



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 1. juuni 2018
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0186 (CNS)

9643/18
ADD 3

COCON 9
VISA 134
FREMP 90

ETTEPANEK

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär,
allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Kättesaamise
kuupäev: 31. mai 2018

Saaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

Komisjoni dok nr: SWD(2018) 272 final

Teema: KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJUHINNANGU
KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE
Lisatud dokumendile:
Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV, millega kehtestatakse ELi
tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus 96/409/ÜVJP

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2018) 272 final.

Lisatud: SWD(2018) 272 final



Brüssel, 31.5.2018
SWD(2018) 272 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

NÕUKOGU DIREKTIIV,

**millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus
96/409/ÜVJP**

{COM(2018) 358 final} - {SEC(2018) 263 final} - {SWD(2018) 273 final}

Kommenteeritud kokkuvõte

Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus 96/409/ÜVJP

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem? Kuni 11 rida

ELi tagasipöördumistunnistus on konsulaarabi kõige levinud vorm, mida antakse kolmandates riikides hätta sattunud esindamata ELi kodanikele. Ehkki seda ei anta välja rohkearvuliselt, on ELi tagasipöördumistunnistus kodanike koju tagasipöördumise abistamisel ülioluline ning nähtav tõendus ELi kodakondsuse väärtusest ja liikmesriikidevahelisest solidaarsusest. Kaksikümne aastat pärast ELi tagasipöördumistunnistuse kasutuselevõttu on kindlaks tehtud järgmised selle rakendamiseiga seotud probleemid:

- Lissaboni lepingu eelse ÜVJP otsuse 96/409/ÜVJP jõustamise puudulikkus;
- õiguskindlusetus, mis on tingitud otsuse ja hilisema konsulaarkaitse direktiivi vahelistest erinevustest;
- ELi tagasipöördumistunnistuse turvaelemendid on aegunud ja avaldavad negatiivset mõju selle kasutamisele ja aktsepteerimisele;
- parandamist vajaks liikmesriikidevaheline koordineerimine ja koostöö, lihtsustamaks kodanike võimalust kasutada ELi tagasipöördumistunnistust.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada? Kuni 8 rida

Üldeesmärgid

- Tugevdada ELi kodakondsust, muutes konsulaarkaitse õiguse välismaal kasutamise kodanike jaoks lihtsamaks.
- Suurendada julgeolekut ELis ja selle piiridel, parandades dokumendi turvaelemente.

Erieesmärgid

- Jõustada ELi tagasipöördumistunnistust käsitlev õigusakt ja kohandada see konsulaarkaitse direktiiviga.
- Parandada dokumendi turvalisust kooskõlas turvalisuse suurendamist käsitlevate suundumuste ja praeguste poliitikameetmetega.
- Lihtsustada ELi tagasipöördumistunnistuste väljaandmist kodanikele ja parandada liikmesriikidevahelist koostööd.
- Parandada ELi tagasipöördumistunnistuse aktsepteerimist.

Milline on ELi tasandi meetme lisaväärtus (subsidiarsus)? Kuni 7 rida

Turvalisem ELi tagasipöördumistunnistus aitaks kaasa liidu turvalisuse edendamisele, kuna lahendatakse ELi sisenemist lubavate dokumentide hulgas esineva nn nõrga lüli probleem. Samuti väheneks sellega ELi tagasipöördumistunnistuse kasutamisel esinev killustatus ja paraneks kolmandate riikide poolne tunnustamine. See omakorda vähendaks ohtu, et kodanikke ei lubata pardale või neile keelatakse transiit läbi kolmandate riikide, ja võimaldaks kodanikel senisest lihtsamalt koju tagasi pöörduda. Lissaboni lepingu alusel võetavad ELi meetmed võimaldavad rakendamist tõhusalt jälgida ja lihtsustavad kõnealuse ELi kodakondsusest tuleneva õiguse jõustamist.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks? Kuni 14 rida

Kaalutud on kolme peamist poliitikavarianti.

- Poliitikavariant 1: praeguse olukorra säilitamine
- Poliitikavariant 2: uus õigusakt – tugevdatud turvaelementidega ELi tagasipöördumistunnistus
- Poliitikavariant 3: uus õigusakt – biomeetrilise kiibiga ELi tagasipöördumistunnistus

Kõrvale jäetud variandid:

- pehmed meetmed (eelistatud variant hõlmab mõnda pehmet meetet)
- ELi tagasipöördumistunnistust käsitleva otsuse tühistamine
- ELi tagasipöördumistunnistuse muutmise kohustuslikuks kõigi kodanike jaoks

Eelistatakse 2. varianti: uus õigusakt – tugevdatud turvaelementidega ELi tagasipöördumistunnistus

Kes millist varianti toetab? Kuni 7 rida

Nõukogu ja Euroopa Parlament on avaldanud soovi ühtne ELi tagasipöördumistunnistus säilitada ja seda ajakohastada, keskendudes selle turvaelementide parandamisele. Konsultatsioonid ELi liikmesriikidega on näidanud, et valdav osa liikmesriikidest peaks varianti 3 (biomeetriline kiip) liiga kulukaks ja eelistaks varianti 2 (tugevdatud turvameetmed). Kolmandate riikide jaoks oleks variant 2 kõige sagedamini esineva juhtumi (koju tagasipöördumine) puhul piisav. Ka komisjon on väljendanud soovi parandada dokumendi turvalisust ja toetaks varianti 2. Kodanikelt ei küsitud konkreetsete turvaelementide kohta, kuid need, kes vastasid, toetasid ülekaalukalt ühtse vormi kehtestamist ja dokumendi aktsepteerimise parandamise soodustamist.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised? Kuni 12 rida

Eelistatud variandiga kaasneb kasu mitmes valdkonnas, ehkki seda kasu ei ole lihtne mõõta.

ELi kodanikud saaksid tugineda sellele, et neil on võimalik saada ELi tagasipöördumistunnistus kõigist liikmesriikide konsulaatidest, kooskõlas praegu kehtiva kodanikuõigust käsitleva ELi *acquis*, eelkõige konsulaarkaitse direktiiviga. Nad saaksid seega kasutada seadusega tagatud õigust saada ELi tagasipöördumistunnistus rohkemates olukordades, kui see on ette nähtud praeguse ELi tagasipöördumistunnistust käsitleva otsusega, ning saaksid kasu selgematest dokumendi väljaandmismenetlustest ja tähtaegadest.

Liikmesriikidele ja ELile tõuseks kasu turvalisematest piiridest uue ELi tagasipöördumistunnistuse tugevdatud turvaelementide tõttu. Samuti tunnustatakse uut dokumenti senisest ulatuslikumalt ja seda oleks piiridel lihtsam menetleda. Laiem tunnustamine tooks esindamata kodanikele kaasa rahalise säästu seoses väiksemate asjaajamiskulude ja muude kokkuhoiuvõimalustega, nt ööbimised hotellides ja muud reisivõimalused. Turvalisem ja mitmekeelne ELi tagasipöördumistunnistuse vorm, mille saab koostada ELi tasandil, oleks ka kulutõhus lahendus liikmesriikidele, kes kaaluvad aegunud riiklike tagasipöördumistunnistuste asendamist. Komisjon suudaks uut ELi tagasipöördumistunnistust käsitlevat õigusakti jõustada ja jälgida selle rakendamist.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud? Kuni 12 rida

Uue dokumendiga seonduvad kulud peaksid jääma väikseks, kuna eelistatud variandiga muudetakse viisade jaoks kasutatavate seadmete kasutusotstarvet. Need seadmed on ELi liikmesriikide konsulaatides juba olemas ja konsulaartöötajad oskavad neid kasutada. Vajadus mis tahes täiendava koolituse järele seoses ELi tagasipöördumistunnistustega oleks seega väike.

Uue ELi tagasipöördumistunnistuse, sh tagasipöördumistunnistuse kleebise maksumus peaks olema ligikaudu kaheksa eurot dokumendi kohta. Arvestades, et liikmesriikide poolt esindamata kodanikele välja antavate tagasipöördumistunnistuste arv on hinnanguliselt ligikaudu 1000 aastas, peetakse kogu finantsmõju väikseks. See, kas uute dokumentide valmistamise kulud kantakse üle kodanikele, sõltub liikmesriikide ametiasutustest. Kuna aga valmistamisega seotud kulud on väikesed, peaks ka mis tahes kulude suurenemisest tulenev võimalik finantsmõju jääma väikseks.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele? Kuni 8 rida

Eeldatakse, et mõningast kasu tõuseb parandatud ELi tagasipöördumistunnistusest ka ettevõtjatele, sest kui ELi tagasipöördumistunnistust senisest laiemalt aktsepteeritakse ja seda kiiremini välja antakse, on töötajatel võimalik naasta tööle kiiremini. Samuti vähendaks tagasipöördumistunnistuse laiem aktsepteerimine lennuettevõtjate kulusid, mis on seotud ELi tagasipöördumistunnistusega reisivate kodanike pardale mitte lubamisega.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele? Kuni 4 rida

Olulist mõju ei ole ette näha, kuna väljaantavate ELi tagasipöördumistunnistuste arv, valmistamise kulu ja väljaõppevajadus on väike.

Kas on oodata muud olulist mõju? Kuni 6 rida

Ühtegi muud olulist mõju ei ole ette näha.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse? Kuni 4 rida

Lisaks korrapärasele järelevalvele liikmesriikide poolt on ette nähtud, et komisjon esitab viis aastat pärast seadusandlike meetmete kohaldamise alguskuupäeva Euroopa Parlamendile ja nõukogule rakendamisaruande.