



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 29. huhtikuuta 2022
(OR. en)

8568/22
ADD 2

Toimielinten välinen asia:
2022/0132(COD)

VISA 74
FRONT 179
MIGR 131
COMIX 216
CODEC 568
IA 53

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	28. huhtikuuta 2022
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2022) 659 final
Asia:	KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA [...] Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EY) N:o 810/2009 ja (EU) 2017/2226, neuvoston asetusten (EY) N:o 1683/95, (EY) N:o 333/2002, (EY) N:o 693/2003 ja (EY) N:o 694/2003 sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta viisumimenettelyn digitalisoimiseksi

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2022) 659 final.

Liite: SWD(2022) 659 final

Bryssel 27.4.2022
SWD(2022) 659 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EY) N:o 810/2009 ja (EU) 2017/2226, neuvoston asetusten (EY) N:o 1683/95, (EY) N:o 333/2002, (EY) N:o 693/2003 ja (EY) N:o 694/2003 sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta viisumimenettelyn digitalisoimiseksi

{COM(2022) 658 final} - {SEC(2022) 202 final} - {SWD(2022) 658 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä	
Lainsäädäntöaloite viisumimenettelyjen digitalisoinnista (osa komission vuoden 2021 työohjelmaa)	
A. Toimenpiteen tarve	
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?	
Viisumihakemuksia käsitteleviä ja viisumeja myöntäviä jäsenvaltioiden viranomaisia rasittavat nykyisen viisumimenettelyn edellyttämät paperiasiakirjojen hallinnointiin, käsittelyyn ja arkistointiin (ja lopulta tuhoamiseen) liittyvät pitkät prosessit ja niistä aiheutuvat kasautuvat kustannukset. Jäsenvaltiot ovat myös yhä riippuvaisempia ulkoisista palveluntarjoajista. Lisäksi viisumitarraa väärentämisen ja jäljentämisen mahdollisuuteen liittyy turvallisuusriski, ja jäsenvaltioiden hajanaiset viisumimenettelyt ovat lisänneet riskiä mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimisestä. Covid-19-pandemia on osoittanut, että nykyiset käytännöt eivät kykene vastaamaan tai mukautumaan kriisitilanteisiin. Nykyinen menettely on myös monimutkainen ja vaivalloinen viisuminhakijoiden kannalta. Viisuminhakijoiden on matkustettava lähimpään konsulaattiin tai viisumikeskukseen kunkin hakemuksen yhteydessä ja jätettävä matkustusasiakirjansa näiden haltuun, mikä estää hakijan matkustamisen ulkomaille hakemusmenettelyn aikana. Usein matkustavien on toistettava erikseen kunkin hakemuksen osalta tämä pitkä menettely, joka voi myös vaihdella määräjäsenvaltion mukaan. Lisäksi hakijoilta peritään lisämaksuja, kun hakemus jätetään ulkoisen palveluntarjoajan kautta. Näiden ongelmien perimmäisiä syitä ovat jäsenvaltioiden oikeudellinen velvoite myöntää viisumi paperista viisumitarraa käyttäen, jäsenvaltioiden käytännöt, jotka perustuvat fyysiseen läsnäoloon ja paperiasiakirjoihin, sekä digitalisoinnin tason vaihtelu ja viisumimenettelyjen hajanaisuus eri jäsenvaltioissa.	
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?	
Aloitteen yleisenä tavoitteena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa hallinnollisia käytäntöjä ja vähentää Schengen-viisumin hakemiseen liittyvää hallinnollista rasitetta, jotta EU:sta tulisi houkuttelevampi kohde viisumipakon piiriin kuuluville matkailijoille ja jotta Schengen-alueen turvallisuutta voidaan parantaa. Tämän saavuttamiseksi aloitteella pyritään digitaalisin keinoin tekemään viisumihakemusmenettelystä hakijoiden ja jäsenvaltioiden kannalta yksinkertaisempi ja tehokkaampi sekä lisäämään Schengen-alueen turvallisuutta viisumitarraa digitalisoinnin ja digitaalisten hakemusmenettelyjen avulla. Pitkälti paperiton ja kontaktiton viisumimenettely on kustannustehokkaampi ja säästää sekä matkustajien että konsulaattien aikaa ja samalla varmistaa korkeimman turvatason EU:n rajoilla ja hakijoiden henkilötietojen suojan.	
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?	
Tavoitetta tehdä viisumimenettelyistä turvallisempia ja digitaaliaikaan soveltuvia ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden yksin toteuttamin toimin, vaan näiden yhteisten menettelyjen parantaminen edellyttää EU:n tason toimia. Edellä mainitut ongelmat eivät todennäköisesti poistu lähitulevaisuudessa, ja ne liittyvät suoraan nykyisiin säännöksiin. Asiaa koskevan lainsäädännön (lähinnä viisumisäännösten ja VIS-asetuksen) muuttaminen on mahdollista vain EU:n tasolla, koska tämän asetuksen tavoitteet perustuvat muihin aloitteisiin, joiden tavoitteena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa menettelyjä yhteisen viisumipolitiikan alalla, ja koska lyhytaikaiset viisumit ovat osa Schengenin säännöstöä. Kaavailtujen toimien laajuuden ja vaikutusten vuoksi tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaasti ja järjestelmällisesti ainoastaan EU:n tasolla.	
B. Ratkaisut	
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?	
Vaikutustenarvioinnissa arvioidaan viittä toimintavaihtoehtoa, joissa EU:n toimet vaihtelevat nykyisen viisumimenettelyn osalta: • Vaihtoehto 1 on perusskenaario, jossa EU:n tasolla ei toteuteta mitään lainsäädäntötoimia. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan jatkaa kansallisten välineidensä kehittämistä. Komissio antaisi jäsenvaltioille ei-sitovia suosituksia ja tukisi jäsenvaltioita ei-sitovin toimenpitein. Viisumien antamiseen käytettäisiin edelleen viisumitarraa.	

- **Vaihtoehdossa 2** tehdään EU:n tasolla vähäisiä lainsäädäntömuutoksia, joiden tarkoituksena olisi poistaa oikeudellisia esteitä, jotka rajoittavat jäsenvaltioiden mahdollisuutta edistää viisumihakemusmenettelyn digitalisointia. Digitaalinen viisumi (pakollinen) korvaisi paperisen viisumitarraa, ja viisumin voimassaolon tarkistamiseksi otettaisiin käyttöön viisuminhaltijoille tarkoitettu yhteinen verkkopalvelu.
- **Vaihtoehdossa 3** korvattaisiin paperinen viisumitarra digitaalisella viisumilla (pakollinen) sekä kehitettäisiin valinnainen EU:n viisumihakemuslupa. Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltiot voisivat valintansa mukaan joko osallistua EU:n viisumihakemuslupa tai kehittää omia kansallisia alustojansa tai jatkaa niiden käyttöä vaikka jopa olla kehittämättä minkäänlaista digitaalista ratkaisua.
- **Vaihtoehto 4** sisältää pakollisen digitaalisen viisumin ja pakollisen EU:n viisumihakemuslupa, johon kaikkien jäsenvaltioiden olisi osallistuttava siirtymäkauden jälkeen.
- **Vaihtoehdossa 5** otetaan käyttöön kaikille jäsenvaltioille pakollinen EU:n viisumihakemuslupa ilman siirtymäkautta, täysin digitalisoitu menettely (mukaan lukien hakijoiden biometristen tietojen rekisteröinti digitaalisin keinoin) sekä digitaalinen viisumi (pakollinen).

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on **vaihtoehto 4**, koska se auttaisi puuttumaan nykyisten ongelmien perimmäisiin syihin, tekisi lopun hajanaisista ja paperipohjaisista viisumihakemusmenettelyistä ja saattaisi vaihtelevan digitalisoinnin asteen yhdenmukaiselle tasolle varmistaen samalla turvallisuuden korkean tason.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Jäsenvaltiot kannattavat yleisesti vaihtoehtoja 3 ja 4. Tarkemmin eriteltynä

- 14 jäsenvaltiota kannattaa EU:n hakemuslupa vapaaehtoisia käyttöä (vaihtoehto 3),
- 10 jäsenvaltiota kannattaa alustan pakollista käyttöä siirtymäajalla (vaihtoehto 4),
- kaikki jäsenvaltiot kannattavat vaihtoehtoa, jossa säädetään digitaalisesta viisumista.

Kansalliset tietosuojaviranomaiset ovat myös ilmaisseet kannattavansa vaihtoehtoja 3 ja 4.

Matkustus- ja matkailuala kannattaa yksimielisesti vaihtoehtoa 4 ja korostaa, että se vaikuttaisi myönteisesti EU:hun suuntautuvaan matkustamiseen ja lisäisi EU:n houkuttelevuutta matkakohteena.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon suurimmat edut?

EU:n viisumihakemuslupa hyödyttäisi jäsenvaltioita vähentämällä aikaa, joka konsulaateilla kuluu viisumihakemusten käsittelyyn ja paperihakemusten arkistointiin. Lisäksi se vähentäisi suoraan riskiä mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimisestä, ja mahdollistaisi tietojen tarkistamisen viisumitietojärjestelmästä nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

Digitaalinen viisumi parantaisi Schengen-alueen sisäistä turvallisuutta, koska viisumitarroja ei enää olisi mahdollista väärentää. Lisäksi se vähentäisi huomattavasti jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ja konsulaattien hallinnollista rasitetta, sillä niiden ei enää tarvitsisi käyttää aikaa ja rahaa viisumitarrojen valmistukseen, tilaamiseen ja turvalliseen kuljettamiseen konsulaatteihin. Vaihtoehdossa 4 jäsenvaltioiden hallintokustannussäästöt olisivat kaiken kaikkiaan 510,9 miljoonaa euroa vuosina 2025–2029.

Myös **viisuminhakijat** hyötyisivät vaihtoehdosta 4. Toistuville hakijoille ei enää aiheutuisi lisäkuluja viisumien hakemisesta, ja hakijat voisivat pitää matkustusasiakirjansa hallussaan koko hakemusmenettelyn ajan. Vaihtoehdossa 4 hakijat säästäisivät keskimäärin 31 euroa hakemusta kohti verrattuna perusskenaarioon, jossa hakemuskohtaiset kustannukset ovat 74 euroa.

Vaihtoehdolla 4 odotetaan myös olevan lievä myönteinen vaikutus viisumipakon piiriin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten vaikutukseen EU:n bruttokansantuotteeseen, koska tällaisten henkilöiden matkustus EU:hun saattaa lisääntyä. Matkustajamäärän kasvun vaikutukseen EU:n bruttokansantuotteeseen on kuitenkin suhtauduttava varauksella, koska se perustuu matkustajamäärän odotettuun lisäkasvuun vuosina 2025–2029, mitä on vaikea ennustaa.

Yleisesti ottaen vaihtoehdolla 4 yhdenmukaistettaisiin jäsenvaltioiden nykyiset hajanaiset hakemusmenettelyt ja parannettaisiin käsitystä EU:sta yhtenä yksikkönä yhteisen viisumipolitiikan mukaisesti.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon suurimmat kustannukset?
EU:n viisumihakemuslupien perustaminen aiheuttaa huomattavia kustannuksia perusskenaarioon verrattuna. Arvioidut perustamiskustannukset ovat 41,2 miljoonaa euroa ja vuosittaiset käyttö- ja ylläpitokustannukset 12,8 miljoonaa euroa.
Kunkin jäsenvaltion on päivitettävä kansalliset järjestelmänsä ja yhdistettävä ne uuteen keskitettyyn EU:n digitaaliseen hakemuslupaan palvelujen käyttämiseksi. Tämän kustannusarvio on 270 000–330 000 euroa jäsenvaltiota kohti. Jäsenvaltioiden tasolla digitaalisen viisumin käyttöönottoon liittyvät investoinnit jäävät vähäisiksi.
Toistuvien hakijoiden tapauksessa hakemusmenettelyyn liittyvät ympäristökustannukset tulevat olemaan lähes olemattomat, koska tällaisten hakijoiden ei enää tarvitse matkustaa viisumin jättämistä tai matkustusasiakirjan hakemista varten. Lisäksi paperinkulutus vähenee, millä myös on myönteisiä ympäristövaikutuksia. EU:hun suuntautuvan matkailun mahdollinen kasvu viisumimenettelyjen digitalisoinnin seurauksena voi lisätä hiilidioksidipäästöjä. Tämä kasvu perustuu kuitenkin matkustajamäärän odotettuun lisäkasvuun, mitä on vaikea luotettavasti ennustaa, toisin kuin hakijoiden matkustamisen ja hakemuksiin ja viisumitarraan liittyvän paperinkulutuksen vähenemisestä aiheutuvat ympäristöhyödyt.
Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?
Aloitteesta hyötyisivät eniten matkustus- ja matkailualan yritykset. Euroopan matkailualan edustajat ilmaisivat vahvan tukensa viisumiprosessin digitalisoinnille ja korostivat, että EU:n on tarjottava matkustajien matkustuskokemus kilpaillakseen muiden matkakohteiden kanssa ympäri maailman.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla on vaikutuksia kansalliseen hallintoon, mikä johtuu erityisesti kansallisten järjestelmien yhdistämisestä ja päivittämisestä ja hakemustietojen tallentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Odotettavissa olevat hallintokustannusten säästöt (510,9 miljoonaa euroa kaudella 2025–2029 kaikkien jäsenvaltioiden osalta) kattaisivat nämä kustannukset (140 miljoonaa euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta kaudella 2025–2029).
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Tietosuoja osalta vaihtoehdon 4 mukaista EU:n alustaa varten otettaisiin käyttöön yhdenmukaiset tietojenkäsittelykäytännöt, joita sovellettaisiin kaikkiin jäsenvaltioihin. Tämä vähentäisi riskiä henkilötietojen luovuttamisesta ulkoisille palveluntarjoajille, koska toistuvat matkustajat voisivat jättää hakemuksen suoraan EU:n hakemusportaalin kautta. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan digitalisointiin liittyy kuitenkin tiettyjä tietosuojariskejä. Tästä syystä käyttötarkoituksen rajoittamisen ja tietojen minimoinnin periaatteita on noudatettava tiukasti.
Kolmansien maiden kansalaisten oikeutta syrjimättömyyteen ei loukattaisi, vaikka heidän tietotekniset mahdollisuutensa ja osaamisensa olisivat heikot, koska ulkoiset palveluntarjoajat ja matkanjärjestäjät tarjoaisivat heille tarvittaessa apua.
Mitä tulee vammaisten oikeuksiin , kuulo- ja/tai näkövammaiset hyötyisivät vähemmän henkilökohtaisesti annettavasta avusta, mutta heitä voitaisiin auttaa parantamalla sähköisten hakemusvälineiden saavutettavuutta verkkopalvelujen saavutettavuutta koskevien yleisten ohjeiden mukaisesti. Ulkoiset palveluntarjoajat voisivat myös antaa opastusta vammaisille tai henkilöille, joiden tietotekninen osaaminen on heikko. Liikuntarajoitteisten henkilöiden tilanne paranisi, sillä tietyissä olosuhteissa hakijoiden ei enää tarvitsisi käydä henkilökohtaisesti viisumikeskuksessa tai konsulaatissa.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Seuranta- ja arviointia koskevissa viisumisäännösten 57 artiklassa ja tarkistetun VIS-asetuksen 50 artiklassa säädetään jo seuranta- ja arviointivelvoitteista, jotka koskevat muun muassa soveltamisen arviointia kahden vuoden kuluttua siitä, kun kaikkia viisumisäännösten säännöksiä on alettu soveltaa. Näissä artikloissa vahvistettua yleistä periaatetta sovelletaan myös muutoksiin, jotka johtuvat viisumimenettelyjen digitalisointia koskevan ehdotuksen hyväksymisestä.