis apgalvo, ka vīzu pieteikumu apstrādei ātri un klientiem ērtā veidā daudzviet būtu nepieciešami papildu ieguldījumi**, kurus tās budžeta taupības apstākļos nevar atļauties. Dažas Šengenas valstis norāda, ka vīzas nodeva pat nesedz vīzas pieteikumu apstrādes administratīvās izmaksas. Vīzas pieteikumu iesniedzējiem un konsulātiem acīmredzami ir atšķirīgs skatījums uz šiem jautājumiem, un diez vai nākotnē izdosies to novērst. No otras puses, arvien pieaugošais vīzas pieteikumu skaits radīs vēl saspringtākas situācijas, un pieteikumu iesniedzēju neapmierinātība ar vīzu procedūru pieaugs.

Visapgrūtinošākās procedūras ir saistītas ar prasību iesniegt pieteikumu personīgi (50 % respondentu sabiedriskajā apspriešanā atzina šo pienākumu par apgrūtinošu) un ar apliecinājo dokumentu skaitu, kas jāiesniedz līdz ar katru pieteikumu (un to saskaņotības trūkumu). Komisija jau ir pieņēmusi vairākus īstenošanas lēmumus, ar ko izveido to **apliecinājo dokumentu** saskaņotus sarakstus, kuri vīzas pieteikumu iesniedzējiem jāuzrāda dažādās trešās valstīs (valstīs ārpus ES), tomēr personas, kas vīzas pieteikumus iesniedz bieži un regulāri, pauž neapmierinātību, ka Vīzu kodeksā paredzētie atvieglojumi (atbrīvojums no iepriekš minētajām prasībām) uz tām neattiecas.

Tādējādi galvenais **šīs problemātiskās jomas iemesls** ir tas, ka uz visiem pieteikumu iesniedzējiem attiecas vienas un tās pašas procedūras neatkarīgi no to individuālās situācijas, kaut arī Vīzu kodeksā jau tagad ir noteikts juridiskais pamats procedūru atvieglojumu piemērošanai attiecībā uz pieteikumu iesniedzējiem, kuri konsulātiem ir pazīstami. Tomēr **konsulāti nepietiekami nošķir nepazīstamus pieteikumu iesniedzējus no tiem, kam ir pozitīva vīzu vēsture (biežiem/regulāriem ceļotājiem)**. Tam par iemeslu ir arī tas, ka plaši tiek izmantoti ārpakalpojumu sniedzēji un komerciālie starpnieki – daudzviet praksē ieviest šādu nošķiršanu nav iespējams, jo ārpakalpojumu sniedzēji vai komerciālie starpnieki nevar

veikt pieteikuma iesniedzēja situācijas izvērtēšanu, izmantojot tādus samērā nenoteiktus jēdzienus kā "godprātība" un "uzticamība", kas pašlaik ir minēti Vīzu kodeksā.

2) Pēdējo trīs gadu laikā ir panākts progress, nodrošinot labāku **vīzu pieteikumu pieņemšanas/apstrādes ģeogrāfisko tvērumu**. Tomēr, tā kā ne visur notiek vīzu pieteikumu pieņemšana/apstrāde, vīzas pieteikumu iesniegšana tik un tā daudzās trešās valstīs var būt ļoti dārga un laikietilpīga. Īpaši nepieciešams samazināt to gadījumu skaitu, kad vīzas pieteikumu iesniedzējiem jāceļo uz ārvalstīm, lai iesniegtu pieteikumu, jo kompetentajai Šengenas valstij nav konsulāta vai tā nav pārstāvēta pieteikuma iesniedzēja dzīvesvietas valstī. Šādu "tukšo vietu" ir aptuveni 900. Konsulātu/ārpakalpojumu sniedzēju pieejamība var būt problemātiska arī valstīs, kurās visām vai vairumam Šengenas valstu ir klātbūtne galvaspilsētā, bet daudziem pieteikumu iesniedzējiem tik un tā tālu jāceļo, lai turp nokļūtu. Tā tas ir jaunajās tūrisma tirgus lielvalstīs, piemēram, Krievijā, Ķīnā un Indijā. Visbeidzot, joprojām ir deviņas tādas trešās valstis, uz kuru valstspiederīgajiem attiecas vīzas prasība, bet kurās nevienai Šengenas valstij nav klātbūtnes vīzu pieteikumu pieņemšanas/apstrādes nolūkā.

Attiecībā uz projektiem, kuru mērķis ir resursu apvienošana, ir vērojams ļoti neliels progress. Vīzu kodeksā noteiktās kopīgas atrašanās vietas un kopīgi pieteikumu pieņemšanas centri (KPPC) gandrīz netiek izmantoti, kaut arī Komisija īpaši rosina veidot KPPC. Tam ir vairāki iemesli, no kuriem viens ir juridiska rakstura problēma – Vīzu kodeksa 41. pantā noteiktās kopīgas atrašanās vietas un kopīga pieteikumu pieņemšanas centra definīcijas neparedz pietiekamu elastīgumu attiecībā uz darbības struktūru izveidi uz vietas.

Ir vairākas trešo valstu valstspiederīgo kategorijas – gan tās, uz kurām attiecas vīzas prasība, gan tās, kuras no minētās prasības ir atbrīvotas – kurām ir likumīgs iemesls un vajadzība ceļot Šengenas zonā vairāk nekā 90 dienas jebkurā 180 dienu laikposmā, tādēļ netiekot uzskatītiem par "imigrantiem" (t.i., viņiem nav nodoma uzturēties kādā no Šengenas valstīm ilgāk par 90 dienām). Šādu ceļotāju galvenā iezīme ir tā, ka viņi ceļo pa Eiropu/Šengenas zonu. **Pašreizējais tiesiskais regulējums neparedz atļauju, kas attiektos uz šādu ceļotāju likumīgajām vajadzībām/maršrutu. Visuzskatāmāk par šo ilgstošo problēmu regulāri atgādina izpildītājmākslas nozares pārstāvji.** Arī citas ceļotāju kategorijas (pensionāri, apmeklētāji darījumu nolūkos, studenti, pētnieki) ir stipri ieinteresētas, lai tām būtu atļauts pārvietoties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām jebkurā 180 dienu laikposmā.

3. SUBSIDIARITĀTES ANALĪZE

Pārbaudes atcelšana pie iekšējām robežām cita starpā rada vajadzību pēc kopīgas vīzu politikas. Saskaņā ar **LESD 77. panta 2. punkta a) apakšpunktu** ES ir tiesības un pat pienākums pieņemt pasākumus par kopēju vīzu un citu īstermiņa uzturēšanās atļauju politiku. Noteikumi par īstermiņa vīzu apstrādi jau ir paredzēti tieši piemērojamā regulā, proti, Vīzu kodeksā.

Maz ticams, ka izzudīs IN aprakstītās problēmas, jo tās ir tieši saistītas ar Vīzu kodeksa pašreizējiem noteikumiem. Zināmu progresu var panākt ar pareizu īstenošanu. Tomēr, lai saskaņoti ieviestu procedūru atvieglojumus ceļotājiem, kā arī panāktu būtisku progresu vīzu apstrādes ģeogrāfiskā tvēruma palielināšanā, nepieciešama ES rīcība, proti, jāpārskata Vīzu kodekss.

Attiecībā uz jaunas atļaujas izveidi, kura ļauj uzturēties ilgāk par 90 dienām jebkurā 180 dienu laikposmā visā Šengenas zonā kopumā, ES līmeņa rīcības nepieciešamība ir acīmredzama –

tikai ES līmenī var ieviest jebkādu atļauju, kas būtu derīga visās Šengenas valstīs. **LESD 77. pants** paredz Savienībai tiesības rīkoties saistībā ar īstermiņa uzturēšanās atļaujām Šengenas zonā, bet **LESD 79. pants** paredz Savienībai tiesības rīkoties saistībā ar vīzām un uzturēšanās atļaujām likumīgas uzturēšanās ES dalībvalstīs kontekstā (t.i., attiecībā uz uzturēšanos kādā ES dalībvalstī, ja tā ir ilgāka par 3 mēnešiem). No tā izriet, ka ES ir arī kompetence ieviest atļauju uzturēties visā Šengenas zonā kopumā ilgāk par 90 dienām jebkurā 180 dienu laikposmā.

4. POLITIKAS MĒRĶI

Priekšlikuma **vispārējie politikas mērķi** ir šādi: veicināt ES ekonomikas izaugsmi, nodrošināt labāku saskaņību ar citām ES politikas jomām un pastāvīgi nodrošināt Šengenas zonas drošību.

Konkrētie mērķi ir šādi: virzīties uz patiesi saskaņotu, kopīgu vīzu politiku, labāk pielāgot vīzu procedūras likumīgo ceļotāju vajadzībām un efektīvizēt vīzu procedūru, racionalizējot noteikumus.

Nemot vērā iepriekš izklāstītās problēmas, **darbības mērķi** ir šādi: paredzēt obligātus procedūras atvieglojumus "labi pazīstamiem" ceļotājiem, izmantojot iespējas, ko sniedz Vīzu informācijas sistēma (VIS), palielināt un racionalizēt klātbūtni trešās valstīs vīzu pieteikumu pieņemšanas/apstrādes nolūkā un radīt iespēju uzturēties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām 180 dienu laikposmā.

5. POLITIKAS VARIANTI

IN nolūkā tika izstrādāti šādi politikas kopumi:

0 politikas kopums: *status quo*. Esošais tiesiskais regulējums paliek nemainīgs, un turpināsies pašreizējie pasākumi.

A politikas kopums: neregulatīvi pasākumi. Attiecībā uz *1. problemātisko jomu* ir paredzēti vairāki ieteikuma tiesību pasākumi, kuru mērķis ir labāk īstenot Vīzu kodeksu. Attiecībā uz *2. problemātisko jomu* Komisija aktīvi veicinātu finansēšanas iespējas no turpmākā Iekšējās drošības fonda. Attiecībā uz *3. problemātisko jomu*, tā kā problēmas iemesls ir tiesību aktu nepilnība, neregulatīvs risinājuma netika izstrādāts.

B–D politikas kopumi. Šiem risinājumiem būtu nepieciešama ES līmeņa regulējoša darbība, lai izdarītu grozījumus Vīzu kodeksā. **Politikas risinājumi ir sagrupēti trīs kopumos atbilstoši to tālejošumam (politiskām iespējām tos īstenot) – minimālais, vidējais un maksimālais risinājums.**

Attiecībā uz *1. problemātisko jomu* **B (minimālais) politikas kopums** ieviestu obligātus procedūras atvieglojumus (t.i., atceltu prasību vīzas pieteikumu iesniegt personīgi; atceltu prasību iesniegt dažus apliecinājošos dokumentus) un *MEV* obligātu izsniegšanu ar derīguma termiņu vismaz uz vienu gadu, bet pēc tam (pēc divām izsniegtām *MEV* ar derīguma termiņu uz vienu gadu) – ar derīguma termiņu uz trim gadiem pieteikuma iesniedzējiem, kuri pirms tam (12 mēnešu laikposmā pirms pieteikuma iesniegšanas datuma) ir likumīgi izmantojuši vismaz trīs vīzas un ir reģistrēti VIS ("biežie ceļotāji"). Attiecībā uz *2. problemātisko jomu* ierosinātajā risinājumā tiktu atcelts Vīzu kodeksa 41. pants (kopīga atrašanās vieta, kopīgs pieteikumu pieņemšanas centrs) un ieviests vispārējs jēdziens "Šengenas vīzu centrs", kas sniegtu reāliem apstākļiem atbilstošu, elastīgāku definīciju dažiem konsulārās sadarbības veidiem. Attiecībā uz *3. problemātisko jomu* tiktu izveidots jauns atļaujas veids, kas ļautu

dažu kategoriju pieteikumu iesniedzējiem (piemēram, māksliniekiem un viņus pavadošajam personālam) uzturēties Šengenas zonā ilgāk nekā 90 dienas, tomēr ne ilgāk kā 360 dienas.

Attiecībā uz *1. problemātisko jomu C (vidējais) politikas kopums* paredz obligātus procedūras atvieglojumus, kas ir līdzīgi minimuma kopumam, un vairākkārtējas ieceļošanas vīzu, kas derīgas vismaz trīs gadus, bet pēc tam piecus gadus, obligātu izsniegšanu. Turklāt attiecīgās personas ir definētas plašāk – pieteikuma iesniedzēji, kas iepriekš ir likumīgi izmantojuši vismaz divas vīzas un ir reģistrēti VIS ("regulārie ceļotāji"). Attiecībā uz *2. problemātisko jomu* papildus elastīgajam jēdzienam "Šengenas vīzu centri" tiktu ieviests arī jēdziens "obligāta pārstāvība": ja Šengenas valstij, kura ir kompetenta apstrādāt vīzas pieteikumu, nav klātbūtnes vai pārstāvības (saskaņā ar pārstāvības pasākumiem) konkrētā trešā valstī, citai Šengenas valstij, kurai ir klātbūtne minētajā valstī, būtu pienākums apstrādāt vīzas pieteikumus kompetentās valsts vārdā. Attiecībā uz *3. problemātisko jomu*, tāpat kā minimuma kopumā, tiktu izveidota jauna veida atļauja, kuru piemērotu ne tikai dažām trešo valstu valstspiederīgo kategorijām, proti, izpildītājmākslinieku grupām, bet arī visiem trešo valstu valstspiederīgajiem (t.i., arī "individuāliem ceļotājiem"), kuri var pierādīt, ka viņiem ir likumīgs iemesls ceļot Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām.

D (maksimālajā) politikas kopumā tiktu paplašināti obligātie procedūras atvieglojumi un *MEV* obligātā izsniegšana tūlīt uz pieciem gadiem vairumam pieteikumu iesniedzēju, prasot tikai vienu likumīgi izmantotu vīzu, kura ir reģistrēta VIS. Attiecībā uz *2. problemātisko jomu*, lai nodrošinātu pienācīgu vīzas pieteikumu pieņemšanas/apstrādes tvērumu, Komisijas īstenošanas lēmumā tiktu noteikts, kādam jābūt Šengenas vīzas pieteikumu pieņemšanas tīklam trešās valstīs attiecībā uz pārstāvības pasākumiem, sadarbību ar ārpakalpojumu sniedzējiem un resursu apvienošanu citos veidos. Visbeidzot, attiecībā uz *3. problemātisko jomu* tiktu ieviesta tāda paša veida atļauja kā vidējā kopumā; tālejošāki pasākumi tiek atzīti par nereāliem.

6. IETEKMES NOVĒRTĒJUMS

Procedūras atvieglojumiem, īpaši *MEV* izsniegšanai ar ilgu derīguma termiņu, piemīt potenciāls mazināt konsulātu administratīvo slogu un vienlaikus sniegt ļoti būtiskus atvieglojumus ceļotājiem. Padarot Šengenas zonu par vēl pievilcīgāku galamērķi, šo risinājumu rezultātā pieaugtu kopējais to ceļojumu skaits, ko veic trešo valstu valstspiederīgie, kuriem ir vajadzīga vīza un kuru tēriņiem būtu pozitīva ietekme uz ES ekonomiku. Attiecībā uz *2. problemātisko jomu* "obligātās pārstāvības" jēdziens būtiski palielinātu klātbūtni vīzu izsniegšanas nolūkā trešās valstīs. Tā nodrošinātu konsulāro tvērumu ikvienā trešā valstī, kurā ir vismaz viens konsulāts, kas apstrādā vīzu pieteikumus. Tas attiecas uz aptuveni 900 "tukšām vietām" un varētu radīt pozitīvu ietekmi uz aptuveni 100 000 pieteikumu iesniedzēju, kuri varētu iesniegt pieteikumus savās dzīvesvietas valstīs, nevis ceļot uz valsti, kurā kompetentajai Šengenas valstij ir klātbūtne vai pārstāvība. Visbeidzot, jaunas atļaujas uzturēties ieviešana uz laikposmu, kas pārsniedz 90 dienas, visiem trešo valstu valstspiederīgajiem, ietekmētu aptuveni 120 000 ceļotāju, un labākajā gadījumā tas varētu radīt aptuveni 1 miljardu euro papildu ienākumus Šengenas zonā.

Sīkākai informācijai par paredzamo finanšu un ekonomisko ietekmi skatīt tabulu 7. punktā.

7. RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS

A politikas kopumam būtu tikai neliela pozitīva ietekme uz problēmas risināšanu un politikas mērķu sasniegšanu. Tādēļ tas netiek atzīts par ļoti efektīvu.

B, C un D politikas kopumi pakāpeniski risinātu problēmas, sasniegtu darbības mērķus un pozitīvi ietekmtu ceļošanu uz Šengenas zonu un tēriņus tajā. Vismazākā **efektivitāte** ir B politikas kopumam; ar to tiktu daļēji risinātas problēmas, uzlabojot situāciju mazākai vīzas pieteikumu iesniedzēju grupai. C un D kopumi ir gandrīz vienlīdz efektīvi attiecībā uz mērķu sasniegšanu. Paredzamie ekonomiskie ieguvumi ir lielāki D kopuma gadījumā (vairāk nekā 3 miljardi euro gadā), taču tas saistās arī ar potenciāli lielāku drošības risku.

Attiecībā uz **efektivitāti** neviens no politikas kopumiem/risinājumiem principā neietvertu būtiskas papildu izmaksas¹. Faktiski viens no politikas risinājumu iemesliem ir radīt ietaupījumus gan Šengenas valstīm/konsulātiem, gan vīzas pieteikumu iesniedzējiem. B, C un D politikas kopumi pakāpeniski rada izmaksu ietaupījumus pieteikumu iesniedzējiem, galvenokārt pateicoties tam, ka tiktu izsniegts vairāk *MEV* ar ilgu derīguma termiņu. No pieteikumu iesniedzēju viedokļa raugoties, visefektīvākais ir D politikas kopums, bet vismazāk efektīvs ir B politikas kopums. **Visos kopumos ekonomiskie ieguvumi ES kopumā ir būtiski lielāki nekā lēstās izmaksas katrai Šengenas valstij atsevišķi.**

Tabulā ir sniegts pārskats par katra politikas kopuma paredzamo ietekmi².

Politikas risinājums/ Kritēriji	Neregulatīvais kopums (A)	Minimāla regulējuma kopums (B)	Vidēja regulējuma kopums (C)	Maksimāla regulējuma kopums (D)
Efektivitāte				
Obligāti procedūras atvieglojumi dažām ceļotāju kategorijām	1	2	3	4
Palielināta un racionalizēta klātbūtne trešās valstīs vīzu pieteikumu pieņemšanas/apstrādes nolūkā	1	2	4	4
Iespēja uzturēties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām 180 dienu laikposmā, pamatojoties uz jauna veida atļauju	0	2	4	4
Ietekme uz drošību Šengenas zonā	0	0	-0,5	-2
Ekonomiskie ieguvumi – ienākumi no ceļotāju tēriņiem (miljonos euro gadā)	-	apt. 800	vairāk nekā 2000	vairāk nekā 3000
attiecīgās darbavietas (<i>FTE</i> skaits)	-	apt. 20 000	apt. 60 000	apt. 80 000
Lietderība				
Tiešie izmaksu ietaupījumi vīzas pieteikumu iesniedzējiem (miljonos euro gadā)	-	apt. 50	apt. 200	apt. 300

¹ Vienīgais izņēmums ir politikas risinājums attiecībā uz vīzas pieteikumu apstrādes ģeogrāfisko tvērumu.

² 0: ietekmes nav; 0-1: neliela ietekme, ja tāda vispār ir; 2: vidēja ietekme; 3: liela ietekme; 4: ļoti būtiska ietekme. Ja ietekme ir negatīva, rādītājs ir negatīvs (-).

Politikas risinājums/ Kritēriji	Neregulatīvais kopums (A)	Minimāla regulējuma kopums (B)	Vidēja regulējuma kopums (C)	Maksimāla regulējuma kopums (D)
Netiešie izmaksu ietaupījumi vīzas pieteikumu iesniedzējiem (miljonos euro gadā)	-	apt. 120	apt. 500	apt. 800
Tīrā finansiālā ietekme uz Šengenas valstīm (miljonos euro gadā)	-	apt. -1	apt. -5	apt. -9
Iespējas īstenot				
no tiesiskā viedokļa	labas	labas	labas	labas
no politiskā viedokļa	labas	saprātīgas	saprātīgas	nelielas
no praktiskā viedokļa	labas	labas	labas	saprātīgas

Attiecībā uz **1. problemātisko jomu (ilgas, apgrūtināšas un dārgas procedūras)** novērtējumā **nav skaidra secinājuma par to, kurš būtu vēlamais risinājums**. Tas ir tādēļ, ka D politikas kopuma priekšlikuma ļoti lielā potenciālā ietekme uz ekonomiku ir saistīta ar potenciāli lielāku drošības risku. Vidējā politikas kopuma (C) priekšlikums ir saistīts ar nelielu drošības risku, taču tiek lēsts, ka tā potenciālā ietekme uz ekonomiku būtu par gandrīz 1 miljardu euro mazāka. Attiecībā uz **2. problemātisko jomu (ģeogrāfiskais tvērums)** un **3. problemātisko jomu (jauna veida atļauja)** vēlami ir vidējā kopumā noteiktie risinājumi (jaunu jēdzienu "Šengenas vīzu centrs" un "obligātā pārstāvība" ieviešana saistībā ar 2. problemātisko jomu); jauna atļauja uzturēties ilgāk par 90 dienām visiem trešo valstu valstspiederīgajiem saistībā ar 3. problemātisko jomu).

8. UZRAUDZĪBA UN IZVĒRTĒJUMS

Trīs gadus pēc Vīzu kodeksa pārstrādātās redakcijas stāšanās spēkā Komisija iesniegs izvērtējuma ziņojumu.