

Brüssel, 28. september 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Institutsioonidevahelised
dokumendid:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu / segakomitee
Komisjoni dok nr:	8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final) 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)
Teema:	Viisapakett – Eelnõu: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu viisaeeskirja (viisaeeskiri) (uuesti sõnastatud) – Eelnõu: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega võetakse kasutusele ringreisiviisa

I. Ülevaade olukorrast

Komisjon esitas 2. aprillil 2014 nn viisapaketi, mis sisaldab uuesti sõnastatud määruse ettepanekut, mis käsitleb liidu viisaeeskirja¹ (edaspidi „viisaeeskiri”), ja määruse ettepanekut, millega võetakse kasutusele ringreisiviisa².

¹ Eelnõu: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (vt dok 8401/14).

² Eelnõu: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega võetakse kasutusele ringreisiviisa ja muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ning määrusi (EÜ) nr 562/2006 ja (EÜ) nr 767/2008 (vt 8406/14).

Määruse eelnõus, millega sõnastatakse uuesti **viisaeeskiri**, võetakse arvesse seda, et üha rohkem asetatakse poliitilist rõhku sellele, et viisapoliitikal on positiivne mõju Euroopa Liidu majandusele tervikuna ja eelkõige turismivaldkonnale. Eelnõu eesmärk on tagada parem kooskõla strateegias „Euroopa 2020” seatud majanduskasvu eesmärkidega ning soodustada majanduskasvu, säilitades samal ajal kooskõla teiste liidu poliitikavaldkondadega, nagu välissuhted, kaubandus, haridus, kultuur ja turism.

Selle saavutamiseks esitatakse ettepanekus rida muudatusi, millega hõlbustatakse reisimist seaduslike reisijate jaoks ja lihtsustatakse liikmesriikide huvides õigusraamistikku. Samuti kehtestatakse selles kõnealusest menetluste lihtsustamisest kasu saavate viisataotlejate uued kategooriad. Mõningaid lihtsustatud menetlusi kohaldatakse kõigi taotlejate suhtes, teisi aga üksnes teatavatele isikurühmadele, kelleks on „VISis registreeritud taotlejad”, „VISis registreeritud regulaarsed reisijad” ja ELi kodanike „lähisugulased”.

Ringreisiviisat käsitleva määruse eelnõuga võetakse kasutusele uut liiki viisa, mida nimetatakse ringreisiviisaks. Eelnõu eesmärk on täita õiguslik lünk, võttes kasutusele uue loa isikutele, kellel on õigustatud huvi või vajadus viibida Schengeni alal kauem kui 90 päeva, kuid mitte üheski liikmesriigis nii kaua, et taotleda seal elamisluba. Seetõttu pakub see lahenduse teatavatesse kategooriatesse kuuluvatele inimestele, kellel on selline õigustatud huvi või vajadus, näiteks esinejad ning sportlased ja nende meeskonnad, kes reisivad ühest liikmesriigist teise. Schengeni alal viibimise lubatud kestus ulatuks ühe aastani võimalusega pikendada viibimist veel üheks aastaks, kuid ühegi liikmesriigi territooriumil ei ole lubatud viibida üle 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Kõnealuse ettepaneku seisukohast võiks olla oluline tulevane kogu ELi hõlmav riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, sest see võimaldab arvutada kõigi kolmanda riigi kodanike riigis viibimise lubatud pikkuse.

Euroopa Parlamendi menetluses on uuesti sõnastatud viisaeeskirja ettepaneku raportööriks López Aguilar (LIBE, S&D) ning ringreisiviisa kasutuselevõtmist käsitleva ettepaneku raportööriks on nimetatud Brice HORTEFEUX (LIBE, PPE). Raportite eelnõusid tutvustati kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade (LIBE) komisjonis 14. septembril. Hääletus mõlema ettepaneku muudatusettepanekute üle toimub tõenäoliselt 13. oktoobril 2015.

Nõukogus toimuvate menetluste raames alustati viisatöörühmas viisaeeskirja uuesti sõnastamise määruse eelnõu esimest lugemist 2014. aasta juunis ja ringreisiviisat käsitleva määruse eelnõu puhul 2014. aasta oktoobris. Arutelude keskmes on olnud mõned eriti problemaatiliseks peetavad lihtsustused, mille osas on tarvis leida sobivad lahendused. Nõukogu peamine mureküsimus on tegelikult leida sobiv tasakaal, kuidas edendada Euroopa Liidus majanduskasvu turismi kaudu, vältides samal ajal ebaseaduslikku sisserännet ja julgeolekuriske.

Komitee arutas kõnealuseid küsimusi 24. septembril 2015 dokumendi 11858/15 alusel.

Eesistujariik valmistas sellest lähtuvalt ette käesoleva muudetud dokumendi, pidades silmas edasisi arutelusid alaliste esindajate komitees ja nõukogus.

II. Lahendamata küsimused

A. Üldine lähenemisviis seoses uuesti sõnastatud viisaeeskirjaga

Enne mitme sellise lahendamata küsimuse analüüsimist, mida peetakse tundlikuks ja mille puhul ministritelt saadavad poliitilised juhised aitaksid märkimisväärselt arutelusid edasi viia, tuleks kaaluda üldist lähenemisviisi seoses uuesti sõnastatud viisaeeskirjaga.

Viisaeeskirja uuesti sõnastamise ettepaneku põhieesmärk on mõjutada positiivselt Euroopa Liidu majandust tervikuna, eelkõige turismivaldkonda, võttes viisat vajavate seaduslike reisijate puhul üldiselt kasutusele mõned lihtsustused. Neid lihtsustusi, sealhulgas madalamaid lõivusid teatavatele taotlejate kategooriatele ja lihtsamaid menetlusi, on siiani võimaldatud mõningatel juhtudel viisalihtsustuslepingute sõlmimisega ELi ja konkreetsete kolmandate riikide vahel, sõlmides nende riikidega ühtlasi tagasivõtulepingud. EL on viisade andmise lihtsustatud korra võimaldamist kasutanud suures osas vahendina, mille abil veenda asjaomaseid kolmandaid riike sõlmima samal ajal tagasivõtulepinguid. Nende lepingute kohaselt peab teine lepinguosaline võtma tagasi oma riigi kodanikud ning ühtlasi võtma vastu muude kolmandate riikide kodanikud, kes on sisenenud ELi selle lepinguosalise kaudu.

Euroopa rände tegevuskavas on komisjon seoses tagasivõtmisega märkinud, et muudab samuti oma lähenemisviisi tagasivõtulepingute suhtes, pidades esmatähtsaks ebaseaduslike rändajate peamisi päritoluriike.

Euroopa Ülemkogu keskendus oma 25.–26. juuni 2015. aasta järeldustes kolmele olulisele aspektile – ümberpaigutamine/ümberasustamine, tagasisaatmine/tagasivõtmine/taasintegreerimine ning koostöö päritolu- ja transiidiriikidega – millega tuleb tööd teha paralleelselt. Ta leidis, et kasutusele tuleb võtta kõik vahendid, et edendada ebaseaduslike rändajate tagasivõtmist päritolu- ja transiidiriikidesse, tuginedes nõukogu 16. juuni istungil komisjoni poolt esitatud ideedele¹, et komisjon tagab, et tagasivõtmisega seotud kohustused, eelkõige Cotonou lepingust tulenevad kohustused, rakendatakse võimalikult kiiresti ja tulemuslikult ning et kiirendatakse käimasolevaid läbirääkimisi tagasivõttulepingute üle ning et need viiakse võimalikult kiiresti lõpule, sel ajal kui alustatakse uusi läbirääkimisi järgmiste kolmandate riikidega;

Võib olla asjakohane kaaluda uuesti, kas tavaliselt lepingutega tagatavate viisalihtsustuste sisseviimine viisaeeskirja on antud kontekstis praegu parim võimalus edasiliikumiseks.

Eesistujariik teeb ettepaneku, et nõukogu järgib ühtset ja terviklikku poliitilist lähenemisviisi, võttes täiel määral arvesse tagasivõtmise, julgeoleku ja piiride valdkonnas tehtavaid jõupingutusi, jätkates samal ajal tööd selle nimel, et viisapoliitikal oleks positiivne mõju Euroopa Liidu majandusele tervikuna, eelkõige turismivaldkonnale.

B. Konkreetsete küsimused seoses uuesti sõnastatud viisaeeskirjaga

Eesistujariik tõstatab järgmised küsimused:

1) Kolme- või viieaastase kehtivusajaga mitmekordse viisa kohustuslik andmine VISis registreeritud regulaarsetele reisijatele (artikli 21 lõiked 3 ja 4)

Vastavalt komisjoni ettepanekule annavad konsulaadid kolmeaastase kehtivusajaga mitmekordse viisa VISis registreeritud regulaarsetele reisijatele, kes on seaduslikult kasutanud kahte varem saadud viisat. VISis registreeritud regulaarsetele reisijatele, kes on seaduslikult kasutanud kolmeaastase kehtivusajaga mitmekordset viisat, antakse viieaastase kehtivusajaga mitmekordne viisa, eeldusel et taotlus esitatakse hiljemalt üks aasta enne kolmeaastase kehtivusajaga mitmekordse viisa kehtivusaja lõppu.

¹ Vt dokument 10170/15.

Delegatsioonide valdav enamik ei ole nõus ettepanekuga, et kui kõik tingimused on täidetud, ei ole konsulaatidel muud võimalust, kui anda mitmekordne viisa (s.t kas anda mitmekordne viisa või üldse mitte viisat anda), ilma igasuguse paindlikkuseta mitmekordse viisa kehtivusaja osas ja isegi juhul, kui taotleja ei ole mitmekordset viisat soovinud. Mõned delegatsioonid pooldavad seda, et viidaks sisse võimalus määrata mitmekordse viisa kehtivusaeg kindlaks vastavalt taotleja konkreetsetele vajadustele ja nõudmistele ning võimalus anda lühema kehtivusajaga viisa.

Komisjon seevastu rõhutab, et tema lähenemisviis viiks ühtlustatud tavadeni ja hoiaks ära soodsama viisakohtlemise otsimise. Samuti väidab komisjon, et kõnealune lähenemisviis võib leevendada konsulaatide töökoormust, sest nad peaksid läbi vaatama vähem taotlusi.

Lisaks tuletab komisjon meelde, et see teeniks uuesti sõnastatud ettepaneku majandusega seotud eesmärki, sest need heausksed reisijad saaksid eraviisiliselt või tööülesannete täitmisel reisida sagedamini ELi.

Nendest kaalutlustest lähtudes teeb eesistujariik järgmised ettepanekud:

- *mitmekordsete viisade andmist VISis registreeritud regulaarsetele reisijatele ei tohiks muuta kohustuslikuks ja mitmekordsete viisade andmisel tuleks tagada piisav kaalutlusruum, mis hõlmaks selliseid poliitilisi kaalutlusi nagu julgeolekuriskid ja tagasivõtmise valdkonnas tehtav koostöö, ning*
- *seetõttu peaks konsulaatidel olema võimalik määrata mitmekordse viisa kehtivusajaks lühem periood kui komisjoni ettepanekus ette nähtud kolm või viis aastat.*

2) Viisaeeskirja praeguse reisi- ja tervisekindlustust käsitleva artikli 15 väljajätmine

Komisjon on pannud oma ettepanekus ette jätta välja viisataotlejatele esitatav nõue esitada tõendid piisava ja kehtiva reisi- ja tervisekindlustuse olemasolu kohta, sest leiab, et reisi- ja tervisekindlustuse alase meetme tegelikku lisaväärtust ei ole kunagi kindlaks tehtud.

Delegatsioonide valdav enamik on avaldanud sellele muudatusele tugevat vastupanu ja palunud selle sätte uuesti sisse viia. Kuna teatakse haiglatele tasumata suurtest arvetest välismaalastele osutatud tervishoiuteenuste eest, kutsuvad delegatsioonid üles pigem praegust süsteemi parandama, kui seda kaotama.

Eeltoodut arvesse võttes teeb eesistujariik ettepaneku

- *viia reisi- ja tervisekindlustust käsitlev artikkel uuesti sisse ja*
- *teha nõukogu ettevalmistavatele organitele ülesandeks uurida, kuidas oleks võimalik praegust süsteemi parandada.*

3) Liidu kodanike „lähisugulaste” mõiste määratlus (artikli 2 lõige 7)

Komisjoni ettepanek sisaldab sätteid, mille eesmärk on hõlbustada nende liidu kodanike lähisugulaste perekondlikke külastusi, kes elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad on, ning nende liidu kodanike lähisugulaste perekondlikke külastusi, kes elavad kolmandas riigis ja soovivad koos külastada seda liikmesriiki, mille kodanik on asjaomane liidu kodanik. Tuleks panna tähele, et selline võimalus on mõnes hiljuti sõlmitud viisalihtsustuslepingus juba ette nähtud. Liidu kodanike lähisugulased kuuluvad nende uute taotlejakategooriate hulka, kellel on õigus märkimisväärse hulga menetluste lihtsustamisele. Mõiste „lähisugulased” hõlmab abikaasat, lapsi, vanemaid, vanema hooldusõigust teostavaid isikuid, vanavanemaid ja lapselapsi.

Paljud delegatsioonid on väljendanud muret seoses selle uue taotlejate kategooria loomisega või ei ole sellega nõus, tuues peamiseks põhjuseks asjaolu, et kõnealuse mõiste määratlus hõlmab liiga suurt hulka inimesi ja läheb kaugemale direktiivis 2004/38/EÜ¹ sätestatust. Nimetatud direktiivis on sätestatud ühelt poolt tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt, ning teiselt poolt liidu kodanike ja nende pereliikmete alaline elamisõigus liikmesriikide territooriumil. Direktiivis on pereliikmed määratletud järgmiselt: i) abikaasa, ii) partner, kellega liidu kodanik on sõlminud registreeritud kooselu, iii) alanejad lähisugulased, kes on alla 21 aastased või ülalpeetavad, ja abikaasa või partneri alanejad sugulased, kes on alla 21 aastased või ülalpeetavad, ning iv) ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja abikaasa või partneri vahetult ülenejad sugulased. Kui ettepanekus vastavad pereliikmetele ette nähtud lihtsustatud menetlused lihtsustustele, mis on direktiivis 2004/38/EÜ juba sätestatud, siis lähisugulastele ette nähtud lihtsustused on komisjoni ettepanekus laiemad.

Eeltoodut arvestades teeb eesistujariik ettepaneku, et

- *liidu kodanike „lähisugulaste” mõiste määratlus peaks piirduma „pereliikmetega” vastavalt direktiivis 2004/38/EÜ toodud määratlusele.*

4) Liikmesriikide kohustuslik esindatus (artikli 5 lõige 2)

Praegu peavad liikmesriigid tegema koostööd, et vältida olukorda, kus taotlust ei ole võimalik läbi vaadata ja selle kohta otsust teha, kuna viisaeeskirja kohaselt pädeval liikmesriigil ei ole konsulaati ja ta ei ole esindatud kolmandas riigis, kus taotleja esitab taotluse. Selle vältimiseks, et taotleja peab sellises olukorras reisima riiki, kus pädeval liikmesriigil on konsulaat või kus ta on esindatud, on komisjon teinud ettepaneku, mille kohaselt taotlejal on õigus esitada taotlus ühes sellise liikmesriigi konsulaadis, mida taotleja kavatseb külastada, või sellise liikmesriigi konsulaadis, kuhu taotleja siseneb esimesena, juhul kui esimest võimalust ei ole võimalik kohaldada, ning peale selle igal muul juhul mis tahes sellise liikmesriigi konsulaadis, kes on asjaomases riigis esindatud.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.

Paljud delegatsioonid on väljendanud muret seoses plaaniga, mille kohaselt taotluse võib esitada kolmandas riigis olemas olevas mis tahes konsulaadis, mis suurendaks ebaproportsionaalselt mõningate ulatusliku konsulaarvõrgustikuga liikmesriikide koormust töötajate ja kulude osas. Peale selle on delegatsioonid rõhutanud, et olemasolevatel esindamist käsitlevatel kokkulepetel põhinev tegelik praktika on rahuldav. Kompromissina on delegatsioonid teinud ettepaneku, mille kohaselt võiks asjaomastes kolmandates riikides konsulaaresinduste arvu suurendamiseks sõlmida kahepoolseid kokkuleppeid.

Neid kaalutlusi silmas pidades teeb eesistujariik ettepaneku säilitada olemasolevad pädevust käsitlevad eeskirjad, andes liikmesriikidele lisaks sellele võimaluse sõlmida piisava konsulaaresindatuse tagamiseks kahepoolseid kokkuleppeid.

C. Ringreisiviisat käsitleva ettepaneku kohaldamisala

Ettepanekust tuleneb, et põhimõtteliselt võib iga kolmanda riigi kodanik taotleda ringreisiviisat, kui ta suudab esitada nõuetekohased tõendid, et ta kavatseb kahe või enama liikmesriigi territooriumil viibida kokku üle 90 päeva, viibimata kummagi liikmesriigi territooriumil üle 90 päeva.

Märkimisväärne hulk delegatsioone on väljendanud suurt muret seoses ringreisiviisast kasu saajate hulgaga ja sellega, et Schengeni alal piirikontrolli puudumise tõttu on raske reisijate liikumist kontrollida. Seetõttu on tehtud ettepanek kitsendada ettepanekuga hõlmatud isikute hulka vaid nende taotlejate konkreetsetele kategooriatele, kellel on õigustatud huvi või vajadus reisida Schengeni alal kauem kui 90 päeva.

Lisaks tunnistatakse ettepanekuga osaliselt kehtetuks Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 20 lõige 2, milles sätestatakse, et kui liikmesriik on sõlminud kahepoolse viisavabaduslepingu viisamääruse II lisa nimekirjas oleva kolmanda riigiga (viisanõudest vabastatud riikide nimekiri) enne Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni jõustumist (või liikmesriigi hilisema Schengeni lepinguga ühinemise kuupäeva), võib liikmesriik selle kahepoolse lepingu sätete põhjal pikendada asjaomase kolmanda riigi kodanike viisavaba viibimist oma territooriumil kauemaks kui kolmeks kuuks. Nende kolmandate riikide kodanikud võivad viibida (ilma viisata) sellistes liikmesriikides lisaks üldisele 90-päevasele Schengeni alal viibimisele liikmesriikide ja nende kolmandate riikide vahel kehtivas kahepoolses viisavabaduslepingus sätestatud ajavahemiku jooksul. See tähendab, et nende riikide kodanikud võivad oma riigi ja mitme liikmesriigi vahel sõlmitud erinevate lühiajalise viisa nõudest loobumist käsitlevate lepingute alusel seaduslikult viibida Schengeni alal sama hästi kui piiramatult aja.

Oma ettepanekus oli komisjon seisukohal, et viibimisaja pikendamine kahepoolsete lepingute alusel ei ole aga kooskõlas ELTLi artikli 77 lõike 2 punktidega a ja c, sest ühine viisapoliitika ei saa põhineda varem sõlmitud kahepoolsetel lepingutel. Samuti väitis komisjon, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 20 lõike 2 rakendamine tekitab praktilisi probleeme ja õiguslikku ebakindlust nii asutustele kui ka reisijatele, eelkõige kui viimased peavad Schengeni alalt lahkuma. Lisaks nõuab tulevane riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem selgeid eeskirju ning tehnilistel põhjustel ei saa arvesse võtta kahepoolsete viisavabaduslepingute võimalikku jätkuvat kohaldamist, kui lubatud viibimise kestust tuleb kontrollida. Seetõttu nähakse ettepanekuga kolmandate riikide kodanike Schengeni alal viibimise kogupikkusega seoses ette viieaastane üleminekuperiood, et loobuda järk-järgult kahepoolsete lepingute mõjust.

Delegatsioonid on väljendanud tugevat vastuseisu ideele denonsseerida kehtivad kahepoolsed lepingud, sest esiteks ei too asjaomaste kolmandate riikide kodanikud kaasa mingit julgeoleku ega ebaseadusliku sisserändega seotud riski ning teiseks on viisanõudest loobumist käsitlevad sätted sageli lisatud ulatuslikumatesse lepingutesse, mida oleks diplomaatiliselt keeruline uuesti läbi rääkida, eriti juhul, kui sellistes lepingutes nähakse lisaks ette vastastikune viisanõudest loobumine, millest ELi kodanikud saavad kasu.

- *näha ette, et ringreisiviisat käsitleva eelnõu kohaldamisala hõlmaks üksnes teatavaid taotlejate kategooriaid, ning*
- *teha nõukogu ettevalmistavatele organitele ülesandeks uurida Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 21 lõikes 2 käsitletavate kahepoolsete lepingute küsimust, võttes arvesse ka tulevast riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi.*

III. Kokkuvõte

Alaliste esindajate komiteel / nõukogul palutakse

- nõustuda II jaotise A osas tehtud ettepanekuga, mis käsitleb üldist lähenemisviisi seoses uuesti sõnastatud viisaeeskirjaga;
- nõustuda II jaotise B osas tehtud ettepanekutega, mis käsitlevad konkreetseid küsimusi seoses uuesti sõnastatud viisaeeskirjaga;
- nõustuda II jaotise C osas tehtud ettepanekutega, mis käsitlevad ringreisiviisat,

et valmistada ette edasisi arutelusid nõukogu ettevalmistavates organites.
