



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 17. kesäkuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0152 (COD)

8853/18
ADD 3

VISA 113
FRONT 131
MIGR 58
DAPIX 136
COMIX 251
CODEC 746
IA 130

EHDOTUS

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	17. toukokuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2018) 196 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EY) N:o 810/2009, asetuksen (EU) 2017/2226, asetuksen (EU) 2016/399, asetuksen 2018/XX [yhteentoimivuudesta annettu asetukset] ja päätöksen 2004/512/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 2008/633/YOS kumoamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 196 final.

Liite: SWD(2018) 196 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 16.5.2018
SWD(2018) 196 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EY) N:o 810/2009, asetuksen (EU) 2017/2226, asetuksen (EU) 2016/399, asetuksen 2018/XX [yhteentoimivuudesta annettu asetukset] ja päätöksen 2004/512/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 2008/633/YOS kumoamisesta

{COM(2018) 302 final} - {SEC(2018) 236 final} - {SWD(2018) 195 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi ehdotuksesta asetukseksi, jolla muutetaan viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta annettua asetusta (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus) ja yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annettua asetusta (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö)

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Vaikutustenarviointi on jatkoa vuonna 2016 tehdylle VIS-järjestelmän arvioinnille. Jotta voitaisiin vastata uusiin viisumeja, rajoja ja turvallisuutta koskeviin haasteisiin ja varmistaa olemassa olevien ja tulevien tietojärjestelmien yhteenliitettävyys, vaikutustenarvioinnissa käsiteltiin neljää ongelma-alueita:

- **Matkustusasiakirjojen käyttö näyttönä palautusmenettelyssä:** EU:n voimassaolevan lainsäädännön nojalla käyttö ei ole mahdollista, mikä tekee menettelyistä hitaita ja hankalia ja aiheuttaa jäsenvaltioille viiveitä ja kustannuksia.
- **Alaikäisten tunnistamisen mahdollistavien biometristen tietojen puuttuminen:** EU:n voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti sormenjälkiä ei oteta alle 12-vuotiailta, minkä vuoksi lapsia – varsinkin ihmiskaupalle altistuvia lapsia – on vaikeampi tunnistaa.
- **Puutteelliset tiedot pitkäaikaisista viisumeista ja oleskeluluvista:** Tietovaje aiheuttaa ongelmia ulkorajojen valvonnassa ja altistaa Schengen-alueen turvallisuusriskeille.
- **Riittämättömät tarkastukset muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvien riskien osalta viisumihakemuksia käsiteltäessä:** Tarkastukset vaihtelevat jäsenvaltioittain, ja olemassa olevia tietojärjestelmiä (ml. jatkossa yhteentoimivat järjestelmät) ei hyödynnetä tähän tarkoitukseen.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Yleiset tavoitteet

- parannetaan yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa
- helpotetaan tarkastuksia EU:n ulkorajoilla ja vapaata liikkuvuutta EU-maissa sisärajoittomalla Schengen-alueella
- kiristetään valvontaa EU:ssa ja sen rajoilla
- parannetaan rajaturvallisuutta Schengen-alueeseen kuuluvien ja kuulumattomien maiden välillä.

Erityiset tavoitteet

- edistetään kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista ja palauttamista
- tehostetaan VIS-järjestelmän toimintaa palautusmenettelyjen helpottamiseksi
- helpotetaan petosten torjuntaa
- helpotetaan tarkastuksia sekä ulkorajojen ylityspaikoissa että jäsenvaltioiden alueella
- torjutaan lapsen oikeuksien väärinkäyttöä järeämmin keinoin
- helpotetaan jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa kolmansien maiden kansalaisista
- tuetaan vakavan rikollisuuden torjuntaa, terrorismi mukaan lukien
- kerätään tilastoja näyttöön perustuvan politiikan tueksi.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

EU:n tasolla on perustettu raja- ja turvallisuusasioita koskevia tietokantoja helpottamaan kansallisten viranomaisten välistä alan yhteistyötä ja tiedonjakoa.

Näiden järjestelmien tiedoissa havaittujen puutteiden paikkaaminen auttaa viranomaisia tunnistamaan kolmansien maiden kansalaiset, tekemään heistä perusteelliset riskinarvioinnit sekä tarkastamaan heidän asiakirjojensa statuksen ja aitouden (nopeammin ja edullisemmin).

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi (alleviivattu)?

Matkustusasiakirjan digitaalisen jäljennöksen tallentaminen VIS-järjestelmään – 1) keskitetysti / 2) hajautetusti (jäsenvaltioiden toimesta):

- Alavaihtoehto A. Ainoastaan biografiset tiedot sisältävän sivun tallentaminen
- Alavaihtoehto B. Hakijan matkustusasiakirjan kaikkien merkintöjä sisältävien sivujen tallentaminen

Lasten sormenjälkien ottamista koskevan ikärajan alentaminen

- Sormenjälkien ottamista koskevan ikärajan alentaminen 6 ikävuoteen
- Sormenjälkien ottamista koskevan ikärajan poistaminen (sormenjäljet otetaan siis kaikenikäisiltä)

Pitkäaikaisia viisumeja ja oleskelulupia koskevien tietojen tallentaminen VIS-järjestelmään

– muut kuin lainsäädäntötoimet:

- Parannetaan kahdenvälistä tietojenvaihtoa tapauskohtaisesti.
- Parannetaan peruutetuista pitkäaikaisista viisumeista ja oleskeluluvista annettuja kuulutuksia koskevien tietojen syöttämistä Schengenin tietojärjestelmään ja kyseisten tietojen käyttöä
- Edistetään sirullisten asiakirjojen turvatekijöiden käyttöä: passiivinen todentaminen ja laajennettu pääsynvalvonta

– lainsäädäntötoimet:

- Jatketaan pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien yhdenmukaistamista ja turvallisuuden parantamista
- Luodaan kansallisten tietokantojen välille yhteys, jonka ansiosta kaikki jäsenvaltiot voivat tehdä hakuja toistensa tietokannoista
- VIS-järjestelmään – a) ei tallenneta tietoja hylätyistä hakemuksista / b) tallennetaan tiedot hylätyistä hakemuksista

Automatisoidut maahanmuutto- ja turvallisuustarkastukset

- Systemaattiset ja automatisoidut tarkastukset käytettävissä olevista tietokannoista
- Automatisoidut ristiintarkastukset + tarkastussäännöt

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Monet eri sidosryhmät (eu-LISA eli turvallisuuteen liittyvien tietojärjestelmien hallinnoinnista vastaava EU-virasto, EU:n rajavartiolaitos Frontex ja jäsenvaltioiden hallitukset, jotka kaikki osallistuivat ehdotusta tukeviin tutkimuksiin) ovat ilmaisseet tukevansa tarkistetun VIS-asetuksen tavoitteita.

Eräät sidosryhmät (EDPS, FRA) kiinnittivät huomiota perusoikeuksien kunnioittamisen välttämättömyyteen ja korostivat vahvojen ja selkeiden tietosuojatoimien tarvetta sekä lapsen edun huomioimista.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Ehdotetut toimenpiteet tarjoavat luotettavan keinon esittää systemaattisesti näyttöä sellaisen kolmannen maan henkilön kansallisuudesta, joka on jäänyt unionin alueelle viisuminsa voimassaolon umpeuduttua. Tämän luulisi helpottavan palautuspäätösten täytäntöönpanoa ja synnyttävän arviolta **6,7–32,1 miljoonan euron säästöt**.

Myös viiveiden vähentyminen palautusmenettelyssä auttaa vähentämään maasta poistamista edeltävään säilöönnottoon, oleskeluun ym. liittyviä kustannuksia **46,3–92,6 miljoonalla eurolla**.

Hallintokulujen osalta odotetaan syntyvän **3,9–15,5 miljoonan euron lisäsäästöt**.

Lasten sormenjälkien VIS-järjestelmään tallentamisen ansiosta viranomaiset voivat todentaa lasten henkilöllisyyden sekä lasten ja heidän vanhempanaan tai huoltajanaan esiintyvien aikuisten välisen väitetyn (sukulais)suhteen. Tämä auttaa Schengen-alueella ilman huoltajaa tavattujen lasten yhdistämisessä vanhempiensa, muiden perheenjäsentensä tai huoltajiensa kanssa ja helpottaa Dublin-asetuksen (säännöt sen määrittämiseen, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä) soveltamista.

<p>Raja- ja lainvalvontaviranomaisille annetaan pääsy pitkäaikaisia viisumeja ja oleskelulupia koskeviin tietoihin, minkä ansiosta asiakirjojen status ja aitous voidaan tarkastaa nopeasti.</p> <p>Myös asiakirjojen haltijat hyötyvät siitä, että rajatarkastukset hoituvat sujuvammin ja nopeammin.</p> <p>Muihin tietokantoihin kohdistuvista automatisoiduista tarkastuksista hyötyvät eniten konsulaatit ja maahanmuuttoviranomaiset. Näin järjestelmätason yhteentoimivuudesta saadaan suurin mahdollinen hyöty.</p>
<p>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?</p>
<p>Välittömät kustannukset rajoittuvat menettelyjen ja säädösten muuttamisesta aiheutuviin investointi- ja perustamiskustannuksiin.</p> <p>Suurimmat kertaluonteiset kustannukset, jotka ovat arviolta 21,4–21,5 miljoonaa euroa, katetaan EU:n talousarviosta ja järjestelmien käytöstä vastaavien kansallisten viranomaisten varoista.</p> <p>Hakemuskohtaisen työmäärän lisääntymisestä johtuvat toistuvat hallintokustannukset tulevat pääasiassa EU:n jäsenvaltioiden konsulaattien ja ulkoisten palveluntarjoajien maksettavaksi.</p> <p>Kustakin toimintalohkosta tehtiin erillinen kvantitatiivinen analyysi. Siksi kustannusarviossa ei oteta huomioon parhaaksi arvioitujen toimintavaihtoehtojen huomattavia pitkän aikavälin kustannussäästöjä, kuten mittakaavaetuja ja mahdollisesti päällekkäisiä investointeja.</p>
<p>Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?</p>
<p>Ehdotetuilla toimenpiteillä ei odoteta olevan suoria vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin.</p> <p>Matkustajat ja kolmansien maiden kansalaiset, joilla on voimassa oleva pitkäaikainen viisumi tai oleskelulupa, hyötyvät rajatarkastusten nopeutumisesta.</p>
<p>Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?</p>
<p>Syntyvät säästöt ovat suurempia kuin asiakirjojen skannaamiseen ja lasten sormenjälkien ottamiseen liittyvän hallinnollisen työn lisääntymisestä aiheutuvat kustannukset.</p> <p>Jäsenvaltioiden odotetaan hyötyvän merkittävästi siitä, että</p> <ul style="list-style-type: none"> • maahanmuutto- ja palauttamisviranomaisilta tulee vähemmän lisäasiakirjojen toimituspyyntöjä; • matkustusasiakirjoista pyydetään harvemmin jäljennöksiä; • viisumin voimassaolon umpeuduttua unionin alueelle jääneiden kolmansien maiden kansalaisten palauttamismenettely helpottuu.
<p>Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?</p>
<p>Yhteiskunnat hyötyvät siitä, että turvallisuus lisääntyy ulkorajojen ja lasten suojelun tehostumisen sekä laittomien siirtolaisten palauttamismenettelyjen helpottumisen seurauksena.</p> <p>Kolmansien maiden kansalaisille myönnettyissä asiakirjoissa olevien tietoaukkujen paikkaaminen täydentää rajaturvallisuustietojärjestelmää. Järjestelmä on suunniteltu ja toteutettu asiaankuuluvaa lainsäädäntöä, esimerkiksi yleistä tietosuoja-asetusta, sekä sisäänrakennettuja ja oletusarvoisia tietosuojaperiaatteita täysimääräisesti noudattaen. Siihen liitetään useita suoja-toimia.</p>
<p style="text-align: center;">D. Seuranta</p>
<p>Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?</p>
<p>Komissio esittää Euroopan parlamentille ja EU:n neuvostolle kertomuksen neljän vuoden kuluttua siitä, kun tarkistettua VIS-asetusta on alettu soveltaa.</p>