

II

(Sporočila)

SPOROČILA INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

EVROPSKA KOMISIJA

SPOROČILO KOMISIJE

Navodila za postopno in usklajeno ponovno vzpostavitev vizumskih postopkov

(2020/C 197 I/01)

I. UVOD

Državljeni 105 držav morajo pred potovanjem na območje EU+ pridobiti vizum ⁽¹⁾. Vloge za izdajo vizuma je običajno mogoče predložiti na konzulatih držav članic v skoraj vseh tretjih državah na svetu. Harmonizirano vizumsko politiko EU za kratkoročno bivanje v celoti uporablja 26 držav članic schengenskega območja ⁽²⁾, v običajnih razmerah pa se vsako leto izda 15 milijonov vizumov.

V okviru ukrepov za zavezitev širjenja pandemije COVID-19 se je večina držav članic odločila, da začasno prekinajo obravnavo vlog za izdajo vizuma za nenujna potovanja, v številnih primerih za nedoločen čas. Nekatere države članice so se tudi odločile, da ne bodo več uporabljale sporazumov o zastopanju za izdajanje vizumov v imenu drugih držav članic. Ker so bile nekatere kategorije ⁽³⁾ potnikov iz nujnih razlogov izvzete iz omejitev potovanj, ki veljajo za vso EU, je Komisija države članice pozvala, naj še naprej opravljajo „osnovne storitve“ obravnave vlog za izdajo vizuma za te kategorije oseb ⁽⁴⁾, tudi v imenu drugih držav članic. Države članice so to zagotovile, kolikor je bilo mogoče, vendar so lokalni ukrepi omejitve gibanja pogosto ovirali nadaljnje opravljanje storitev, dostop do vizumskih storitev držav članic pa je v številnih delih sveta postal težaven, če ne celo nemogoč. Zaradi omejitev potovanj po vsem svetu so države članice maja 2020 izdale manj kot 2 % števila vizumov, ki jih običajno izdajo v povprečnem mesecu.

Takoj ko se bodo omejitve potovanj na zunanjih mejah EU postopoma začele odpravljati, bi bilo treba sočasno s tem ponovno vzpostaviti vizumske postopke. Vodilna načela za ta proces so določena v sporočilu Komisije o tretji oceni uporabečasne omejitve nenujnih potovanj v EU ⁽⁵⁾.

S sproščanjem omejitev na zunanjih mejah, postopnim ponovnim vzpostavljanjem mednarodnih prometnih povezav in sproščanjem omejitev gibanja v tretjih državah je treba potnikom znova omogočiti dostop do vizumskih storitev v tretjih državah. Da bi bil ta proces čim uspešnejši, je izredno pomembno, da države članice te storitve v posameznih tretjih državah ponovno vzpostavijo usklajeno in harmonizirano ter na popolnoma pregleden način. Splošne pravne določbe za harmonizirano vizumsko politiko, kot so določene v vizumskem zakoniku, se bodo uporabljale še naprej. Poleg tega bi bilo treba postopke nadalje harmonizirati na lokalni ravni in nenehno izmenjavati dobre prakse glede higienskih protokolov in novih delovnih metod. Pri tem bodo imele ključno vlogo redne izmenjave mnenj med državami članicami v okviru srečanj schengenskega sodelovanja na lokalni ravni, ki jih bodo usklajevale delegacije EU.

⁽¹⁾ „Območje EU+“ vključuje vse schengenske države članice (vključno z Bolgarijo, Hrvaško, Ciprom in Romunijo) ter štiri pridružene schengenske države. Vključuje tudi Irsko in Združeno kraljestvo, če se odločita za uskladitev ukrepov.

⁽²⁾ 22 držav članic EU in 4 pridružene schengenske države.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Glej tudi smernice Komisije z dne 18. marca 2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

V začetnih fazah bodo lokalni ukrepi omejitve gibanja vplivali na zmogljivosti zunanjih ponudnikov storitev in vizumskih oddelkov za sprejem prosilcev in obravnavo vlog za izdajo vizuma. Vendar bo povpraševanje po vizumih in potovanjih v EU majhno, če bodo taki lokalni ukrepi omejitve gibanja na določenih lokacijah še vedno veljali. Prav tako ni mogoče izključiti, da bo ponovno vzpostavljanje mednarodnih potovanj potekalo počasi, morebitni pomisleki glede takih potovanj zaradi trenutne svetovne pandemije pa bi pomenili, da se bo skupno število vlog za izdajo vizuma v prihodnjih mesecih povečevalo zelo postopoma. Povpraševanje po vizumih bo do konca leta najverjetneje ostalo precej nižje od običajnega, celo v tretjih državah, v katerih je število prošelj dosledno visoko ⁽⁶⁾.

Komisija je maja organizirala dve neformalni izmenjavi mnenj s strokovnjaki držav članic za vizume zaradi priprave na ponoven začetek vizumskih postopkov. Na teh srečanjih so se vse države članice strinjale, da bi morale biti ponovna vzpostavitev vizumskih postopkov v celoti sočasna z odpravo omejitev na zunanjih mejah in usklajena med konzulati na vsaki lokaciji.

Cilj teh navodil je na podlagi navedenih izmenjav države članice podpreti pri harmonizirani izvedbi tega procesa.

II. PONOVI ZAČETEK VIZUMSKIH POSTOPKOV

Po sprejetju odločitve o odpravi omejitev za nenujna potovanja v EU bi morale vse države članice čim prej ponovno začeti izvajati vizumske postopke v zvezi z zadevnimi tretjimi državami. V vsakem primeru bi se morale povsod še naprej opravljati osnovne vizumske storitve za „potnike iz nujnih razlogov“, tudi če bodo za zadevno tretjo državo še naprej veljale splošne omejitve potovanj.

Dokler bodo zmogljivosti za obravnavo vlog za izdajo vizuma še naprej omejene, bi bilo treba dati prednost vlogam potnikov iz nujnih razlogov in ključnih delavcev. Države članice bi morale tej kategoriji potnikov, tudi zlasti pomorščakom, vizume še naprej izdajati na zunanjih mejah, če bodo konzularne zmogljivosti v njihovih izvornih državah še vedno nezadostne.

Vendar se zdijo poskusi opredelitve dodatnih kategorij „prednostnih potnikov“ nepotrebni in kontraproduktivni, ko bodo ponovno mogoča nenujna potovanja iz določenih tretjih držav. Nadaljnje razlikovanje med nameni potovanja bi lahko delovalo nesorazmerno in diskriminatorno, saj jih v fazi predložitve vloge za izdajo vizuma ne bo mogoče povezati z nevarnostjo za javno zdravje. Poleg tega bi bil cilj harmonizirane ponovne vzpostavitve vizumskih postopkov resno ogrožen, če ne bo dogovorjeno, kateri nameni potovanja bi morali imeti prednost.

Države članice bi se morale zavezati, da bodo postopke ponovno vzpostavile na vseh lokacijah hkrati, če je to mogoče, in da bodo ponovno začele v celoti zastopati druge države članice v vizumskih zadevah, kjer je to ustrezno. Prav tako morajo pri obravnavi vlog in izdaji vizumov še naprej uporabljati splošna pravila vizumskega zakonika. S tem se bo javnosti preneslo enotno sporočilo in preprečilo trgovanje z vizumi ali druge morebitne zlorabe.

Glede na to, da se v povprečju 90 % vseh vlog za izdajo vizuma predloži prek zunanjih ponudnikov storitev, ponovna vzpostavitev postopkov nujno vključuje tesno usklajevanje med državami članicami in temi zasebnimi ponudniki storitev. Čeprav bodo zunanji ponudniki storitev odgovorni za uvedbo ustreznih higienskih ukrepov v skladu z lokalnimi praksami, bi morale države članice pozorno spremljati vse vidike ponovnega začetka dejavnosti ponudnikov storitev.

Kljub temu, da je ocena nevarnosti za javno zdravje eden od elementov vizumskega postopka, vizumska politika v prvi vrsti ni orodje zdravstvene politike. Zdravstveni pregledi se ne bi smeli zahtevati v času predložitve vloge za izdajo vizuma, ki se opravi vsaj 15 dni in največ 6 mesecev pred načrtovanim potovanjem (9 mesecev za pomorščake).

1. Priprava in izvedba harmonizirane ponovne vzpostavitve postopkov

Države članice so pozvane, da se začnejo nemudoma pripravljati na razvoj novih dostopnih protokolov za sprejem prosilcev in vlog, ki bodo zajemali tako zunanje ponudnike storitev kot tudi konzulate. Ukrepi bi lahko vključevali:

- vzpostavitev protokolov za higienske ukrepe:
 - za osebe: omejevanje socialnih stikov, delo v izmenah, zaščitna oprema (rokavice, obrazne maske, zaščitne pregrade iz pleksistekla na pultih itd.),
 - za prosilce: spoštovanje omejevanja socialnih stikov, obvezna uporaba obraznih mask, namestitev razkuževalnikov itd.,

⁽⁶⁾ Na primer v Rusiji in Indiji ali na Kitajskem.

- obvezno predhodno naročanje za dostop do prostorov,
- čim večjo omejitev fizične interakcije:
 - razširitev načinov za predložitev prošenj, ki ne vključujejo osebnih stikov, na primer oddaja brez stika z uradnikom ali elektronska predložitev obrazcev vloge in spremnih dokumentov,
 - dosledno spoštovanje pravila, da se prstni odtisi prosilcev odzamejo samo enkrat vsakih 59 mesecev (sistematično preverjanje, ali biometrični podatki prosilca že obstajajo v vizumskem informacijskem sistemu, bi znatno zmanjšalo potrebo po fizični prisotnosti),
 - omogočanje plačila taks z brezstičnimi sistemi, kot je spletno plačilo ali plačilo na daljavo.

2. Obravnava vlog

Izvajanje skupne vizumske politike mora ostati enotno. V trenutnih razmerah ima lahko odstopanje od splošnih pravil negativne posledice. Omejitve ozemeljske veljavnosti ali obdobja veljavnosti vizuma na primer omejujejo možnosti imetnikov vizumov, da se prilagodijo nenadnim spremembam omejitev potovanj. Sistematično omejevanje ozemeljske veljavnosti vizumov bi lahko negativno vplivalo na države članice, ki na svojem ozemlju nimajo letaliških vozlišč, in na osebe, ki pogosto potujejo. Zaradi tega bi se lahko v prihodnje ustvarila tudi nova prometna ozka grla, saj se potniki iz nujnih razlogov (na primer vozniki tovornjakov, strojevodje ter letalske in ladijske posadke) ne bi mogli prosto gibati. To bi lahko prav tako povzročilo povečan pritisk na omejeno zmogljivost držav članic za izdajanje vizumov ob začetku ponovne vzpostavitve postopkov.

Države članice bi morale pri ponovni vzpostavitvi postopkov upoštevati naslednja načela:

(a) Uporaba vizumskega zakonika

Splošne določbe vizumskega zakonika se uporabljajo še naprej. Zlasti velja naslednje:

- enotne vizume (veljavne za celotno schengensko območje) bi bilo treba izdajati v skladu s splošnimi določbami. Pravna podlaga za sistematično izdajanje vizumov z omejeno ozemeljsko veljavnostjo ne obstaja,
- države članice ne bi smele omejevati obdobja veljavnosti vizumov, saj to ni učinkovito pri preprečevanju širjenja COVID-19. Poleg tega imetnik vizuma nima absolutne pravice do prehoda zunanje meje, saj bodo pogoji za vstop v skladu z zakonikom o schengenskih mejah ponovno preverjeni v času potovanja,
- vizume za večkratni vstop bi bilo treba izdajati v skladu s splošnimi pravili. Vizumi z dolgo veljavnostjo bodo zmanjšali delovno obremenitev za konzulate držav članic, zlasti pri ponovni vzpostavitvi delovanja z manjšim številom zaposlenih, saj bodo morali redni potniki manj pogosto zaprositi za nov vizum.

(b) Obveščanje javnosti

- Države članice (in zunanji ponudniki storitev) bi morali pravočasno zagotoviti informacije o novih higienskih ukrepih in dostopnih protokolih za sprejem prosilcev in vlog,
- imetniki vizumov bi morali biti posamično obveščeni (z razdeljevanjem informativnega letaka ob vračilu potnega lista), da potnik z enotnim vizumom ni izvzet iz vseh dodatnih omejitev potovanj, ki morda veljajo v EU in se uporabljajo ne glede na državljanstvo osebe, kot so zahteve glede karantene.

(c) Ureditve zastopanja

- Obstoječe ureditve zastopanja bi se morale ponovno začeti izvajati, da se prosilcem omogoči predložitev vloge v državi njihovega prebivališča, tudi za vizume za države članice, ki na določeni lokaciji nimajo niti predstavništva niti niso zastopane,
- če se določeni konzulati srečujejo z začasnimi težavami glede zmogljivosti, bi se morale države članice hitro in v duhu solidarnosti *ad hoc* dogovoriti o ureditvah zastopanja. Zlasti bo pomembno zagotoviti, da bodo vloge lahko predložili ključni delavci v prometu, kot so vozniki tovornjakov, strojevodje ter letalske in ladijske posadke.

(d) *Usklajevanje in izmenjava informacij na lokalni ravni*

V številnih tretjih državah je bilo obdobje med predhodnim opozorilom in uvedbo ukrepov zapore in omejitve gibanja izjemno kratko. To je privedlo do takojšnjega zaprtja konzulatov in zunanjih ponudnikov storitev ter repatriacije osebja na delu v tujini. V takih primerih pogosto ni bilo dovolj časa za ustrezno obveščanje drugih držav članic. Nasprotno pa bi si morale države članice pred ponovno vzpostavitev postopkov prizadevati za optimalno usklajevanje in pretok informacij ter izmenjavo dobrih praks glede prilagojenih delovnih metod, vključno s tistimi, ki jih uporabljajo zunanji ponudniki storitev, s katerimi sodelujejo. Bistvenega pomena sta tudi usklajevanje nekaterih omejitev potovanj in medsebojno obveščanje o njih, če bi jih bilo treba v prihodnosti ponovno uvesti.

3. **Vloga schengenskega sodelovanja na lokalni ravni**

Schengensko sodelovanje na lokalni ravni ima ključno vlogo pri zagotavljanju harmoniziranega izvajanja skupne vizumske politike v vsakem trenutku. Države članice so med nedavnimi izmenjavami mnenj večkrat poudarile osrednji pomen tega sodelovanja, ki ga usklajujejo delegacije EU, kar zadeva izmenjavo informacij o lokalnih razmerah (kot so epidemiološke razmere ter lokalni ukrepi zapore in karantene) ter harmonizacijo praks in informacij za javnost. Komisija opozarja, da je dobro delujoče schengensko sodelovanje na lokalni ravni skupna odgovornost držav članic in delegacij EU. Centralni organi držav članic bi morali svojim konzulatom omogočiti potrebno prožnost, da se prilagodijo na pristop za harmonizirano ponovno vzpostavitev delovanja, ki bo dogovorjen v okviru schengenskega sodelovanja na lokalni ravni.

III. **ZAKLJUČEK**

Usklajena postopna ponovna vzpostavitev vizumskih postopkov po vsem svetu je izziv, ki ga lahko države članice učinkovito rešijo, če bodo sodelovale na koordiniran način. Za enotnost schengenskega območja in delovanje skupne vizumske politike je izjemno pomembno, da se prepreči enostransko ukrepanje in da schengensko sodelovanje na lokalni ravni v celoti prevzame svojo usklajevalno vlogo. Komisija je pripravljena podpreti države članice pri teh prizadevanjih, ki bodo, če se bodo ustrezno upravljala, omogočila nemoteno ponovno vzpostavitev mednarodnih potovanj ter poslovnih, turističnih in medosebnih stikov, ki so bistvenega pomena za naš evropski način življenja, obenem pa bodo zdravstvena tveganja pod kar največjim nadzorom.

Ne moremo izključiti možnosti, da bo zaradi drugega vala pandemije COVID-19 ali drugih izrednih razmer v zdravju na svetovni ravni v prihodnosti treba ponovno uvesti omejitve potovanj. Kratkoročno bo uporaba splošnih pravil za izdajanje vizumov za večkratni vstop z dolgo veljavnostjo vsem upravičenim prosilcem, zlasti ključnim delavcem v prometu, kot so **vozniki tovornjakov, strojevodje ter letalske in ladijske posadke**, služila tudi kot izredni ukrep. To bo tudi pripomoglo k preprečevanju ponovnega nastanka upravnih ozkih grl, s katerimi so se v preteklih tednih srečevali številni potniki iz nujnih razlogov. Cilj bi morala biti večja odpornost skupne vizumske politike proti obsežnim motnjam, kot smo jim bili priča v zadnjih mesecih.
