



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 1. kesäkuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0186 (CNS)

9643/18
ADD 3

COCON 9
VISA 134
FREMP 90

EHDOTUS

| | |
|-------------------|--|
| Lähtettäjä: | Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja |
| Saapunut: | 31. toukokuuta 2018 |
| Vastaanottaja: | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin |
| Kom:n asiak. nro: | SWD(2018) 272 final |
| Asia: | KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta |

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 272 final.

Liite: SWD(2018) 272 final

Bryssel 31.5.2018
SWD(2018) 272 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

**EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP
kumoamisesta**

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Ehdotus neuvoston direktiiviksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan? Enintään 11 riviä

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yleisin konsuliviranomaisten antaman avun muoto edustusta vaille oleville EU-kansalaisille, jotka ovat hätätilanteessa kolmansissa maissa. Vaikka EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja ei myönnetä suuria määriä, ne auttavat kansalaisia palaamaan kotiin ja ovat näkyvä osoitus EU-kansalaisuuden arvosta ja solidaarisuudesta jäsenvaltioiden välillä. Kaksikymmentä vuotta sen jälkeen, kun EU:n tilapäinen matkustusasiakirja otettiin käyttöön, sen täytäntöönpanossa on havaittu seuraavia ongelmia:

- ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa tehdyn päätöksen 96/409/YUTP puutteellinen täytäntöönpanokelpoisuus;
- oikeudellinen epävarmuus, joka johtuu päätöksen ja tuoreemman, konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevan direktiivin välisestä eroista;
- EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuudet ovat vanhentuneet ja heikentävät sen käyttöä ja hyväksymistä;
- koordinoitua ja yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä voitaisiin parantaa, jotta kansalaisten olisi helpompi saada EU:n tilapäinen matkustusasiakirja.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan? Enintään 8 riviä

Yleiset tavoitteet

- Vahvistaa EU-kansalaisuutta helpottamalla kansalaisten oikeutta saada suojelua konsuliviranomaisilta ulkomailla.
- Parantaa turvallisuutta EU:n sisällä ja sen rajoilla parantamalla asiakirjan turvaominaisuuksia.

Erityistavoitteet

- Tehdä EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva lainsäädäntö täytäntöönpanokelpoiseksi ja mukauttaa se konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevaan direktiiviin.
- Parantaa asiakirjaturvallisuutta nykyisten turvallisuuden parantamista koskevien suuntausten ja toimintalinjojen mukaisesti.
- Yksinkertaistaa EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämistä kansalaisille ja parantaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.
- Parantaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hyväksymistä.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuus)? Enintään 7 riviä

Turvallisempi EU:n tilapäinen matkustusasiakirja edistäisi unionin turvallisuutta, koska käytöstä poistuisi "heikko lenkki" niiden matkustusasiakirjojen joukosta, jotka mahdollistavat pääsyn EU:n alueelle. Lisäksi se vähentäisi hajanaisuutta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käytössä ja lisäisi asiakirjan tunnustamista kolmansissa maissa. Tämä puolestaan vähentäisi sitä riskiä, että kansalaisilta evätään pääsy lentokoneeseen tai kauttakulku kolmansien maiden kautta, ja helpottaisi kansalaisten paluuta kotimaahansa. Lissabonin sopimukseen perustuva EU:n toiminta mahdollistaisi täytäntöönpanon tehokkaan valvonnan ja helpottaisi tämän EU:n kansalaisilla olevan oikeuden toteutumista.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi? Enintään 14 riviä

Kolmea pääasiallista toimintavaihtoehtoa on tarkasteltu:

- Toimintavaihtoehto 1: Tilanteen säilyttäminen ennallaan
- Toimintavaihtoehto 2: Uusi lainsäädäntö – EU:n tilapäinen matkustusasiakirja, jonka turvaominaisuuksia on parannettu
- Toimintavaihtoehto 3: Uusi lainsäädäntö – EU:n tilapäinen matkustusasiakirja, johon liitetään biometrinen siru

Hylätyt vaihtoehdot:

- Pehmeät toimenpiteet (joitakin pehmeitä toimenpiteitä sisältyy parhaaksi arvioituun vaihtoehtoon)
- EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan päätöksen kumoaminen
- Pakollinen EU:n tilapäinen matkustusasiakirja kaikille kansalaisille

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehto 2: Uusi lainsäädäntö – EU:n tilapäinen matkustusasiakirja, jonka turvaominaisuuksia on parannettu.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa? Enintään 7 riviä

Neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat ilmaisseet haluavansa säilyttää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan ja modernisoida sitä erityisesti parantamalla sen turvaominaisuuksia. EU:n jäsenvaltioiden kuulemisessa on ilmennyt, että valtaosa niistä pitää vaihtoehtoa 3 (biometrinen siru) liian kalliina ja että ne pitäisivät parempana vaihtoehtoa 2 (tehostetut turvaominaisuudet). Kolmansien maiden osalta vaihtoehto 2 olisi riittävä yleisimmässä kotiinpaluun tapauksessa. Komissio on myös ilmaissut halunsa parantaa asiakirjan turvallisuutta ja se tukee vaihtoehtoa 2. Kansalaisilta ei kysytty erityistä turvaominaisuuksista, mutta valtaosa vastaajista kannatti yhteistä mallia ja asiakirjan hyväksymisen parantamista.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)? Enintään 12 riviä

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tuo hyötyjä monilla osa-alueilla. Hyötyjen määrällinen arviointi on kuitenkin vaikeaa.

EU:n kansalaiset voisivat luottaa saavansa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan kaikkien jäsenvaltioiden konsulaateista voimassa olevan kansalaisten oikeuksia koskevan EU:n säännösten ja erityisesti konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevan direktiivin mukaisesti. He voisivat siis hyötyä laillisesta oikeudesta EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan useammissa tilanteissa kuin nykyisen tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan päätöksen nojalla sekä selkeämmistä myöntämismenettelyistä ja määräajoista.

Jäsenvaltiot ja EU hyötyisivät turvallisemmista rajoista, jotka olisivat seurausta EU:n uuden tilapäisen matkustusasiakirjan parannetuista turvaominaisuuksista. Uusi asiakirja olisi myös laajemmin hyväksytty, ja sitä olisi helpompaa käsitellä rajoilla. Laajemman tunnustamisen ansiosta edustusta vaille olevat kansalaiset säästäisivät rahaa ja vaivaa muun muassa hotelliyöpymisten ja vaihtoehtoisten matkajärjestelyjen osalta. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan muoto olisi turvallisempi, se olisi monikielinen ja voitaisiin tuottaa EU:n tasolla. Näin ollen se tarjoaisi kustannustehokkaan vaihtoehdon niille jäsenvaltioille, jotka harkitsevat vanhentuneiden kansallisten tilapäisten matkustusasiakirjojen korvaamista. Lopuksi komissio pystyisi panemaan EU:n uuden tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan lainsäädännön täytäntöön ja valvomaan sen täytäntöönpanoa.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)? Enintään 12 riviä

Uuden asiakirjan kustannusten odotetaan pysyvän alhaisina, sillä parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa hyödynnetään olemassa olevia viisumien myöntämisessä käytettäviä laitteita, jotka ovat jo käytettävissä EU:n jäsenvaltioiden konsulaateissa ja joita konsulaattien henkilöstö on koulutettu käyttämään. Sen vuoksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan edellyttämän lisäkoulutustarpeen odotetaan pysyvän pienenä.

EU:n uuden tilapäisen matkustusasiakirjan ja siihen liitettävän tarran odotetaan maksavan noin 8 euroa asiakirjaa kohden. Koska jäsenvaltioiden edustusta vaille oleville kansalaisille myöntämien tilapäisten matkustusasiakirjojen määräksi arvioidaan noin 1 000 asiakirjaa vuodessa, taloudellisen kokonaisvaikutuksen odotetaan olevan vähäinen. Jäsenvaltioiden hallinnosta riippuu, siirretäänkö uuden asiakirjan tuotannosta aiheutuvat kustannukset kansalaisille. Kun otetaan huomioon alhaiset tuotantokustannukset, kustannusten mahdollisesta lisääntymisestä aiheutuvan taloudellisen vaikutuksen odotetaan kuitenkin pysyvän alhaisena.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset? Enintään 8 riviä

Yritysten odotetaan hyötyvän jossain määrin parannetusta EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta, sillä niiden työntekijät voivat palata töihin nopeammin, jos EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on laajemmin hyväksytty ja myönnetään nopeammin. Laajempi hyväksyntä vähentäisi myös lentoyhtiöiden kustannuksia, jotka liittyvät EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla matkustavien kansalaisten lennolle pääsyn epäämiseen.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia? Enintään 4 riviä

Odotettavissa ei ole merkittäviä vaikutuksia, koska myönnettyjen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen määrä on pieni, tuotantokustannukset ovat alhaiset ja koulutustarpeen vähäiset.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia? Enintään 6 riviä

Toimenpiteellä ei pitäisi olla muita merkittäviä vaikutuksia.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen? Enintään 4 riviä

Jäsenvaltioiden suorittaman säännöllisen seurannan lisäksi ehdotetaan, että komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle täytäntöönpanokertomuksen viiden vuoden kuluttua siitä, kun lainsäädäntötoimenpiteitä aletaan soveltaa.