



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 28.7.2014
C(2014) 5390 final

Saeimas priekšsēdētājam
Solvitai ĀBOLTIŅAI
Jēkaba iela 11
LV – 1811 RĪGA

Priekšsēdētājas kundze!

Komisija vēlas pateikties Latvijas Republikas Saeimai par tās pamatoto atzinumu par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido apceļošanas vīzu un groza Konvenciju, ar ko īsteno Šengenas Nolīgumu, un groza Regulu (EK) Nr. 562/2006 un Regulu (EK) Nr. 767/2008 (COM (2014) 163 final).

1. Attiecībā uz priekšlikuma juridisko pamatu Komisija vēlas uzsvērt, ka Regulas galvenais mērķis ir izveidot atļauju, kas ļautu trešo valstu valstspiederīgajiem uzturēties Šengenas dalībvalstu teritorijā noteiktu laiku, un tādējādi veicināt ES kopējo vīzu politiku. Priekšlikums novērstu juridiskās nepilnības pašreizējā ES imigrācijas un Šengenas acquis (skat. arī turpmāk). Vēlme veicināt tūrisma, nodarbinātību un izaugsmi, palielinot iespējas ceļotājiem, piemēram, uzņēmējiem, tūristiem un kultūras nozares profesionāļiem, ieceļošanai Šengenas zonā, protams, politiski ir ļoti nozīmīgs apsvēruma, lai pieņemtu lēmumu par šo priekšlikumu, taču tam ir otršķirīga nozīme, nosakot piemērotu juridisko pamatu.

Eiropas Savienības Tiesa piemēro tā dēvēto "smaguma centra" kritēriju, nosakot vispiemērotāko juridisko pamatu. Saskaņā ar iedibināto judikatūru¹ ES tiesību akta juridiskā pamata izvēle "ir jābalsta uz objektīviem apstākļiem, ko ir iespējams pārbaudīt tiesā, kuru vidū īpaši jāizceļ tiesību akta mērķis un saturs". Ja minētā tiesību akta analīze parāda, ka "tam ir divi mērķi vai ka tam ir divas daļas, un ja vienu no tām var atzīt par galveno vai dominējošo, bet otrai ir tikai palīgraksturs, tad tiesību akts ir jābalsta tikai uz vienu juridisko pamatu, proti, uz to, ar ko saistīts galvenais vai dominējošais mērķis vai daļa (...). Ja izņēmuma gadījumā ir turpretim konstatēts, ka tiesību aktam vienlaicīgi ir vairāki nedalāmi saistīti mērķi vai tas sastāv no vairākām daļām, bet viens no tiem nav uzskatāms par netiešu un pakārtotu otram, šāds tiesību akts ir jābalsta uz dažādiem atbilstīgiem juridiskiem pamatiem."

Saskaņā ar minēto judikatūru juridiskais pamats ir jāizvēlas, pamatojoties uz pasākuma galveno vai dominējošo mērķi, kas nepārprotami ir izveidot cita veida vīzu un tādējādi

¹ Skatīt, piemēram, lietu C-94/03 Komisija/Padome [2006], Krājums I-1, 34.–36. punkts.

veicināt ES kopējo vīzu politiku. Balstīšanās uz diviem juridiskajiem pamatiem būtu pieļaujama tikai izņēmuma gadījumos. Tāpēc Komisija uzskata, ka LESD 77. panta 2. punkts ir pareizs juridiskais pamats šim priekšlikumam un tam jāpaliek par šā priekšlikuma vienīgo juridisko pamatu.

Turklāt Komisija vēlētos pievērst Saeimas uzmanību faktam, ka priekšlikumam par Vīzu kodeksa pārstrādāšanu (COM(2014) 164 final), kas pieņemts vienlaikus ar priekšlikumu par apceļošanas vīzu, ir saglabāts tas pats juridiskais pamats, lai arī tas ir argumentēts ar daudz spēcīgāku ekonomisko pamatojumu nekā pašreizējais Vīzu kodekss. Kā minēts abu priekšlikumu paskaidrojuma rakstā, to ciešās savstarpējās saiknes dēļ varētu paredzēt to apvienošanu vienā tiesību aktā.

Saeima ir arī paudusi šaubas par izvēlēto juridisko pamatu, jo LESD 77. panta 2. punkta a) apakšpunkts atļauj trešo valstu pilsoņiem tikai īslaicīgi uzturēties ES, bet apceļošanas vīzas kopējais atļautās uzturēšanās ilgums var sasniegt pat divus gadus (ņemot vērā iespēju to pagarināt).

Veicot sagatavošanas darbus, Komisija ir rūpīgi apsvērusi šo juridisko pamatu. Saeimai ir taisnība, atgādinot, ka LESD 77. panta 2. punktā minēta "īstermiņa" uzturēšanās atļauja un "īslaicīga" ieceļošana. Tomēr atšķirībā no iepriekšējā Līguma (Eiropas Kopienas dibināšanas līgums) LESD vairs neierobežo šādu uzturēšanos "ne ilgāk par trim mēnešiem". Šā grozījuma nolūks bija nodrošināt lielāku elastību likumdevējam, lai varētu pieņemt tiesību aktus, kuri vairāk atbilst ES vajadzībām un interesēm vīzu politikas jomā.

Interpretējot LESD 77. panta 2. punktu, ir svarīgi arī atcerēties par ES plašo kompetenci kopējas imigrācijas politikas izstrādāšanā un ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumu noteikšanā trešo valstu valstspiederīgajiem dalībvalstu teritorijā. Saskaņā ar kopējās imigrācijas politikas juridisko pamatu (LESD 79. pants) likumdevējam ir tiesības pieņemt tiesību aktus par trešo valstu valstspiederīgo uzņemšanu un noteikt nosacījumus un tiesības attiecībā uz to brīvu pārvietošanos bez jebkādiem uzturēšanās ilguma ierobežojumiem, ko paredz juridiskais pamats. Direktīvas, kas pieņemtas, balstoties uz minēto juridisko pamatu, attiecas uz uzturēšanās laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus vienā dalībvalstī. Piemēram, ar Padomes Direktīvu 2003/109/EK (2003. gada 25. novembris) par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji, izveido automatiski atjaunojamo uzturēšanās atļauju, kura ir derīga vismaz piecus gadus, un nosaka svarīgas tiesības un garantijas trešo valstu valstspiederīgajiem.

LESD 77. pants piešķir ES pilnvaras rīkoties attiecībā uz "īstermiņa" uzturēšanos Šengenas zonā, savukārt LESD 79. pants piešķir ES pilnvaras rīkoties attiecībā uz ilgtermiņa vīzām un uzturēšanās atļaujām saistībā ar likumīgu uzturēšanos dalībvalstīs. No minētajiem pantiem loģiski izriet, ka ES ir arī kompetenta ieviest atļauju uzturēties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām jebkurā 180 dienu laikposmā. Šaura interpretācija, proti, ka ES ir kompetenta "tikai" regulēt īslaicīgu uzturēšanos Šengenas zonā un ilgtermiņa uzturēšanos atsevišķās dalībvalstīs, bet nav kompetenta regulēt situācijas, kuras ir pa vidu šīm abām galējībām, nebūtu juridiski saskanīga.

Saeima norāda, ka apceļošanas vīzas turētājiem kopējais atļautās uzturēšanās ilgums var sasniegt pat divus gadus, ko tā uzskata par pārāk ilgu laiku īstermiņa vīzu politikas kontekstā. Šajā sakarā ir jāatzīmē, ka, kaut arī apceļošanas vīzas turētājam paredzētā viena gada uzturēšanās ir četras reizes ilgāka par 90 dienām, kas saskaņā ar spēkā esošo Šengenas acquis paredzētas trešo valstu valstspiederīgajiem kā maksimālais secīgas uzturēšanās laiks Šengenas zonā, tomēr saskaņā ar spēkā esošajiem noteikumiem par īstermiņa uzturēšanās vīzām jau tagad ir iespējams izsniegt vairākkārtējas ieceļošanas vīzas, kuru turētāji var gadiem uzturēties Šengenas zonā, lai gan ne pastāvīgi. Pilns atļautās uzturēšanās ilgums vairākkārtējas ieceļošanas īstermiņa vīzas turētājam, kuram šāda vīza izdota uz pieciem gadiem, ir desmit reizes pa 90 dienām, kas atbilst 2,5 gadiem. To jau tagad paredz Vīzu kodeksa 24. pants.

2. Saeima savā atzinumā uzskata, ka Komisija nav pietiekami pamatojusi ierosinātās jauna veida Šengenas vīzas, t. i., apceļošanas vīzas, nepieciešamību un pievienoto vērtību, jo īpaši, ņemot vērā potenciālo labuma guvēju samērā ierobežoto skaitu.

Komisija ir pamatojusi priekšlikuma ierosināšanas iemeslus paskaidrojuma rakstā.

Pirmkārt, Komisija uzskata, ka ierosinātā apceļošanas vīza ir praktiski nepieciešama. Komisija ir saņēmusi daudz sūdzību no privātpersonām, kā arī no ceļojošām trupām, kas sniedz publiskus priekšnesumus (piemēram, "Cirque du Soleil"), par problēmām, ar ko šīs personas saskaras, kad vēlas ceļot Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām. Pašlaik nav vīzas vai citas atļaujas, kas ļautu uzturēties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām. Tomēr, tā kā šie cilvēki ceļo apkārt un nekad neuzturas vienā dalībvalstī ilgāk par trim mēnešiem, viņi nevar arī pieteikties uzturēšanās atļaujai attiecīgajā valstī. Šā priekšlikuma mērķis ir novērst šo juridisko nepilnību, izveidojot jaunu veida vīzu (apceļošanas vīzu). Ir trešo valstu valstspiederīgie (mākslinieki, kuri sniedz publiskus priekšnesumus, kultūras darbinieki, uzņēmēji, pētnieki, tūristi utt.), kuriem ir legitīmas intereses ceļošanai Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām noteiktā 180 dienu periodā un kuri nav uzskatāmi par "imigrantiem" (t. i., viņi nevēlas un/vai viņiem nav nepieciešams uzturēties kādā dalībvalstī ilgāk par trim mēnešiem).

Apceļošanas vīzas ieviešanai ir vēl arī cits juridiskais pamatojums. Šengenas konvencija (20. panta 2. punkts) pašlaik ļauj dalībvalstīm "pagarināt" atļauto uzturēšanos trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem nav nepieciešamas vīzas, (ASV, Austrālija, Jaunzēlande, Japāna, Izraēla u. c.) uz laiku, kas pārsniedz 90 dienas, pamatojoties uz agrāk noslēgtiem divpusējiem nolīgumiem par vīzu atcelšanu. Tas rada situāciju, ka konkrēti trešo valstu valstspiederīgie faktiski var uzturēties Šengenas zonā neierobežotu laiku īstermiņa vīzu režīma atcelšanas ietvaros, nepiesakoties uzturēšanās atļaujai vai kādai citai atļaujai. Piemēram, Jaunzēlandes pilsoņi Šengenas zonas teritorijā var palikt 51 mēnesi (3 mēnešu uzturēšanās Šengenas zonā bez vīzas plus 48 mēneši, pamatojoties uz 16 divpusējiem nolīgumiem par vīzu atcelšanu). ASV pilsoņi var uzturēties 30 mēnešus, Gvatemalas pilsoņi — 21 mēnesi utt. Ja šādi ieceļotāji pārvietojas no vienas Šengenas valsts uz citu, viņi – vismaz teorētiski – var šo ciklu atkārtot tik ilgi, cik vēlas. Šāda situācija neatbilst kopējai vīzu politikai un rada daudz neskaidrību cita starpā arī robežsargiem, jo nav iespējama efektīva robežkontrole. Tas nav saskaņā arī ar savstarpības principu, jo ES pilsoņi nevar izmantot līdzīgas bezvīzu režīma priekšrocības trešās valstīs, bet gan viņiem ir jāpiesakās vīzai vai uzturēšanās atļaujai, ja viņi tur vēlas

uzturēties ilgāk par trim mēnešiem. Tāpēc Komisija ir ierosinājusi atcelt attiecīgo Šengenas konvencijas noteikumu (ļaujot noteikt 5 gadu pārejas periodu, lai pakāpeniski atceltu ilgstošo uzturēšanos bez vīzas uz divpusējo nolīgumu pamata). Tomēr, lai ES un dalībvalstis saglabātu labas attiecības ar attiecīgajām trešām valstīm, trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem ir legītimas intereses uzturēties Šengenas zonā ilgāk par trim mēnešiem, tā vietā būtu jāierosina alternatīvs instruments, kas paredzētu labākas kontroles iespējas (piemēram, ierosinātā apceļošanas vīza).

Visbeidzot, Komisijas priekšlikums ir ekonomiski pamatots. Saskaņā ar ietekmes novērtējumu, lai gan domājamais potenciālo ierosinātās apceļošanas vīzas saņēmēju skaits būtu diezgan neliels (100 000-120 000 pieteikuma iesniedzēju gadā), tiek uzskatīts, ka šie ceļotāji "tērē daudz". Tika aprēķināts, ka Šengenas zonas tūrisma nozare un ar to saistītās nozares gūtu papildu ieņēmumus aptuveni par 1 miljardu EUR gadā. Tādējādi priekšlikums labi iederas tiesību aktu kopumā, ar ko vīzu politiku plāno padarīt pārdomātāku, lai stimulētu ekonomikas izaugsmi.

Saeimas atzinumā teikts, ka Komisijas priekšlikums neizskaidro, kādā veidā ieguvumi no apceļošanas vīzas būs samērojami ar jaunā pasākuma ieviešanas izmaksām.

Komisija atzīst, ka potenciālo ierosinātās apceļošanas vīzas saņēmēju skaits būs diezgan neliels, jo īpaši salīdzinot ar 17 miljoniem īstermiņa vīzu pieteikumu, kas iesniegti 2013. gadā. Tomēr, kā minēts iepriekš, Komisija ir pārliecināta, ka šie saņēmēji salīdzinoši daudz labvēlīgāk ietekmēs ekonomiku nekā īstermiņa vīzu turētāji gan galveno mērķa grupu dēļ (mākslinieku un citu personu, kuras sniedz publiskus priekšnesumus, turnejas, turīgi tūristi u. c.), gan tādēļ, ka viņi daudz ilgāk uzturēsies Šengenas zonā. Šie ieceļotāji dos labumu arī lielākam skaitam dalībvalstu, jo apceļošanas vīza ir paredzēta, lai uzturētos vismaz divās dalībvalstīs, taču visticamāk, ka to izmantos vēl vairākās dalībvalstīs.

Nav iespējams precīzi aprēķināt šīs jaunā veida vīzas ieviešanas izmaksas un administratīvo slogu. Tomēr jāatceras, ka principā tiktu izmantotas tās pašas procedūras un infrastruktūra, ko izmanto īstermiņa vīzām. Kompetentās iestādes būtu tās pašas, tāpat arī vīzu pieteikumu un izsniegšanas procedūras. Apliecinošie dokumenti, kuri jāiesniedz pieteikumu iesniedzējiem, būs līdzīgi, ziņas par pieteikumu iesniedzējiem tiks saglabātas pašreizējā vīzu informācijas sistēmā, tiks izmantotas tās pašas vīzu uzlīmes utt. Tāpēc specifiskas informācijas apjoms un mācības, kas būs nepieciešamas vīzu izsniegšanas iestādēm un robežsargiem, būs kontrolējamas. Lai gan izmaksas, ieviešot apceļošanas vīzu, būs lielākas, tās nebūs būtiskas, jo īpaši ņemot vērā gaidāmo pieteikumu skaitu un iekasējamo nodevu.

Visbeidzot Saeima uzskata, ka pastāv ierosinātajā Regulā, ar ko izveido apceļošanas vīzu, paredzēto "tiesību ļaunprātīgas izmantošanas risks".

Saeima droši vien norāda uz to, ka nebūs iespējams kontrolēt, vai apceļošanas vīzas turētāji ievēro 90 dienu termiņu katrai dalībvalstij, jo nav iekšējās robežkontroles, un risku, ka apceļošanas vīzas turētāji varētu palikt ilgāk nekā atļauts tajā pašā dalībvalstī, iespējams, pat sākot nelegāli strādāt.

Priekšlikumā ir divi elementi, ar kuriem samazināt šādu risku, pirms pieteikuma iesniedzēji saņem apceļošanas vīzu un ieceļo Šengenas zonā.

- Apceļošanas vīzas pieteikumu iesniedzējiem būs jāiesniedz apliecināošs dokuments par to, ka katrā dalībvalstī viņi neuzturēsies ilgāk par 90 dienām. To varēs viegli piemērot grupām, kuras dodas turnejā ar iepriekš noteiktu grafiku, vai pētniekiem ar skaidru uzdevumu, taču nedaudz grūtāk — atsevišķiem ceļotājiem. Tādā gadījumā viņiem būs jāiesniedz ceļojuma rezervācijas vai citi ticami apliecināoši dokumenti.*
- Lai nepieļautu to, ka apceļošanas vīzu iegūst pieteikuma iesniedzēji, kas vēlas uzturēties un nelegāli strādāt kādā dalībvalstī, priekšlikumā ir paredzēta stingra finansiālo iztikas līdzekļu pārbaude. Apceļošanas vīzu izdos vienīgi tiem pieteikuma iesniedzējiem, kuri varēs pierādīt, ka viņiem ir pietiekami daudz līdzekļu, lai valstī uzturētos tik ilgi (piemēram, bankas kontu izraksti, regulāri ienākumi). Arī tiem, kuri uzturēšanās laikā Šengenas zonā plāno strādāt, būs jāsaņem darba atļauja un tā jāuzrāda pirms apceļošanas vīzas pieteikuma iesniegšanas.*

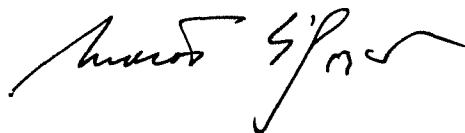
Pēc tam, kad pieteikuma iesniedzēji būs saņēmuši apceļošanas vīzu un atradīsies Šengenas zonā, nav pilnīgas garantijas, ka viņi ievēros noteikumus un jo īpaši 90 dienu termiņa ierobežojumu. Teritorijā, kurā nav iekšējās robežkontroles, nav iespējams kontrolēt, cik ilgi personas uzturas katrā dalībvalstī. Tomēr šī situācija neatšķiras, piemēram, no situācijas ar trešo valstu pilsoņiem, kuriem ir uzturēšanās atļauja vai ilgtermiņa vīza, ko izdevusi kāda no dalībvalstīm. Eiropas Savienībā ir apmēram 20 miljoni trešo valstu valstspiederīgo, kuri likumīgi uzturas ES un ir tiesīgi ceļot un uzturēties 90 dienas (jebkurā 180 dienu laikposmā) citās Šengenas līguma dalībvalstīs, pamatojoties uz uzturēšanās atļauju vai ilgtermiņa vīzu. Tomēr nav iespējams kontrolēt, vai viņi ievēro 90 dienu termiņa ierobežojumu.

Gatavojot šo priekšlikumu, Komisija apsvēra iespēju izveidot sistēmu, ar kuras palīdzību apceļošanas vīzu turētājiem būtu jāziņo, kur un cik ilgi viņi uzturas. Tomēr tas būtu milzīgs un nesamērīgs slogs dalībvalstu pārvaldes iestādēm, ņemot vērā paredzamo apceļošanas vīzu pieteikumu iesniedzēju skaitu gadā. Tāpēc Komisija uzskata, ka risku, kas sākumā nav ļoti liels, ņemot vērā ierosinātās apceļošanas vīzas mērķa grupas, var kontrolēt, izmantojot citus līdzekļus, jo īpaši iepriekš minētās ex ante pārbaudes.

Iepriekš minētie apgalvojumi balstās uz Komisijas iesniegto sākotnējo priekšlikumu, kas pašlaik ir likumdošanas procesā, kurā ir iesaistīts gan Eiropas Parlaments, gan Padome, kurā ir pārstāvēta Jūsu valdība.

Komisija cer, ka šie precizējumi novērs Saeimas paustās bažas, un sagaida politiskā dialoga turpinājumu nākotnē.

Ar cieņu



*Komisijas
priekšsēdētāja vietnieks
Maroš Šefčovič*